Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe

EVALUACIÓN DEL ESTADO DE AVANCE

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe

UNR Universidad Nacional de Rosario

Progresos y desafíos de los Derechos en la Provincia de Santa Fe;
coordinación general de Hugo Quiroga – 1a ed. –
Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe:
Universidad Nacional de Rosario, 2019.
640 pp. ; 30 x 21 cm.

ISBN 978–987–47160–3–3

1. Derechos Humanos. 2. Políticas Públicas. I. Quiroga, Hugo, coord.
CDD 323

© Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe
Santa Fe, Argentina, 2019.

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

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

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Tè de tintas / tedetintas@hotmail.com
DGCV Martín Margüello / DGCV Pamela Nuñez

Impreso en Argentina / *Printed in Argentina*

Asociación Trabajadores del Estado
CDP Santa Fe
CTA

Por su apoyo y compromiso
con los derechos humanos.

Autoridades

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Dr. Raúl Lamberto
DEFENSOR

Universidad Nacional de Rosario

Lic. Franco Bartolacci
RECTOR

Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos

COORDINADOR GENERAL

Dr. Hugo Quiroga

COORDINADORA ACADÉMICA

Dra. Silvia Levín

COORDINACIÓN TÉCNICA••

Mg. María Alejandra Ingaramo

Mg. María Angélica Pignatta

Lic. Verónica Crescini

COORDINACIÓN DE TRABAJO DE CAMPO

Mg. Paula Durán

Lic. Luciana Araya

Lic. Florencia Brizuela

ASISTENTES DE TRABAJO DE CAMPO

Lic. Cecilia Cappelletto

Lic. María Oliva

Lic. Celina Barón

B. Estad. Mariana Díaz

•• La Lic. Verónica Crescini ha integrado el Equipo de Coordinación Técnica durante el período febrero 2017 — julio 2018.

ACLARACIÓN

El texto se propone respetar el lenguaje no sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se utilizaron recursos específicos («/» o «@») y se adoptó el masculino sólo en casos inevitables.

IN

Índice

9 | **Prólogos institucionales**
15 | **Agradecimientos**
17 | **Introducción**

25 | **Parte 1.**
Las bases del enfoque de Derechos: territorial, conceptual y metodológica

27 | **Capítulo 1.**
El territorio provincial como espacio de producción de ciudadanía
29 | **1.1** Provincia de Santa Fe
31 | 1.1.1 Población y geografía económica
34 | **1.2.** Sistema Político y forma de gobierno
38 | **1.3** Plan Estratégico Provincial
40 | **1.4** La agenda del desarrollo entre el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad
43 | **1.5** Territorio y derechos
45 | 1.5.1 Aproximación al estado de avance de los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio de la provincia de Santa Fe

49 | **Capítulo 2.**
Bases conceptuales del Enfoque de derechos a nivel subnacional
51 | **2.1** Las premisas del Enfoque
56 | **2.2** Los estándares de los derechos económicos, sociales y culturales
59 | 2.2.1 El contenido mínimo de los derechos y universalidad
59 | 2.2.2 Utilización al máximo de los recursos disponibles
60 | 2.2.3 Progresividad y no regresividad
61 | 2.2.4 Igualdad y no discriminación
62 | 2.2.5 Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo
63 | 2.2.6 Producción de información pública y acceso
63 | 2.2.7 Participación de los sectores involucrados en el diseño de las políticas
63 | **2.3** Marco normativo internacional común a los derechos seleccionados
67 | **2.4** El proceso de Reforma de la Constitución provincial
71 | 2.4.1 Deudas de la Constitución Provincial con la democracia de derechos
73 | 2.4.2 El proyecto del Poder Ejecutivo: «Bases para la Reforma Constitucional»

75 | **Capítulo 3.**
La matriz de derechos humanos como marco metodológico de la evaluación
77 | **3.1** Evaluación desde el enfoque de derechos humanos
78 | 3.1.1 Seguimiento y evaluación en el sistema internacional de derechos humanos: indicadores de derechos humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible
81 | 3.1.2 Matrices de evaluación del sistema interamericano de derechos humanos
86 | 3.1.3 Derechos Humanos y Agenda 2030: diferencias y convergencias de las metodologías de seguimiento y evaluación
87 | **3.2** Marco metodológico de la presente evaluación
89 | 3.2.1 Estrategia metodológica del proceso de evaluación.
91 | 3.2.2 Construcción de la matriz de evaluación
94 | **3.3** Guía metodológica: el paso a paso del proceso de trabajo
95 | 3.3.1 La operacionalización de la matriz de evaluación: la construcción de indicadores
112 | 3.3.2 Estrategia de relevamiento y sistematización de información: las fichas técnicas
115 | 3.3.3 Estrategia de análisis de la información relevada
119 | **3.4** Metodología de trabajo estadístico con indicadores de derechos humanos: Encuesta Anual de Hogares Urbanos y Encuesta Permanente de Hogares
119 | 3.4.1 Encuesta Permanente de Hogares
121 | 3.4.2 Encuesta Anual de Hogares Urbanos
122 | 3.4.3 Cobertura y alcance de los aglomerados seleccionados para EAHU y EPH
123 | 3.4.4 Pedidos de información y elaboración propia de las estimaciones requeridas
124 | 3.4.5 Operacionalización de los indicadores

127 | **Parte 2.**
La operatividad de los Derechos en el territorio provincial

129 | **Capítulo 4.**
Los Derechos en la provincia de Santa Fe: Seguridad Social, Salud, Educación, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y Vida Libre de Violencia
133 | **4.1** Derecho a la Seguridad Social
187 | **4.2** Derecho a la Educación
243 | **4.3** Derecho a la Salud
307 | **4.4** Derecho a una Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos
367 | **4.5** Derecho a una Vida Libre de Violencia

455 | **Capítulo 5.**
Contexto financiero y compromisos presupuestarios
458 | **5.1** Fuentes de financiamiento de los derechos analizados
458 | 5.1.1 Fuentes de financiamiento del derecho a la Seguridad Social
460 | 5.1.2 Fuentes de financiamiento del derecho a la Educación
462 | 5.1.3 Fuentes de financiamiento del derecho a la Salud

463 | 5.1.4 Fuentes de financiamiento del derecho a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos
465 | 5.1.5 Fuentes de financiamiento del derecho a la una Vida Libre de Violencia
466 | **5.2** Evolución del Gasto público en materia de derechos
467 | 5.2.1 Evolución del gasto público destinado a Seguridad Social
471 | 5.2.2 Evolución del gasto público destinado a Educación
475 | 5.2.3 Evolución del gasto público destinado a Salud
477 | 5.2.4 Evolución del gasto público destinado a Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos
484 | 5.2.5 Evolución del gasto público destinado a la asistencia, prevención y erradicación de la Violencia hacia las mujeres

495 | **Parte 3.**
Los avances en la satisfacción de los Derechos: progresos y desafíos

497 | **Capítulo 6.**
Los desafíos de los derechos en el acceso a la información pública.
La matriz de vacancia en la provincia de Santa Fe
499 | **6.1** Aproximaciones al derecho de acceso a la información pública
499 | 6.1.1 Conceptualización: sentido y alcance del derecho al acceso a la información pública
505 | 6.1.2 Situación legal internacional, nacional y subnacional
508 | **6.2** La vacancia de información pública provincial con enfoque de derechos
512 | 6.2.1 Disponibilidad de información. Análisis general
515 | 6.2.2 Disponibilidad de información por derecho y por matriz de origen
516 | 6.2.3 Disponibilidad de información por tipo de indicador
518 | 6.2.4 Disponibilidad de información por categorías y por principios
520 | **6.3** A modo de cierre

521 | **Capítulo 7.**
***Progresos y Desafíos:* Hallazgos y Recomendaciones**
524 | **7.1** Aproximaciones múltiples al estado de realización de los derechos evaluados
524 | 7.1.1 Derecho a la Seguridad Social
534 | 7.1.2 Derecho a la Educación
538 | 7.1.3 Derecho a la Salud
545 | 7.1.4 Derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos
550 | 7.1.5 Derecho a una Vida Libre de Violencia
558 | **7.2** Hallazgos y Recomendaciones Generales
562 | **7.3** El tratamiento político de las desigualdades en el territorio provincial

575 | **Bibliografía**
597 | **Índice de siglas**
599 | **Anexos**

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

Esta nueva publicación, fruto del esfuerzo y la labor conjunta de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y de la Universidad Nacional de Rosario, se inscribe en la continuidad de una propuesta de trabajo planteada a nivel regional continental y que nuestra Defensoría ha asumido en relación con su ámbito de competencia territorial, es decir la provincia de Santa Fe en la República Argentina.

El itinerario institucional que conduce a esta publicación tiene su primer antecedente en la décimo segunda Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, realizada en Mérida (México) en octubre de 2015 y por la cual se aprobó —por unanimidad— la Declaración que insta a los organismos nacionales de derechos humanos a asumir la tarea de monitoreo del progreso del cumplimiento de los objetivos y metas de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por las Naciones Unidas en septiembre de aquel mismo año, cuya finalidad es erradicar la pobreza, hacer frente al cambio climático y construir sociedades pacíficas e inclusivas para el 2030.

Al año siguiente, entre el 17 y el 20 de octubre, se desarrolló en Quito, Ecuador, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, conocida como «Hábitat III», en la que participaron 197 Estados con el objetivo principal de fortalecer el compromiso político global en favor del desarrollo sostenible de pueblos, ciudades y otros asentamientos humanos, tanto rurales como urbanos. El resultado de ese fortalecimiento, mediante nuevos compromisos y obligaciones, fue la «Nueva Agenda Urbana», que estableció una estrategia global en torno a la urbanización para las próximas dos décadas. En aquella Conferencia las Defensorías del Pueblo de Latinoamérica asumieron ante la Organización de las Naciones Unidas la responsabilidad de oficiar como organismos veedores en sus respectivos países para evaluar el proceso de avance de los dispositivos institucionales en los niveles nacional, provincial y municipal, determinados a cumplir con los objetivos de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030. Fue precisamente en este contexto que nuestra Defensoría, plenamente identificada con los objetivos y metas de la Agenda 2030, se propuso asumir el desafío lanzado en la Conferencia Hábitat III, para lo cual celebró un convenio de cooperación con la Universidad Nacional de Rosario a fin de producir informes sobre el grado de avance de las políticas sociales a escala provincial y de acuerdo con la metodología de las Ciencias Sociales.

El primer resultado tangible de esta alianza estratégica se produjo en abril de 2018 con la publicación de *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluaciones del estado de avance en Rosario en 2017*, evaluación realizada por especialistas de la Universidad Nacional de Rosario, en donde se analizan las políticas sociales desarrolladas por los tres niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) y su estado de avance desde la perspectiva de derechos en la ciudad de Rosario. Los resultados de este primer informe, que abordó de modo directo las problemáticas que atraviesan la realidad cotidiana de la ciudadanía, evidenciaron la continuidad de una trayectoria de trabajo institucional que justificó una evaluación

positiva de las intervenciones, además de resaltar los hallazgos y recomendaciones para la toma de decisiones por parte de los funcionarios competentes.

En este segundo informe, que presentamos ahora y que lleva por título *Progresos y Desafíos de los Derechos en la Provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance* —dirigido también por el mismo equipo de especialistas de la Universidad Nacional de Rosario—, se toma como objeto de análisis y de evaluación al *estado de avance de los Derechos* en cuanto a sus *progresos y desafíos* en el territorio de la provincia de Santa Fe (Argentina); es decir que se pasa del estudio de situación centrado en un territorio urbano —la ciudad de Rosario— al análisis de todo un territorio sub–nacional —la provincia de Santa Fe—. Se amplían asimismo los temas de evaluación del trabajo con la incorporación de dos materias de competencia y abordaje provincial, como son los de salud y educación. La información obtenida en esta instancia provino de los tres poderes del estado provincial (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo cual también amplía el espectro de fuentes utilizadas. Y respecto de la metodología de análisis desplegada en el informe, se ha dado continuidad al instrumental de enfoques y de categorías que surgen de los protocolos de San Salvador (atinente a Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) y de Belém do Pará (atinente a prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres).

Podemos afirmar entonces que la investigación se enfoca en derechos sociales de relevancia crítica para nuestra sociedad: derecho a la seguridad social, a la educación, a la salud, a la vivienda adecuada y a los servicios públicos básicos y a la vida libre de violencia. La investigación pone asimismo especial énfasis en las poblaciones vulnerables, en situación de pobreza; en personas con discapacidad; en adultos mayores y en poblaciones de diverso origen étnico, atravesadas todas por las desigualdades de género. La matriz de evaluación construida se basa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) e integra matrices de indicadores formuladas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para dar cuenta del estado de avance de los derechos garantizados en el Protocolo de San Salvador (adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y por la Convención de Belém do Pará, y se complementa con la matriz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que aporta el Sistema Internacional de Derechos Humanos (ONU), adaptado al contexto regional, nacional y local. Por último, destacamos nuevamente que estos estudios se enfocan en el *grado de avance* de los derechos económicos, sociales y culturales, ese es el criterio que ordena la evaluación.

Esta es en definitiva la problemática central que estudian los equipos de investigación surgidos de la alianza de cooperación entre la Defensoría del Pueblo de Santa Fe y la Universidad Nacional de Rosario, iniciativa que invitamos a replicar por parte de los organismos hermanos de la región.

Me resta simplemente destacar y agradecer la labor de *cada uno* de los integrantes del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, así como la de su Coordinador General, Dr. Hugo Quiroga y de la Coordinadora Académica, Dra. Silvia Levin. En igual sentido quiero poner de relieve el trabajo de los equipos técnicos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, cuya labor es la que permitió en definitiva que esta obra se realizara.

Dr. Raúl Lamberto

Prólogo del Señor Rector de la Universidad Nacional de Rosario

El contexto complejo y convulsionado que atraviesa el mundo, la región y nuestro país, nos interpela bajo la figura de imágenes de un presente que impacta y, al mismo tiempo, compromete y moviliza.

Cuando es tan vasta la población con necesidades mínimas insatisfechas, el horizonte de la urgencia termina relegando la agenda profunda de derechos vinculados a una dimensión amplia de la dignidad. El hambre o la vulnerabilidad extrema ponen frente a nuestros ojos el grito de la supervivencia que nos vuelve, de algún modo, primitivos.

En este escenario, en el que a menudo resurgen la caridad y la prebenda, el clientelismo y la manipulación; es imperioso recuperar el enfoque de los derechos humanos para el diseño y la implementación de políticas públicas y de gestión, y su posterior evaluación y diagnóstico. Una perspectiva que además de dar cuenta de la complejidad de estos tiempos, se vuelve imprescindible. Ello pone en lugar central al Estado —en todos sus niveles y con todos sus poderes— como garante de derechos, y al despliegue de sus políticas como la manera posible de alcanzarlos.

La Universidad que queremos, es aquella que se compromete con su tiempo. Que establece un diálogo atento y un vínculo estrecho con la agenda, los actores y las instituciones de su época, de manera de dar cuenta de su misión, que se desprende de la expectativa depositada por la sociedad en las y los universitarios.

Devolver centralidad al pensamiento, pero hacerlo desde una perspectiva que lo vincule con la necesidad de transformar y realizar aportes sustantivos para superar los problemas complejos que atravesamos, es tarea imperiosa del presente.

El análisis contenido en este informe, es el resultado de un exhaustivo, responsable y comprometido trabajo del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos que fuera creado en 2017 a partir de un Convenio interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional de Rosario, con el propósito de evaluar el estado de avance de las políticas sociales implementadas en Rosario en 2017 desde el enfoque de derechos humanos. Un punto de partida que sumó escala desde entonces, evaluando hoy todo el territorio provincial; desde una perspectiva más amplia de las políticas sociales; e incorporando al análisis al Poder Judicial y Legislativo.

De la iniciativa necesaria y oportuna de la Defensoría, del aporte de la Universidad Pública, del esfuerzo responsable del equipo de docentes e investigadores involucrados, surge este informe que realiza novedosos aportes. Un trabajo, sin dudas, sin precedentes.

La democracia que pregonamos y defendemos, no admite injusticia, discriminación, prejuicios, olvidos, o silencio. Esta publicación transita, desde el análisis lúcido, ese compromiso.

Las páginas siguientes son fruto de la investigación colectiva, del rigor científico orien-

tado a entender nuestro presente, y al mismo tiempo de la convicción por generar acciones que permitan transformarlo, contribuyendo a una mejor política pública y a quienes tienen la responsabilidad de impulsarla.

No hay desarrollo con inclusión en nuestros territorios, sin instituciones genuinamente comprometidas con esa tarea. Este libro, sintetiza también, lo que la Universidad que tenemos debe y puede hacer, para parecerse más a la que necesitamos. En nombre de la Universidad Nacional de Rosario, mi agradecimiento a la Defensoría del Pueblo y mi sincero reconocimiento a las y los colegas de nuestra Universidad que asumieron con extraordinario éxito, tan complejo y apasionante desafío.

Lic. Franco Bartolacci

Prólogo del Señor ex Rector de la Universidad Nacional de Rosario

La presente publicación constituye el segundo informe de un proficuo trabajo llevado a cabo por un equipo de la UNR en el marco del convenio celebrado entre la Universidad, precisamente, y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. El convenio, firmado en el año 2017, se proponía realizar una «evaluación en políticas sociales y derechos humanos» destinada a realimentar el proceso de programación de las actividades de la propia Defensoría.

En una primera etapa, la tarea se abocó a las políticas sociales implementadas en la ciudad de Rosario en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, priorizando las temáticas de la pobreza, la vejez, la discapacidad, la violencia de género y la problemática habitacional. En una segunda etapa, la tarea asumió dos nuevos desafíos: 1) un radical cambio de escala del territorio objeto de la evaluación, pasando del ámbito del Municipio de Rosario al de toda la Provincia; y 2) una reconceptualización de los derechos observados y evaluados en su satisfacción: los derechos a la seguridad social, la salud y la educación; el derecho a una vida libre de violencia; y el derecho a una vivienda adecuada. Es sobre esta segunda etapa que se detiene el informe contenido en la presente publicación.

De manera que en las páginas que siguen el lector encontrará la reconstrucción de una experiencia virtuosa de colaboración entre la Universidad y el Estado (en este caso, la Provincia de Santa Fe a través de su Defensoría del Pueblo); expresión, creemos, de una visión compartida del rol de la Universidad como *servidora pública* de primera magnitud. Cabe subrayar que esa visión compartida, que se explica en la historia de este territorio y de la sociedad y las instituciones que en él conviven, constituye además un importante «capital» de la comunidad regional.

Resulta superfluo, hoy día, abundar en argumentaciones respecto del servicio que la Universidad brinda: existe un consenso amplio, si no unánime, en reconocer que la Universidad, con sus funciones de producción de conocimiento, de formación superior y de «fertilización» del entorno socio–productivo con ese conocimiento y esa formación, constituye un factor de movilidad social, de crecimiento económico, de innovación y modernización; en definitiva, de desarrollo.

La Universidad Nacional de Rosario asume ese rol con un enorme orgullo y un altísimo sentido de responsabilidad, y valora sobremanera la generación y la profundización de lazos de confianza con actores de la producción, de la sociedad y del Estado (como, en este caso, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe) que nos plantean demandas en función de reconocernos portadores de esa misión.

La Universidad pública se debe a la sociedad que con su esfuerzo la sostiene; la Universidad no pertenece a un sector ni, mucho menos, a una facción, sino al conjunto de los ciudadanos. A todos ellos nos debemos, en el marco de la autonomía y del autogobierno, que constituyen el reaseguro para poder cumplir cabalmente con esa misión.

Celebramos, pues, esta publicación, que en sí misma constituye un aporte a la difusión de un conocimiento valioso, referido a una temática relevante, producido por el equipo universitario responsable, bajo la conducción del Dr. Hugo Quiroga; y lo celebramos doblemente porque esta fructífera experiencia se inserta en una política de nuestra Universidad que se quiere cada vez más y mejor articulada con la sociedad que nos contiene y nos sostiene.

Dr. Héctor Floriani

Agradecimientos

El Equipo de Evaluación en Políticas Públicas y Derechos Humanos expresa su profundo reconocimiento a las dos instituciones públicas, a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y a la Universidad Nacional de Rosario, que sostuvieron la iniciativa de continuar con la segunda etapa de la propuesta inicial (evaluación de avances en Derechos Humanos a nivel municipal), que surgió del Convenio de Cooperación interinstitucional firmado entre ambas en el mes de marzo de 2017. La disposición de esas instituciones favoreció la ardua tarea e impulsó el desafío que el Equipo tenía por delante en un universo de saberes y prácticas políticas en el que no se reconoce casi experiencia previa de evaluación, desde el enfoque adoptado. La labor profesional fue intensa, rigurosa y, al mismo tiempo, un quehacer de aprendizaje y de experiencias enriquecedoras.

Es amplia la lista de personas e instituciones con las que el Equipo está en deuda por la colaboración y el apoyo permanente recibido. Sería imposible nombrarlos a todos. No obstante ello, necesitamos destacar y valorar muy especialmente la relación personal y académica del Equipo con la doctora *Laura Pautassi*, experta en Derechos Humanos y ex presidenta del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (OEA), afianzada a partir del trabajo emprendido por su aporte de ideas, el compromiso compartido con la temática y el apoyo permanente recibido.

Asimismo, agradecer en particular a la doctora *Verónica Cáceres*, Investigadora de CONICET y especialista en Aguas y Servicios de saneamiento desde el enfoque de derechos humanos, por su colaboración y aportes sustantivos a consultas realizadas por el Equipo sobre aspectos provinciales relativos a su especialidad.

A Pamela y a Martín, profesionales del taller de diseño Té de Tintas, nuestro enorme agradecimiento por habernos acompañado desde el inicio del trabajo del Equipo y por realizar una labor experta de apoyo técnico en el diseño de las publicaciones. También por la labor de aprendizaje que nos brindaron en cada etapa del recorrido compartido.

A nivel institucional, no queremos dejar de aludir a aquellos funcionarios, funcionarias, Ministros y Ministras de distintas áreas del Gobierno provincial, así como de diferentes reparticiones como la Secretaría de Aguas y Saneamiento, el Directorio del Ente Regulador de Servicios Sanitarios; también los funcionarios y funcionarias Municipales que respondieron con disposición a las solicitudes de información. En el orden nacional, se recibió la asistencia en el otorgamiento de información pública de los equipos técnicos del ex Ministerio de Trabajo y del ex Ministerio de Salud.

Un reconocimiento muy especial a la Asociación de Trabajadores el Estado (ATE) por su cooperación y apoyo permanente para el sostenimiento de la tarea del Equipo. Este libro se benefició también de la información pública sobre el Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe específicamente brindada por la disposición de la Corte Suprema de Justicia, gracias al apoyo ofrecido por su actual presidenta, doctora María Angélica Gastaldi, así como también de otras funcionarias judiciales, como la doctora Mariela Sarrias y otros agentes judiciales dependientes de ese supremo organismo. Fue muy importante también la información brindada, de manera específica, por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

El Equipo agradece muy especialmente a miembros del Equipo de Asesores del Defensor, en particular al doctor Carlos Zambon por el compromiso, el estímulo, la calidad personal y profesional de las orientaciones brindadas desde el momento mismo de la firma del Convenio de Cooperación, que resultaron tan útiles y provechosas para el trabajo de evaluación e investigación. Igualmente, un enorme agradecimiento a los equipos técnicos y administrativos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, Sede Rosario y Sede Santa Fe, por su permanente acompañamiento.

Finalmente, el Equipo agradece a todas y todos quienes participaron en los encuentros, en las entrevistas; a los informantes clave, a agentes del Estado provincial y municipal y a todos y todas que hicieron posible esta obra, por el tiempo y dedicación generosamente brindados.

Introducción.
Los derechos humanos y el buen gobierno

El libro que presentamos es el resultado de la evaluación de avances en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la provincia de Santa Fe, desde el enfoque de derechos humanos. Fue realizado por el *Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos* de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional de Rosario. La evaluación comprende el período 2018 hasta junio de 2019 inclusive. Por tanto, los hechos y cambios acontecidos por fuera de ese lapso no son considerados.

El libro se inscribe en el interior de un proceso de evaluación de avances en derechos humanos más amplio que, por iniciativa de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y con el apoyo de la Universidad Nacional de Rosario, dio origen a la conformación del Equipo, en el año 2017. Desde su constitución, el Equipo asumió los desafíos de una primera etapa de trabajo con la publicación en 2018 del libro *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*. Este recorrido le permitió considerar los desafíos que surgieron más tarde, desde una nueva propuesta manifestada por la Defensoría del Pueblo, en el año 2018.

Así, el objeto de estudio de esta segunda etapa de evaluación son los derechos económicos, sociales y culturales, y ya no el desafío metodológico de evaluar las políticas sociales como en la primera etapa. El objetivo general refiere al estado de avance de los Derechos a la Salud, a la Educción, a la Seguridad Social, a una Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos, y a una Vida Libre de Violencia en la provincia de Santa Fe. En cuanto a los objetivos específicos se destacan, entre otros, la producción y sistematización de evidencia de los derechos mencionados; la formulación de recomendaciones para la toma de decisiones en base a los hallazgos identificados sobre el progreso de los derechos a través de las políticas sociales implementadas en la provincia; la contribución al desarrollo de una cultura institucional de monitoreo y evaluación a escala federal, con el enfoque de derechos, que involucre a los tres poderes del Estado, con capacidad de incidencia nacional.

Asimismo, el alcance de la evaluación se expande desde la ciudad de Rosario (primera etapa de evaluación) a la provincia de Santa Fe (segunda etapa de evaluación). La propuesta 2018 recupera el interés inicial de la Defensoría de centrar la atención en poblaciones específicas vulneradas: personas con discapacidad, adultos mayores, población en condición de pobreza y atravesadas por las desigualdades de género.

En la Introducción del libro publicado en 2018 el concepto de *democracia de derechos* fue el argumento central para poder pensar los principios de dignidad, igualdad y libertad. Con esta serie de enunciados enlazábamos democracia y derechos humanos. Éstos se presentan como un modelo de referencia mundial en el que el enfoque de derechos implica un cambio de paradigma. La perspectiva de los derechos humanos conlleva una dimensión de garantías y de desarrollo de los derechos fundamentales para todas las personas, que están amparadas por las constituciones, las convenciones y pactos internacionales.

Al concebir a la democracia como una *democracia de derechos* se invoca la prioridad de los derechos en la conformación de un orden político. No obstante, sabemos que el arte del ejercicio democrático del poder, y de su legitimidad, no depende tan solo de las urnas, sino de su capacidad de elaborar e implementar políticas públicas sociales inclusivas. Es decir, en el plano de la gestión pública, la política tiene lugar en un amplio espacio de derechos, que constituye el análisis y diseño de las políticas públicas. De esto modo, se conectan democracia, derechos humanos y políticas sociales. Hoy, la pregunta crucial nos remite a la manera de encarar las desigualdades múltiples, complejas y persistentes como estrategia esencial en el progreso de cualquier orden democrático. Mientras se amplia y regulariza la democracia electiva, se amplía, a la vez, el campo de las desigualdades. Concretamente, ¿puede la democracia política sostenerse, y garantizar la convivencia común, sin incorporar la inclusión social como realidad efectiva del ejercicio de gobierno? Como veremos, los derechos humanos no están desvinculados del buen gobierno.

Al tomar conciencia de ese interrogante, y frente a la dificultad de hallar soluciones beneficiosas, reconocemos que el sentido de la paridad de los derechos humanos es el presupuesto necesario de cualquier horizonte democratizador. De ahí, el creciente interés por la evaluación y medición de los derechos humanos, en particular: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del *Protocolo de San Salvador*; los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contemplados en la *Agenda 2030*; y los derechos establecidos en la *Convención de Belém do Pará*, documentos que han sido el universo de referencia intelectual, político, jurídico y cultural para este Informe, como lo fueron también para el Informe anterior.

Combinamos distintas matrices de derechos humanos y adaptamos los indicadores a la realidad de la provincia de Santa Fe cuando se lo consideró necesario. Con esta perspectiva se buscó evitar análisis formalistas. Está ampliamente desarrollado en el Capítulo 3 la conformación de la matriz y la importancia de aplicar las metodologías de evaluación de los derechos humanos —tanto las elaboradas en el sistema interamericano como en el sistema internacional— para el orden subnacional, En este marco, subrayo la importancia de la elaboración de una *Guía Metodológica* como producto adicional de este libro para fortalecer la cultura de la evaluación y monitoreo, así como también enfatizo la *matriz de Vacancia* que ha sido especialmente considerada en el Capítulo 6 y que ha sido valorada de interés académico por CEPAL.

En consecuencia, con el patrón de los derechos humanos adoptamos un enfoque diferente; si bien es de orden académico, cumple fines políticos, económicos, sociales y culturales. Las personas son miembros de una sociedad que les reconoce derechos fundamentales protegidos por un Estado bien ordenado. Precisamente, ahí se vuelve notoria una de las falencias de la voluntad democrática, de una voluntad política común. Desde 1983 vivimos en la Argentina el período democrático más largo de nuestra historia, pero no hemos podido resolver la cuestión del buen gobierno. La idea de buen gobierno no es otra cosa en la actualidad que sinónimo de un «Estado bien ordenado». Un Estado bien ordenado refiere, pues, a la construcción de consensos básicos, a la garantía de seguridad jurídica, al respeto al edificio institucional, a la instauración de un orden justo, y a la producción de estabilidad política.

El buen gobierno promueve modos de cooperación que buscan asegurar y ampliar los mejores resultados acerca de los bienes básicos indispensables; bosqueja e implementa

opciones coyunturales y opciones estratégicas en función de las circunstancias y situaciones concretas, pero también de las orientaciones de mediano y largo plazo. El buen gobierno no se reduce a durar en el poder, su responsabilidad es hacer lo necesario para crecer gestionando los asuntos comunes y protegiendo los derechos humanos. El buen gobierno no es sólo un gobierno *eficaz,* sino que es también un gobierno *controlado*, equilibrado. Es aquel que se gana la legitimidad cada día, el que no pierde la confianza de la ciudadanía.

La idea de buen gobierno nos traslada a los autores clásicos de la antigüedad, con especial acento en la tradición filosófica medieval. Uno de los grandes temas que recorre toda la historia de la reflexión política hasta la actualidad es la distinción entre el mal y el buen gobierno. De los clásicos se siguen extrayendo lecciones. Y desde el arte, se interpretan políticamente los frescos de Ambrogio Lorenzetti pintados en 1338 en la Sala del Consejo de los Nueve en el palacio comunal de Siena. Es una obra que fascina a historiadores y filósofos en la que se observa los principios del buen gobierno (Skinner, 2009; Boucheron, 2018; Rosanvallon, 2015; Giner y Sarasa, 1997).

Según Norberto Bobbio, en la tradición política de las ciudades italianas del Renacimiento, y aún después, el buen gobierno se identifica con el *bien común*, por oposición al bien de la parte o de uno solo: el tirano (Bobbio, 2003: 231). El buen gobierno, es entendido como el gobierno para el bien común que se asocia siempre a la idea de justicia que impide las desigualdades, siendo las desigualdades las causas principales de los conflictos, y de la disgregación o perturbación de un orden político, que persigue la paz social y la igualdad ciudadana. Un ejercicio democrático del poder con políticas sociales inclusivas propicia el buen gobierno. La gobernabilidad no es el buen gobierno; el buen gobierno es el conjunto de procesos y políticas dirigidas a la generación ampliada e institucionalizada de los derechos fundamentales, de los derechos humanos. En ese sentido, el buen gobierno es una posibilidad de realización humana, no es algo retórico ni un sueño.

Decíamos que buen gobierno y bien común caminan juntos; están interrelacionados y se retroalimentan. El bien común es el presupuesto y el desarrollo de la sociedad, que se materializa en los derechos humanos. El bien común se estructura en torno al *derecho de todas* personas a un «acceso justo» (mejor diríamos *igual*) a la alimentación, la vivienda, la energía, la educación, el transporte, la información, a una vida libre de violencia, a la participación democrática y a la expresión artística (Petrella, 1997:18). El concepto de bien común no significa la existencia de una concepción única de bien común, sino que alude a un encuadre de referencia de los derechos fundamentales, que son iguales, para todas las personas. Por eso, no es apropiado enunciar el bien común como referencia constitutiva de la democracia, como definición normativa. Pero los bienes comunes están mejor garantizados e institucionalizados en un orden democrático que en cualquier otro tipo de régimen.

Los derechos fundamentales son los derechos humanos, que se imponen como un modelo de referencia, tanto en el orden normativo como político. El sentido de los derechos humanos está dado por su contenido político. En definitiva, constituyen una guía para la acción pública. Los derechos humanos son los derechos de todas las personas frente a los gobiernos y son los derechos de todas las personas en sociedad. Asistimos a un cambio de paradigma, producto de convenciones nacionales, regionales e internacionales: la evo-

lución de la noción de los derechos humanos, que abre la puerta a una *sociedad de derechos* (que trasciende el Estado de derecho) y se constituye como un sistema universal de convivencia. Precisamente, este es el gran desafío; las declaraciones y los principios son universales, esto es irrefutable, el problema consiste en la realización de los mismos, en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Los derechos humanos adquirieron rango constitucional en la Argentina con la reforma de 1994. El artículo 75 inciso 22 les otorga esa jerarquía a once convenios internacionales reconocidos con ese rango. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, no incluidos en el inciso 22, deberán ser aprobados por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de ambas cámaras. El inciso 23 del mismo artículo, en una clara afirmación de la constitucionalidad de los derechos humanos, establece: «Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad». El Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana sobre Derechos Humanos), incluido en el inciso 22, tiene vigencia en nuestro derecho interno desde el año 1984, aprobado por la ley 23.054. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, se aprobaron con rango constitucional: La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (ley 24.820 de 1997), y La Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (Ley 25.778 de 2003).

El cumplimiento de los derechos humanos requiere de obligaciones fundamentales por parte de los Estados. Las principales obligaciones derivan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por las Naciones Unidas en 1966. Por su parte, las *Directrices de Maastricht* de 1987 sobre las violaciones de los DESC determina el alcance y naturaleza de esas violaciones y las obligaciones del Estado, así como también ofrece recursos a las entidades encargadas de la vigilancia y administración de justicia en el orden nacional, regional e internacional. El Estado tiene tres obligaciones distintas: obligaciones de *respetar, proteger* y *cumplir*. El incumplimiento de esas tres obligaciones constituye una violación a esos derechos.

Si nos remitimos a la Argentina, no se ha garantizado el cumplimiento de los DESC por parte del Estado nacional, en el período analizado; porque no ha existido una adecuada institucionalización de las condiciones políticas para la igualdad de derechos ni un modelo de desarrollo económico sustentable e inclusivo, necesario para garantizar el goce de esos derechos. Por un lado, desde septiembre de 2018 asoma una regresividad institucional con la reducción a Secretarías de Estado de los Ministerios de Salud, Trabajo, Ambiente y Desarrollo Sustentable, Cultura, Ciencia y Tecnología. Por el otro, la progresividad es una característica de los derechos humanos, sin embargo, en el orden nacional, en el período analizado, se ha evaluado una regresión en determinados programas que implican un retroceso en el acceso a los derechos, medido por los indicadores del enfoque de derechos humanos. Sabemos que la política social siempre está asociada a un modelo económico determinado. Tengamos en cuenta además que las Directrices de Maastricht determinan

que las obligaciones del Estado comprenden elementos de «obligación de conducta» y de «obligación de resultados».

Es aquí donde aparece el rol social del Estado democrático; su rostro más amigable. Sin embargo, conviene aclarar que Estado y gobierno no están exactamente en un mismo plano, no son conceptos idénticos. Es sabido que el concepto «gobierno» es antiguo y proviene del griego que significa «timón». Actualmente, la palabra gobierno significa dirigir, administrar, mandar, decidir, organizar, en definitiva, es la actividad de organizar y guiar a la comunidad política. En cambio, «Estado», es un concepto moderno que comienza a configurarse partir del siglo XVI (el vocablo latino s*tato* nace en el siglo XIV) como autoridad diferenciada de gobernantes y gobernados. Es decir, el Estado es un aparato distinto tanto de los gobernantes como de los gobernados. En consecuencia, una cosa es el Estado y otra quien es la persona que está a cargo de esa institución.

Con referencia a los que estamos considerando, son los Estados los responsables (como actores independientes y sedes de la soberanía) los que deben garantizar la transformación de los derechos en realidades. Son los Estados los que toman las decisiones, definen las políticas públicas, tienen también la función de controlar y regular los procesos generadores de desigualdades complejas, a través de los gobernantes de turno en cuanto son los encargados de su administración. El poder de los gobernantes consiste en hacer cumplir las leyes nacionales, los pactos y convenciones internacionales, y sin duda aparece una noción abstracta de la autoridad estatal, que es impersonal. Esta es la característica central del Estado moderno. En este esquema, se requiere de un Estado con capacidad de planificación estratégica y con solvencia para diseñar e implementar políticas públicas inclusivas, desde el enfoque de los derechos humanos, que se inscriben en la obligaciones y responsabilidades de los gobernantes de turno. El buen gobierno tiene que ver con el *ejercicio* democrático del poder, con sus resultados, con su eficacia, y no solo con su legitimidad de origen. Este es el *desafío* del Estado y la democracia del siglo XXI.

La dinámica que asume el federalismo en Argentina es otro tema a destacar en esta evaluación, por la relevancia que adquiere la relación entre Nación y Provincias. La distorsión del régimen de coparticipación federal es antiguo y persistente. Tal como opera en la práctica no contribuye a reforzar el principio federal consagrado en nuestra Constitución. Al contrario, lo que se ha instalado en la realidad es el «unitarismo fiscal». Las provincias reclaman equidad en la coparticipación federal, y un aumento en el reparto de las mismas, porque en ellas recae la responsabilidad de las cuatro funciones básicas de los Estados federados: salud, educación, justicia, y seguridad.

El enfoque utilizado nos demuestra y confirma dos cuestiones centrales y estratégicas sobre el supuesto principio federal. En primer lugar, las provincias tienen competencias en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, y deben responder a las particularidades que asumen con relación a cada derecho, y, en segundo lugar, se pone en evidencia la discrecionalidad que ejercita el Poder Ejecutivo Nacional en relación con la distribución de los recursos y cómo esa decisión política impacta en el progreso de los derechos al restar la posibilidad real de incrementar las inversiones. En síntesis, se hacen explícitas las dinámicas territoriales y las trayectorias de vida diferenciadas que adquieren las personas,

en función de las capacidades instaladas, las redes disponibles y los esfuerzos realizados por Estado provincial para cada derecho y que logran reflejar, en parte, los mapas, a partir de la geo–referenciación producida por el Equipo.

Para evaluar políticas públicas o para evaluar derechos se requiere del derecho humano a la información pública que es condición y consecuencia de la libertad de expresión. Si existe el derecho a ser informado libremente, tiene que ser una información confiable –si se quiere veraz o verdadera. La idea es que la información presta un servicio. Los déficits de información pública oficial (tratado en el Capítulo 6) constituyeron un problema y fueron resignificados por el Equipo, como un serio desafío. Como las respuestas a la demanda de información no eran completamente satisfechas se podían limitar las posibilidades de desarrollo de la evaluación. Por eso, la estrategia elaborada para completar la información faltante residió en recurrir a la producción de la información estadística provincial, en torno al manejo de bases de datos oficiales del INDEC (Encuesta Permanente de Hogares–EPH y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos–EAHU); así como también entrevistas semiestructuradas a actores gubernamentales y no gubernamentales clave; y entrevistas a informantes clave. De este modo, se logró presentar un sólido panorama general de los derechos, aunque que en algunas situaciones particulares se hubiera necesitado una mayor profundidad.

La evaluación de avances realizada por el Equipo en la provincia de Santa Fe se inscribe en una *cultura institucional* —que incluye un sistema legal, estructuras organizacionales, procesos, actores y prácticas políticas— que aún no tiene un desarrollo avanzado y un afianzamiento pleno del enfoque de derechos humanos. Con esa debilidad institucional como punto de partida, evaluamos progresividades en los esfuerzos del Estado con el propósito de producir un cambio cultural paulatino. Teniendo en cuenta esta base conceptual y operativa, ejercitamos juicios valorativos acerca de esos avances que muestra la acción conjunta desarrollada por el Estado para cumplir los compromisos asumidos en derechos humanos, que inciden también en materia de desigualdades estructurales; en particular, los compromisos asumidos en orden a la satisfacción de los cinco derechos sociales objeto de este estudio. (Capítulo 7). Al medir progresividad toman relevancia los hallazgos generales, pero al mismo tiempo pueden constituir señales de estancamiento o alertas de regresividad. Conjuntamente con los hallazgos, se formularon recomendaciones para la acción política. Esas recomendaciones tienen como propósito orientar los rumbos de las políticas públicas, en términos de avances o mejoras, para que se puedan concretar, progresivamente, los derechos.

En definitiva, para la construcción de la matriz de evaluación aplicada, en base al enfoque de derechos humanos y a la definición de indicadores, se llevó a cabo un proceso de aproximación territorial de los indicadores propuestos en las diversas matrices, que implicó priorizar la agenda territorial y el contexto de la provincia de Santa Fe. Las dificultades encontradas para relevar aspectos relativos a las «señales de progreso» cualitativas que contempla el enfoque, debido a la escasa producción de información provincial oficial disponible que dé cuenta de la perspectiva del propio actor social, generaron la necesidad de incorporar la información cualitativa complementaria obtenida por medio de entrevistas a diversos actores e informantes clave. La tarea de obtener, procesar y garantizar la rigurosidad y confiabilidad de los datos, resultó ardua.

Por tanto, la evaluación no es exhaustiva ni aborda todos aspectos posibles acerca de los derechos. Tampoco mide calidad, debido a la dificultad de acceder a las señales de progreso. Es importante destacar, que se ha recurrido a consultas a especialistas en temas específicos en la medida que se presentaban dudas o se necesitaban orientaciones o aclaraciones puntuales de expertos respecto a algunos de los aspectos de los derechos evaluados. Otra fuente de insumos (para ejercitar el carácter participativo y para destacar el proceso de aprendizaje otorgado a la evaluación transitada) consistió en abrir el debate para sumar voces, y someter la producción a consideración de los actores involucrados y, a la vez, reconsiderar los informes y avanzar en nuevos aspectos de la investigación–evaluación. Estas actividades se concretaron en instancias de presentación de la evaluación en distintas instituciones estatales y centros de estudios: la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe (por ejemplo, con ley de información pública); la propia Defensoría del Pueblo; la Universidad de Rosario, en especial en la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (con presencia de autoridades, docentes, investigadores y estudiantes); el Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO), mediante un conversatorio con funcionarios y funcionarias del gobierno municipal y provincial.

La obra que se presenta está organizada en siete Capítulos, ordenados en el Índice en tres Partes. La Primera Parte, titulada *Las bases del enfoque de Derechos: territorial, conceptual y metodológica,* comprende los tres primeros Capítulos (1, 2 y 3), en los cuales se abordan los cimientos territoriales, conceptuales y metodológicos de la evaluación. La Segunda Parte, titulada *La operatividad de los Derechos en el territorio provincial*, comprende dos Capítulos (4 y 5). El Capítulo 4, trata el núcleo de la evaluación al presentar el análisis, tanto descriptivo como valorativo, de cada uno de los derechos evaluados y está organizado en cinco subcapítulos. En especial, este capítulo puede resultar de utilidad como material de estudio o de consulta sobre el avance de cada derecho tratado. El Capítulo 5, analiza el contexto financiero y el compromiso presupuestario de cada uno de los derechos, en base a las fuentes de financiamiento de cada derecho y a la evolución del gasto público en la materia en la provincia de Santa Fe.

La Tercera Parte, titulada *Los avances en la satisfacción de los Derechos: progresos y desafíos,* comprende dos Capítulos (6 y 7) que muestran resultados de la evaluación desarrollada. En el Capítulo 6, se da cuenta de los desafíos que asumió el Equipo en el trabajo con la información pública oficial para alimentar los indicadores de derechos humanos. A raíz de esta experiencia, se construyó una matriz de vacancia en el acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe que intenta resignificar los vacíos, para orientar al Estado en futuros avances en la producción de información pública en materia de derechos humanos. El Capítulo 7, presenta los *hallazgos* de la evaluación por derecho, en términos de progresos alcanzados y de desafíos a lograr. Asimismo, se formulan *recomendaciones*, por derecho y generales, con el propósito de orientar decisiones políticas del Estado en la materia, así como también evidenciar aquellos aspectos de mayor relevancia que deben ser atendidos. Por último, se potencia el enfoque utilizado más allá de la matriz metodológica aplicada, y se señalan las tendencias principales que se pueden identificar en razón de la actuación del Estado provincial respecto a las desigualdades estructurales, derivadas de sus intervenciones para la satisfacción de los derechos.

La posibilidad de evaluar el estado de avance de los derechos estipulados por la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe estimula los procesos de cumplimiento de los derechos sobre bases objetivas, así como también coadyuva en la formulación de políticas sociales, desde el enfoque de derechos humanos, contando con evidencia empírica. Es destacable el requerimiento de los organismos internacionales al encargar a los gobiernos el monitoreo del cumplimiento de los tratados, y del rol específico de las Defensorías del Pueblo, para medir los progresos realizados en periodos de tiempo determinados. La medición de los derechos humanos basados en indicadores constituye una gran herramienta para la exigibilidad de los derechos y para identificar en qué medida los Estado cumplen o incumplen con sus obligaciones de protección y garantía de los derechos. Por eso, la relevancia, el significado y la trascendencia del trabajo que hemos realizado.

Para finalizar, nos propusimos desde el marco metodológico planteado realizar un aporte para la medición del estado de avance en la realización efectiva de los derechos construyendo una matriz de medición que refleje los esfuerzos realizados por los Estados para avanzar hacia la plena realización de los derechos. Se trata, sobre todo, de un camino que se busca mantener abierto, para poder seguir adelante. Su afianzamiento, mejoramiento y profundización dependerá de las reacciones y comentarios de sus lectores, así como también de las nuevas pistas de evaluaciones e investigaciones adicionales y de la reflexión colectiva.

Dr. Hugo Quiroga
COORDINADOR GENERAL

P1

Parte 1. Las bases del enfoque de derechos: territorial, conceptual y metodológica

C1

Capítulo 1. El territorio provincial como espacio de producción de ciudadanía

1. El territorio provincial como espacio de producción de ciudadanía

1.1 Provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe se encuentra ubicada en una posición estratégica dentro de Argentina y del corredor bioceánico sudamericano. Tiene una superficie total de 133.007 km², lo que representa el 4,78 por ciento del total de la superficie del país, sobre los 2.780.000 km² que posee Argentina, y ocupa el 10° lugar entre las provincias argentinas.

Según los datos oficiales del Censo 2010, la provincia de Santa Fe contaba con una población de 3.194.537, conformada en un 48,5% por varones y en un 51,5% por mujeres. Teniendo en cuenta las proyecciones de población por provincia elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en base al Censo Nacional 2010, la población estimada al 1° de julio de 2019 alcanza un total de 3.509.113 habitantes.

Sobre los 44.271.041 de habitantes que tiene la República Argentina, la provincia representa el tercer distrito con mayor cantidad de habitantes luego de la provincia de Buenos Aires y la provincia de Córdoba.

El territorio santafesino no es ajeno a la tendencia mundial y nacional en relación al crecimiento de la población urbana. La distribución de la población se da de manera desigual en el territorio: Rosario y Santa Fe son las ciudades que concentran el 53% del total de la población. Los departamentos de la zona norte de la Provincia están conformados por población más joven que los del sur: en el departamento Nueve de Julio, el 31,3% de la población está integrada por personas de 0 a 14 años

La provincia de Santa Fe cuenta con 57 municipios y 308 comunas. La categoría de municipio corresponde a los centros urbanos que cuentan con una población mayor a 10.000 habitantes, y a su vez, son considerados municipios de primera categoría aquellos que cuenten con más de 200.000 habitantes. La categoría de comuna corresponde a los centros urbanos menores a 10.000 habitantes y que poseen como mínimo 500 habitantes.

Las fronteras de la provincia de Santa Fe suman una longitud de 2.126 km. Limita al norte con la provincia del Chaco; al este, con las provincias de Corrientes y Entre Ríos; al sur, con la provincia de Buenos Aires y al oeste, con las provincias de Córdoba y Santiago del Estero, lo que implica la necesidad de gestionar las problemáticas comunes mediante esfuerzos de coordinación y articulación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. En su eje norte–sur, tiene una longitud de 720 km y en su eje este–oeste alcanza los 380 km.

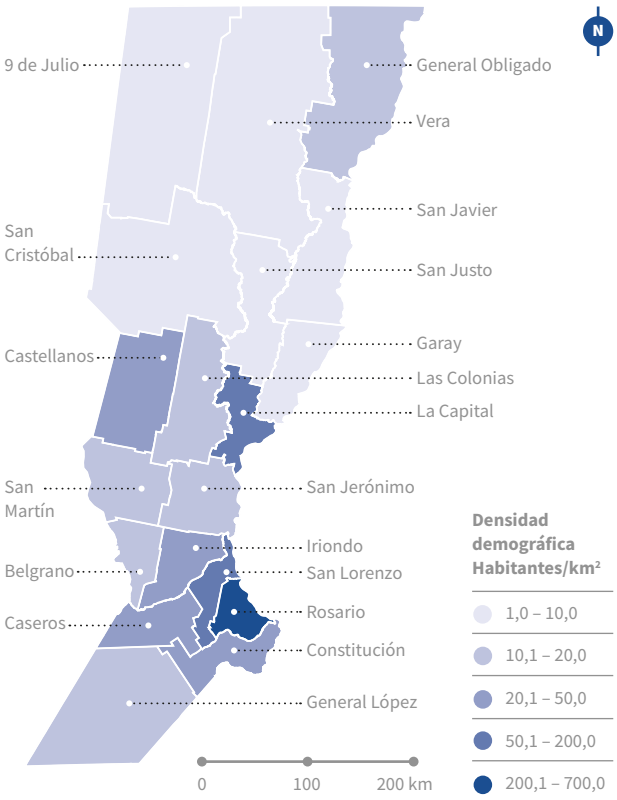
Sobre el fenómeno de la urbanización podemos reconocer que a fines del siglo XX el mundo avanzaba inexorablemente hacia una urbanización diferente a la experimentada a principios y mediados de siglo, porque las ciudades debieron confrontar con procesos que no solo habían alterado su fisonomía sino su naturaleza, dado que lo que se había modificado era su sociedad (Ziccardi, 2001)

MAPA 1. Santa Fe, Argentina y América Latina.



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

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



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

La mitad de la humanidad, esto es unos 3.500 millones de personas, vive actualmente en ciudades y esta cifra seguirá aumentado. Así, en 2015, cerca de 4.000 millones de personas (54% de la población mundial) vivía en ciudades. Según proyecciones estadísticas, en 2030, aproximadamente 5.000 millones de personas habitarán las ciudades.

El futuro será, sin dudas, urbano para la mayoría de las personas; por tanto las soluciones a algunos de los principales problemas y necesidades a que se enfrentan (pobreza, cambio climático, educación, salud pública, etc.) debe encontrarse en el marco de la ciudad. La rápida urbanización conlleva enormes dificultades vinculadas a la integración y a la calidad de vida de las personas, como: creciente número de habitantes de barrios marginales; incremento de la contaminación atmosférica; insuficiencia de servicios públicos básicos e infraestructura de viviendas; crecimiento urbano incontrolado y no planificado; aumento de las vulnerabilidades en las condiciones de vida y ante los desastres climáticos. El número absoluto de residentes en zonas urbanas que viven en barrios marginales sigue aumentando, en parte debido a la aceleración de la urbanización, el crecimiento demográfico y la falta de políticas apropiadas en materia de tierras y viviendas. En el año 2000 según estimaciones de Naciones Unidas, 792 millones de personas residentes en zonas urbanas vivían en barrios marginales. En 2014 esa cifra ascendió a 880 millones de personas (Naciones Unidas, 2017).

1.1.1 Población y geografía económica

La conquista y colonización de la provincia se realizó a través de sus ríos. Así se fundaron la ciudad de Santa Fe en el centro–norte y Rosario en el sur, alrededor de las cuales se fueron conformando lentamente dinámicas productivas vinculadas a actividades mercantiles derivadas de la producción ganadera y el comercio fluvial, en virtud de la dinámica que la conquista española había adoptado en el Río de la Plata hasta fines del siglo XVIII y del largo proceso de constitución de la nación en la primera mitad del siglo XIX.

El informe sobre el primer censo nacional de 1869 señala que el territorio de la Provincia de Santa Fe estaba ocupado antes de la conquista por poblaciones originarias Timbúes, Quiloazas y Chanás, todos de origen Guaraní. La ciudad de Santa Fe, fundada por Juan de Garay en 1573, era uno de los lugares más poblados. La llegada de los españoles a partir de 1492 constituye la segunda corriente inmigratoria al continente americano cuyos pueblos originarios, considerados como los primeros inmigrantes, habitaban el continente aproximadamente desde hacía 13 mil años (IPEC, 2008).

Los pueblos originarios eran nómades y su economía de supervivencia era la caza, la pesca y la recolección de frutos. El primer asentamiento europeo se produjo en el año 1527, en la confluencia de los ríos Carcarañá y Paraná, con la fundación del fuerte de Sancti Spíritu por iniciativa de Sebastián Gaboto. Posteriormente este primer asentamiento sería destruido por los pueblos originarios en rechazo a la colonización. (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019).

En el último Censo del año 2010 se identificaron 28.710 personas que se reconocían pertenecientes o descendientes de un pueblo originario. La cantidad de hogares con al menos una persona descendiente de pueblos originarios que registra el Censo 2010 es de 18.939, lo que representa un 1,85% del total de hogares de la Provincia, mientras que en 2001 este valor fue del 2,02%. Las dos comunidades originarias más importantes son la Qom (hay 1.822 hogares en la provincia de Santa Fe integrados por personas de esa etnia) y Mocoví (1.798 hogares). También se registra en el territorio santafesino la existencia de grupos Tupi Guaraní (en 634 hogares), Mapuche (en 396 hogares), Calchaquí (389), Chane (139), Quechua (132), Tehuelche (82) y Wichi (50), mientras que el resto de las comunidades originarias detectadas no alcanzan a sumar cincuenta hogares por etnia en todo el territorio santafesino (Biasatti, 2016).

A partir de 1880, con la consolidación del Estado Nacional y a la luz del modelo agroexportador, la provincia de Santa Fe junto a las provincias de la región pampeana integraría la etapa de modernización temprana en virtud de las potencialidades de su geografía económica, intensificada por la masiva inmigración europea que se sumó económica y culturalmente de la mano del modelo productivo en el periodo 1880–1930 (Germani, 1987 en Filmus, 1996). Este esquema también favoreció el crecimiento de los sectores urbanos y el desarrollo de industrias, que incorporaron al universo de inmigrantes que no llegaron a la campaña. Y sobre este escenario la producción del litoral pampeano fue acentuando su orientación hacia mercados ultramarinos, dada la privilegiada situación de sus puertos, la fecundidad de sus tierras y la creciente demanda de productos para el exterior (Oszlak, 1997).

En la década de 1880 se produjo el periodo de inmigración masiva de carácter excepcional, que transformó profundamente a la sociedad argentina. Las corrientes inmigratorias de los siglos XIX y principio del XX, producirían un significativo impacto en el tamaño y la estructura de la población, y contribuirían al rápido crecimiento poblacional de sus aglomerados urbanos.

Entre los siglos XIX y XX Santa Fe se convertiría en una de las provincias con más llegada de extranjeros: en 1895 el 40% y en 1914 el 35% de la población de la provincia era extranjera. En el caso de Rosario, en 1914 el 42% de los rosarinos eran extranjeros, en tanto que en la ciudad de Santa Fe el porcentaje alcanzaba al 30% (IPEC, 2008).

La provincia de Santa Fe ocupa un lugar muy importante en la economía nacional[1]. La distribución de la población se vincula a las características de su geografía económica, donde las actividades agropecuarias que se reflejan en la producción de las regiones provinciales se desarrollaron entramando el modelo agroexportador junto al desarrollo del sector secundario y terciario de la economía que se encuentra traducido en cinco sistemas productivos: el sistema de agroalimentos y biocombustibles; el sistema metalmecánico, químico y otras manufacturas; el sistema de empresas de base tecnológica; el sistema de turismo, comercio y servicios, y el sistema hídrico, forestal y minero, identificados y organizados en cadenas de valor (Plan Estratégico Provincial, 2012).

El territorio de la provincia se encuentra favorecido por una extensa red hidrográfica y un clima de características diversas, con más de 800 kilómetros de frente fluvial sobre el río Paraná y más de 20 puertos de ultramar que posibilitan la embarcación de más del 70% de las exportaciones argentinas en agroalimentos.

La provincia de Santa Fe representa un extenso territorio con características particulares y diversas. De acuerdo al Informe elaborado por el Gobierno de la provincia, «Santa Fe una economía que se destaca» del año 2017, la provincia posee un sistema productivo diversificado, con un fuerte perfil exportador, alta preponderancia del empleo privado, reducida presión fiscal, escasa deuda pública y aumento sostenido de la inversión pública en áreas estratégicas.

En términos del Producto Bruto Geográfico[2] (PBG), la provincia de Santa Fe se posiciona como la tercera economía del país. De acuerdo a la estimación del PBG, la estructura productiva se mantuvo relativamente constante para el periodo 2010–2015, con participaciones del sector primario de 9%, del sector secundario 23% y del sector terciario 67%.

1. Para tener una aproximación a la estructura productiva de la provincia de Santa Fe en primer lugar vamos a tomar el Censo Nacional de Población y Hogares 2010, (teniendo en cuenta que la composición sectorial y por ramas de actividad que se despliega en el territorio no registra cambios abruptos en las participaciones de cada uno para períodos relativamente cortos de tiempo.); el informe «Santa Fe, una economía que se destaca», elaborada por el gobierno de la provincia de Santa Fe; el Informe Especial sobre la Estructura Económica de Santa Fe y el Área Metropolitana Rosario, elaborado por el Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional de Rosario en el año 2018 y el Informe Preliminar sobre el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Santa Fe para el periodo 2004–2016, elaborado por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) al mes de julio de 2018. El Informe del Observatorio de la Universidad Nacional de Rosario se encuentra disponible en: http://www.observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/Estructura-economica-de-la-provincia-de-Santa-Fe-y-del-AGR.pdf

2. El PBG es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial y es equivalente a lo que a nivel país en su conjunto se conoce como Producto Interno (PIB). El método que se utiliza para el cálculo del PGB es similar al que se utiliza para el cálculo del PBI y se lo conoce como «enfoque de la producción». Consiste en calcular el PGB como diferencia entre el valor de las producciones obtenidas en la provincia menos el correspondiente a los insumos utilizados para ello y de esta forma, obtener el valor monetario de los bienes finales producidos. Los informes se encuentran disponibles en: http://www.estadisticasantafe.gob.ar/.

En el periodo señalado el sector secundario fue el único que registró un leve aumento en la participación del PBG provincial, con una magnitud de 0,73% y pone en evidencia que el sector terciario es el único que crece en cada año del periodo bajo análisis, y que los componentes más importantes del mismo en el año 2015 son: servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (35% del sector), comercio (24%), y transporte, almacenamiento y comunicación (13%).

El universo de las unidades productivas al interior de cada sector económico se compone mayoritariamente por micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) que cumplen un papel destacado en el sistema productivo. En base a los datos del cuarto trimestre de 2013, en el sector comercio el 75,45% de las firmas son microempresas, el 18,12% son pequeñas, el 3,85% son medianas y el 2,58% son grandes. De este modo, las mipymes representan al 97,4% de las empresas de comercio de la provincia. Tanto en la Industria como en los restantes sectores productores de servicios, la incidencia de las mipymes alcanza al 96,3 por ciento (Observatorio de Economías Regionales y Sectoriales, 2016)

Para dar cuenta de períodos más cercanos en el tiempo, una de las fuentes de información alternativa utilizada es el Índice Sintético de Actividad Económica[3] (ISAE) elaborado por el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), que muestra que la estructura productiva se mantiene estable de acuerdo a los datos del Producto Bruto Geográfico (hasta 2015), pero los indicadores seleccionados para el periodo más cercano muestran señales de un posible cambio en la estructura productiva, una reducción relativa del sector industrial y un crecimiento de la participación del sector comercio. En el último informe del mes de febrero de 2019, el ISAE registró una variación negativa de 3,0% respecto del mismo mes del año anterior. En relación al mes anterior, el indicador registró una suba de 2,3% en febrero de 2019 con respecto a enero del mismo año.

El recorrido por la estructura económica implica tener en cuenta el contexto de un modelo político y económico en el nivel nacional que profundiza la división entre una población integrada al modelo económico respecto de otros colectivos «que tienen una relación marginal y esquiva» con el bienestar y conforma los elementos de un régimen social de acumulación excluyente (Pautassi y Gamallo, 2012). La actividad económica de la provincia de Santa Fe tampoco está exenta del contexto nacional y de los vaivenes críticos de la política economía, donde la macroeconomía presenta una alta volatilidad entre periodos de aceleración seguidos de recesión y crisis profundas (PNUD, 2018). Las fases recesivas que se registran desde el año 2001 revelan la correspondencia entre la economía nacional y la economía provincial y los contrastes a nivel territorial que se manifiestan en una tasa de crecimiento promedio menor que la potencial.

3. El ISAE es un indicador mensual que tiene como fin describir la coyuntura económica de la provincia de Santa Fe y fue desarrollado bajo convenio entre el IPEC, Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe y la CEPAL, tomando el año 2014 como línea de base. A partir del mes de enero de 2019 se revisó la composición del modelo original con el objeto de seleccionar el conjunto de series que representen mejor el comportamiento de la actividad económica provincial que se encuentra compuesto por las series: empleo registrado, consumo de energía eléctrica de los grandes clientes de la empresa Provincial de la Energía, consumo de gasoil, consumo de gas industrial, recaudación de ingresos brutos y patentamiento y transferencias de autos. Los informes se encuentran disponibles en http://www.estadisticasantafe.gob.ar/.

En el sistema federal de gobierno los proyectos políticos y económicos a nivel nacional impregnan y afectan a todo el territorio. En este contexto es posible decir que las crisis socioeconómicas se presentan como interrogantes institucionales y que en ese sentido «*Argentina ha tenido y tiene serias dificultades para definir una sociedad que trascienda los acuciantes problemas de coyuntura y la recurrencia a resolver de forma abrupta y urgente las expresiones coyunturales de dichos problemas donde los oscilantes ciclos económicos impiden construir una línea estable de ingreso de vida sobre la cual se puedan distribuir riesgos*» (Lo Vuolo, 2002:2).

1.2 Sistema Político y forma de gobierno

Abordar el territorio implica reconocer procesos históricos, sociales, económicos y culturales que, en sus diferentes escalas, permearon al poder político y a las formas de representación y trazaron el recorrido de los derechos en el marco del sistema federal de gobierno. En este sentido, las condiciones de acceso a los derechos por parte de la ciudadanía han constituido y constituyen un desafío para los gobiernos y para las políticas públicas y sociales, que deben ser leídas en clave de las estrategias de desarrollo de los proyectos político–gubernamentales y de su mayor o menor contribución a la generación de sociedades más igualitarias.

La extensión de la democracia como régimen ha incidido en la profundización paulatina de la igualdad de la ciudadanía, en tanto portadora de derechos y libertades que, a lo largo del siglo XX, se fueron incorporando desde el marco normativo internacional al nacional a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En el Capítulo 2 del libro se va a desarrollar la especificidad del campo normativo y la relación con la ampliación de los derechos de ciudadanía.

La provincia de Santa Fe conforma una de las 24 jurisdicciones en las que se estructura el sistema de gobierno federal en Argentina, que se funda sobre la descentralización territorial del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, que constituyen sus instituciones y funciones de acuerdo a las competencias entre cada nivel de gobierno.

El federalismo argentino preexiste a la Nación, ya que las provincias se conformaron previamente. El federalismo es una forma de organización política en que las actividades del Estado se encuentran repartidas entre gobiernos regionales y un gobierno central, donde cada gobierno tiene actividades sobre las que conserva autonomía en la toma de decisiones (Riker, 1975 en Abal Medina, 2012).

En el caso argentino, la elección de una organización federal fue la alternativa para controlar las autonomías de las provincias a mediados del siglo XIX. Esta situación se expresa en la Constitución Nacional, en el artículo 5, que establece «que cada provincia dicta para sí su propia constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

La Constitución también establece, en el artículo 121, que «las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación» y, en el artículo 122, que «se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores y sus legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del gobierno nacional».

En 1861, con la disolución de la Confederación Argentina, la resolución de los asuntos públicos continuaría en manos de los gobiernos provinciales y de instituciones como la Iglesia y asociaciones voluntarias. Sin embargo, *«es indudable que a partir de 1862 el Estado Nacional tuvo un rol preponderante en la creación de oportunidades, la generación de intereses y la satisfacción de necesidades que beneficiaron a regiones sectores y grupos sociales cada vez más amplios. Pero el hecho saliente es que estas formas de intervención penetraron efectivamente en la sociedad, convirtiendo al Estado en un factor constituyente de la misma y a su acción en un prerrequisito de su mutua reproducción»* (Oszlak, 1997: 40).

En 1880, el conflicto bélico entre el gobierno federal y las provincias se cerró bajo la presidencia de Avellaneda, cuando el gobierno nacional logró establecer su predominio por sobre las provincias y se definió un parlamento bicameral. Es importante señalar que ciento cuatro años después, en ocasión de la Reforma Constitucional de 1994, la elección de los senadores pasó a ser directa, se acotaron los mandatos de nueve a seis años y se elevaron de dos a tres el número de senadores por provincia lo que reforzó el rol de las provincias más pequeñas.

La Constitución Nacional establece en el artículo 1° la forma de gobierno representativa, republicana y federal sobre la base de un régimen presidencialista. La provincia de Santa Fe, como miembro del Estado Federal, organiza sus instituciones conforme al sistema representativo y republicano, y sobre el principio de división de poderes entre el poder ejecutivo, el poder judicial y el legislativo y de acuerdo a diseños institucionales que posibilitan la gestión y el control del territorio.

La forma representativa contiene, de acuerdo a O'Donnell (2011), un elemento de delegación, a partir del cual la ciudadanía confiere a sus representantes autoridad para tomar decisiones que no son vinculantes. El elemento de delegación establece que los representantes deben someterse a controles establecidos en el marco constitucional legal e implica una distribución pluralista de los diversos poderes e instituciones establecidas. Una forma de controlar el poder es a través de las elecciones siguientes y la rendición de cuentas, aunque esta última no está contemplada en la Constitución Nacional.

La gran preocupación de la democracia contemporánea es la limitación del poder. La separación de poderes, unida al control judicial de las decisiones políticas, y a las elecciones competitivas, ha configurado la idea de Estado de derecho democrático (Quiroga, 2011).

O'Donnell (2011) define al régimen democrático como aquel donde el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones competitivas e institucionalizadas, en el marco de la vigencia de libertades políticas como la asociación, expresión, movimiento e información no monopolizada por el Estado o por privados.

La forma republicana funciona bajo el principio de la división de poderes. En el sistema federal, el gobernador de la provincia es el jefe superior de la administración pública y el representante de la Provincia en sus relaciones con la Nación y con las demás provincias, y

ejerce el poder ejecutivo de acuerdo a la Constitución Provincial. En su carácter de agente natural del gobierno, hace cumplir en la provincia la Constitución y las leyes de la Nación.

El gobierno de los municipios y comunas se establece en los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución Provincial, y se limita a «la eficaz gestión de los intereses locales», a contramano del artículo 123 de la Constitución Nacional, que en el año 1994 incorporó la autonomía municipal al establecer que: «Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero».

La provincia de Santa Fe tiene una deuda pendiente con la autonomía municipal, y dicha deuda implica en los hechos una suspensión de los derechos, para los municipios de tener su propia Carta Orgánica y de establecer un régimen propio para la elección de autoridades, de contar con recursos financieros, administrarlos y gestionarlos, etc. En el proyecto de Reforma Constitucional 2018 se plantea modificar los artículos 106, 107 y 108, a los fines de establecer el alcance de la autonomía de los municipios, y se dispone la distribución de competencias entre la provincia, los municipios y las comunas y los criterios para el dictado de cartas orgánicas municipales, en su caso, para garantizar la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos para la integración de los órganos de gobierno locales.

Cuando analizamos las políticas públicas, centramos la mirada en el poder ejecutivo, pero las políticas públicas también se componen de las agendas del poder judicial y del poder legislativo, y en ello se juegan los recorridos de los derechos (Fernández Wagner, 2011). El poder judicial es una cara de la política pública, donde todo lo que no se resuelve en el marco de la gestión es pasible de ser judicializado y de producir jurisprudencia al respecto. En el poder legislativo, la cuestión pasa por el armado de la agenda parlamentaria, la estructura de las cámaras y los intereses en pugna, que ponen en tensión los intereses del cuerpo legislativo con los derechos de la ciudadanía.

El poder judicial, de acuerdo al artículo 83 de la Constitución Provincial y a la Ley Provincial Orgánica del Poder Judicial 10.160/1987, es ejercido exclusivamente por la Corte Suprema de Justicia y se estructura en Cámaras de Apelación, Juzgados de primera instancia y demás tribunales y jueces que establece la ley. Para la determinación de la competencia territorial del poder judicial, la provincia de Santa Fe se divide en Comunas, Circuitos Judiciales, Distritos Judiciales y Circunscripciones Judiciales. Se denomina Comuna a la unidad geopolítica de la provincia, se entiende la voz Comuna como término equivalente a Municipio. Los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los vocales de las Cámaras de Apelación y los jueces de Primera instancia son designados por el poder ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa. El poder judicial, mediante sus fallos, es una fuente de jurisprudencia. En materia de derechos crea contenidos jurídicos frente a vacancias de los marcos normativos e institucionales, y tiene la capacidad de generar el cumplimiento de las obligaciones en relación a los mismos para garantizar el acceso a derechos de la ciudadanía.

El poder legislativo tiene la exclusiva autoridad para crear leyes. Se encuentra dividido en dos cámaras: la Cámara de Diputados, que se compone de 50 miembros elegidos directamente, y toma a la provincia como un solo distrito. Corresponden 28 diputados para la fórmula política que obtiene el mayor número de votos y 22 diputados para los demás partidos en pro-

porción al número de votos obtenidos. Y la cámara de Senadores, que se compone de 19 miembros elegidos por departamento, de acuerdo al partido que obtenga mayor cantidad de votos. La composición de la cámara de Senadores responde a la representación del poder político territorial, independientemente de la cantidad de población que habite cada departamento.

Los mandatos de diputados y senadores se renuevan cada cuatro años; comienzan y terminan simultáneamente con el del gobernador y vicegobernador y pueden ser reelegidos indefinidamente (Artículos 34 y 38 de la Constitución Provincial). En el proyecto de reforma de la Constitución Provincial 2018 se consignan los art. 34 a 38, a los fines de limitar a un solo período la reelección de los diputados y senadores, consagrar la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos a integrar ambas Cámaras y disminuir la edad para ser elegido diputado y senador.

En el año 2004, a través de la Ley 12.367, Santa Fe fue la primera provincia en adoptar el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias y de un solo voto por ciudadano, para los candidatos a presentarse a las elecciones generales de autoridades provinciales, municipales y comunales[4].

A partir del año 2011, con la Ley 13.156, se estableció el sistema de boleta única y unificación del padrón electoral que rige el sistema electoral en la provincia de Santa Fe. El Sistema de boleta única implicó una innovación que renovó el sistema electoral y fue un avance sustantivo que incorporó transparencia, equidad y autonomía en la elección por parte de cada elector. Esto implica que para la elección de autoridades (gobernador, vicegobernador, intendentes municipales y senadores provinciales) se utiliza una única boleta que contiene los nombres de los candidatos titulares y suplentes con sus respectivas fotos, nombre y logos de los partidos. En el caso de elección de diputados provinciales, concejales y miembros de comisiones comunales, la boleta única contiene la nómina de los tres primeros y sus suplentes.

Una característica que distingue al gobierno de la provincia es que desde el año 2007 es gobernada por el Frente Progresista Cívico y Social, por tres periodos consecutivos, donde el partido socialista ha encabezado las listas de candidatos al poder ejecutivo, constituyendo la primera experiencia gubernamental en Argentina con tres gobernadores pertenecientes al partido socialista que, además, cuentan con antecedentes de gestión ejecutiva en la ciudad de Rosario, que funcionó como usina de experiencias en materia de gestión que se volcaron al territorio provincial con el desafío de ampliar la escala y generar mayor institucionalidad.

Un dato destacado del periodo es la convivencia del gobierno provincial con gobiernos nacionales de distinto signo político, que ha configurado un escenario no exento de dificultades para el nivel provincial. Durante la primera y segunda gobernación del FPCyS (2007–2012) y (2012–2015) en el nivel nacional gobernó el Frente para la Victoria, de base justicialista, y para el período de la tercera gobernación del FPCyS (2015–2019), en el nivel nacional gobierna la alianza Cambiemos.

4. En el año 2004, se derogó la ley 10.524 que establecía el cuestionado sistema electoral de doble voto simultáneo, conocido como ley de lemas, que permitía sumar los votos de los sublemas de un mismo partido al candidato que obtenía la mayoría dentro de la agrupación política (lema) y excluir al candidato cuyo sublema hubiera logrado la mayor cantidad de sufragios. El proyecto aprobado había sido presentado por el gobernador Jorge Obeid al comienzo de su mandato.

1.3 Plan Estratégico Provincial

A partir del año 2008, se inició en la provincia un proceso de reforma y modernización del Estado, denominado Plan Estratégico Provincial, que estaba anclado en: la regionalización, la descentralización y la planificación estratégica participativa y en tres líneas estratégicas: territorio integrado, calidad social y economía del desarrollo.[5]

El concepto de territorio integrado hace referencia a las condiciones de posibilidad de una sociedad inclusiva, para lo cual es necesario habilitar la construcción de identidades y patrimonio colectivo, a partir del establecimiento de múltiples redes que favorezcan el equilibrio y la solidaridad territorial. En esta línea los proyectos se vincularon al desarrollo de infraestructura vial; transporte; ordenamiento y planificación territorial; conectividad e incorporación de nuevas tecnologías de la información; sistema de medios de comunicación públicos; protección del medio ambiente y acciones de proyección regional e internacional.

El concepto de calidad social hace referencia a la participación de los ciudadanos en la vida social, económica y política de su comunidad en contextos de promoción del bienestar social e individual. En relación al bienestar social, el punto relevante es la cohesión de la comunidad y el fortalecimiento de un tejido social que integre las diferencias de los sujetos y ponga en valor la solidaridad. En esta línea se propusieron proyectos vinculados a garantizar la educación y la salud pública; la garantía del derecho al agua; el hábitat, la vivienda y la regularización dominial; el acceso universal a los bienes culturales y la construcción social del conocimiento; la promoción del trabajo decente, la convivencia segura y los vínculos sociales.

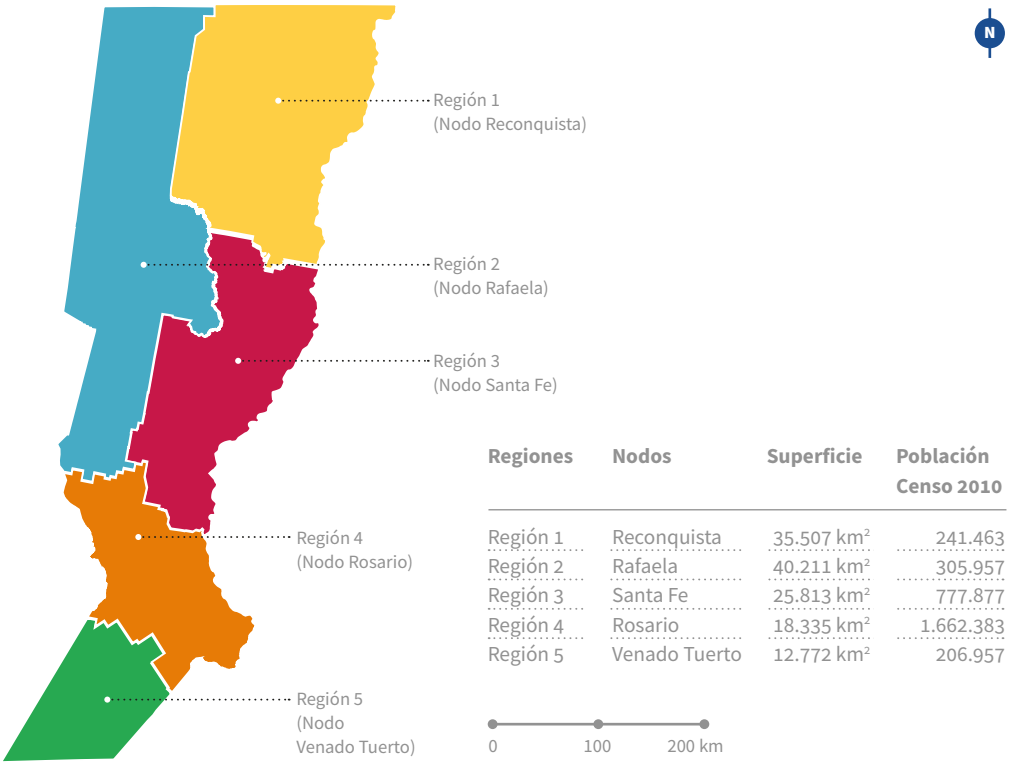
La línea economía del desarrollo implica una estrategia que se propone capitalizar y optimizar los recursos existentes con la utilización del conocimiento y la creatividad aplicados a la producción, a fin de alcanzar un desarrollo integrado que responda a indicadores tanto económicos como sociales, demandando una activa participación del Estado, aprovechando las oportunidades geográficas y económicas de la provincia.

El proceso de regionalización ha permitido abordar la provincia en función de la diversidad de su población y en clave de integración territorial, en la búsqueda de superar la fragmentación. Como resultado de un proceso participativo y del reconocimiento de condiciones naturales propias, se organizaron cinco regiones, en torno a cinco nodos de distribución y redistribución de capacidades, información y recursos. En la Región 1, el Nodo Reconquista; en la Región 2, el Nodo Rafaela; en la Región 3, el Nodo Santa Fe; en la Región 4, el Nodo Rosario y en la Región 5, el Nodo Venado Tuerto.

Los criterios de regionalización son el resultado de extensos estudios donde participaron actores de las cinco regiones que posibilitaron reflejar las problemáticas económicas, sociales y culturales del territorio (Bonfatti, 2011). El rol político del Plan Estratégico Provincial fue clave para reconocer la vital relevancia de las particularidades territoriales, las normas, los actores y las instituciones públicas y privadas como activos fundamentales del sistema democrático y del desarrollo de una sociedad.

5. Para describir el periodo vamos a tomar dos documentos: el Plan Estratégico Provincial 2008 y El Plan Estratégico Provincial Visión 2030 del año 2012.

MAPA 3. Regiones y nodos de la provincia de Santa Fe. Año 2010.



Regiones	Nodos	Superficie	Población Censo 2010
Región 1	Reconquista	35.507 km²	241.463
Región 2	Rafaela	40.211 km²	305.957
Región 3	Santa Fe	25.813 km²	777.877
Región 4	Rosario	18.335 km²	1.662.383
Región 5	Venado Tuerto	12.772 km²	206.957

Fuente: elaboración propia en base a IDESF y Plan Estratégico Provincial, Santa Fe 2012.

La Región 1 se encuentra situada en sector noreste de la provincia, cuenta con la mayor diversidad ambiental del territorio y está compuesta por 37 municipios y comunas. Demográficamente, es la región de la provincia con mayor porcentaje de población rural y altos niveles de población infantil y juvenil. Es por ello que las entidades educativas representan un ámbito de contención del espacio familiar y comunitario.

La Región 2 se localiza en el sector noroeste de la provincia. Es la más extensa y heterogénea en términos de capacidades instaladas, fortalezas productivas y recursos naturales disponibles y está integrada por 96 municipios y comunas. La zona sur es un importante enclave productivo a nivel provincial y nacional, mientras que el sector norte presenta falencias en infraestructuras territoriales y en el desarrollo productivo. También existe un claro desequilibrio en cuanto al asentamiento poblacional. En la zona sur se concentra la mayor cantidad de habitantes, mientras que el norte presenta una densidad poblacional baja.

La Región 3 se encuentra estratégicamente situada en el centro del territorio. En ella se encuentra la capital de la provincia, que es sede de los tres poderes del Estado, y se destaca por sus dinámicas productivas vinculadas a la producción de cereales y oleaginosas que se fortalecen por el desarrollo de otras industrias. Esta región se encuentra integrada por 97 municipios y comunas.

La Región 4 está situada en el sureste del territorio y se encuentra integrada por 96 municipios y comunas. Cuenta con el sistema portuario del Área Metropolitana Rosario (AMR), uno de los más importantes del país, para la exportación de granos y subproductos, donde se desarrollan actividades vinculadas al transporte, almacenamiento y producción del complejo oleaginoso junto con la producción de maquinaria agrícola de alta tecnología. La ciudad de Rosario y su área metropolitana conforman una economía basada en el sector de servicios y en la industria, la actividad financiera y bursátil, la importante presencia de pymes y el desarrollo tecnológico en las ciencias biológicas, así como el desarrollo histórico de su sistema educativo, sobre todo en el nivel superior, donde la diversidad y el nivel científico se destacan por el impulso de recursos humanos calificados.

La Región 5 está ubicada en el sur de la provincia. Contiene 36 municipios y comunas y presenta la mayor homogeneidad ambiental con alto potencial agrícola vinculado a la producción primaria y las manufacturas de origen agropecuario e industrial. Esta Región cuenta con un denso entramado social, que se expresa en instituciones y organizaciones sociales.

El Plan Estratégico Provincial implicó una apuesta a la redefinición de las fronteras al interior del territorio y a los desafíos políticos e institucionales que enfrentan los derechos para ser reconocidos. En este sentido los objetivos que se propuso el Plan tienden un puente con la Agenda de Desarrollo impulsada desde Naciones Unidas, que pone el acento en el bienestar de las personas, la sostenibilidad del crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

1.4 La agenda del desarrollo entre el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad

El bienestar político, económico y social es el resultado de un proceso político, económico y estatal, donde el Estado tiene un rol indelegable en la conducción de procesos de desarrollo que impulsen proyectos de crecimiento eficientes, con equidad distributiva, estabilidad, transparencia y sostenibilidad en el largo plazo.

El principal objetivo de la actividad humana es el desarrollo, y no el crecimiento económico. El desarrollo se puede analizar desde diferentes enfoques y marcos normativos que influyen en la formulación e implementación de políticas públicas y sociales que navegan entre diferentes contextos, niveles e instituciones.

Entre los distintos elementos utilizados para medir el desarrollo de los países, podemos destacar el Producto Interno Bruto (PIB)[6], el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Objetivos de Desarrollo Sostenible (IODS). De acuerdo al PIB y al PIB per cápita, el Banco

6. El producto interno bruto (PIB) es el valor monetario de todos los bienes y servicios finales que se producen en una economía a lo largo de un período de tiempo determinado. Es igual a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción, entendiéndose por residentes a una unidad institucional que se encuentra en territorio económico de un país y mantiene un centro de interés económico en ese territorio. (INDEC, 2019). El PIB per cápita es un indicador económico que mide el nivel de renta de un país y su población y resulta de la división entre el PIB del territorio entre el número de habitantes.

Mundial considera a Argentina como un país de ingreso alto. En cuanto al IDH, Argentina ocupa el puesto número 47 en un total de 188 países. Y en relación al IODS, nuestro país se ubica en el puesto 43 entre 149 países. (PNUD-Argentina, 2018)

La medición del PIB y del PIB per cápita es una de las formas de medir el crecimiento económico y su evolución, mediante la suma de las cuentas nacionales, que proporcionan información desagregada sobre la producción, el consumo, los factores de producción y el comercio de bienes y servicios interno y externo. El crecimiento económico proporciona los recursos que permiten mejorar ininterrumpidamente el desarrollo humano y la calidad del capital humano que contribuye de manera importante al crecimiento económico. Sin embargo, traducir el crecimiento en progreso no es una tarea lineal, porque el progreso debe estar contenido en un proyecto gubernamental de desarrollo a nivel nacional, traducido en políticas públicas sostenidas en mecanismos sólidos e institucionalizados para el mediano y largo plazo (Rannis y Stewart, 2002).

La medida del PIB, es importante, sin embargo, no es una medida que permita aproximarse al nivel de bienestar de la población, ya que no brinda información sobre lo que sucede a nivel individual o familiar y, además, porque deja de lado componentes que por distintas razones la metodología no capta, como el daño medioambiental, las actividades del sector informal, las actividades no lucrativas y las condiciones que las personas valoran, como vivir en un ambiente seguro, tener relaciones significativas con otros o tener un empleo satisfactorio (Deneulin y Spence, 2012).

El centro de la dinámica del crecimiento debe producir en cambios cualitativos de la estructura productiva, para avanzar en una menor heterogeneidad estructural y en un mayor desarrollo productivo que tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social (CEPAL, 2016)

El bienestar material es una dimensión necesaria del desarrollo humano, y los factores que influyen en el crecimiento económico son múltiples, sobre todo si se amplía su medición a un crecimiento con equidad y bienestar individual. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realiza sus mediciones en base a tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y el nivel de vida[7]. El valor del Índice de Desarrollo Humano para Argentina actualizado para el año 2018 es de 0,825%, y posiciona al país dentro de la categoría de muy alto desarrollo humano.

El IDH se considera pionero al plantear, en 1990, que el desarrollo nacional debe medirse no solo por el ingreso per cápita, sino también por los avances en materia de salud y educación. La nueva iniciativa para clasificar a los países transformó el discurso del desarrollo y puso en discusión la medición del ingreso como único indicador del progreso en materia de desarrollo.

En el marco de la medición del IDH, y con el objetivo de identificar a los grupos más vulnerables, en el año 2010 se establecieron tres índices para hacer un seguimiento de la

7. El indicador de una vida larga y saludable se mide por la esperanza de vida; el acceso al conocimiento se mide por la media de años de escolaridad de la población adulta y los años esperados de escolarización para los niños en edad de ingreso escolar; y el nivel de vida se mide por el Ingreso Nacional Bruto per cápita. El índice se establece en un rango de 0 y 1, cuanto más se aproxima a 1, mayor es el nivel de desarrollo humano.

desigualdad, la pobreza y el empoderamiento de las mujeres en múltiples dimensiones de Desarrollo Humano[8]. En el caso de Argentina, el valor del índice ajustado por desigualdad desciende de 0,825% a 0,707% (PNUD, 2018).

A partir del año 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se convirtió en la nueva agenda de desarrollo de las Naciones Unidas, que impulsa la articulación virtuosa de tres dimensiones: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad medioambiental, y se presenta como un desafío y una oportunidad para abordar los problemas en materia económica, social y ambiental.

El informe del Desarrollo Sostenible para Argentina (2018), señala que, a nivel nacional, la dimensión del crecimiento económico cuenta con una importante acumulación de capital humano, un sector primario moderno y productivo, un sector secundario heterogéneo y un sector terciario también heterogéneo donde conviven distintos niveles de productividad que se traducen en la conformación de un mercado de trabajo con altos niveles de precariedad e informalidad. El estado de la infraestructura restringe el crecimiento y presenta carencias en materia de infraestructura eléctrica, vial y transporte.

En relación a la dimensión inclusión social, por ejemplo, el Informe indica que los niveles de pobreza e indigencia son muy altos, con un piso superior al 20% en los últimos 25 años. Y en la dimensión sostenibilidad ambiental, debido a la gran biocapacidad y la gran variedad de recursos disponibles en el territorio, el informe no indica problemas derivados de un desbalance macroambiental. Sin embargo, se evidencian problemas de contaminación, erosión, pérdida de bosques y biodiversidad, etc. (PNUD, 2018: 2-3).

El nuevo Índice de Desarrollo Sostenible incorpora la medición del Índice de Desarrollo Sostenible Provincial, que se compone de variables que buscan captar las dimensiones establecidas en la Agenda 2030, y que enfrenta el desafío de alimentar los indicadores relativos a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con información disponible y de buena calidad.

El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la agenda internacional, implica un salto cualitativo para la integración del desarrollo sostenible como concepto orientador, e incluye temas altamente prioritarios, como erradicación de la pobreza extrema, reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros.

La agenda internacional representa el compromiso de los Estados, que asumen el desafío de hacer visibles las deudas en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la región en general y en cada país en particular, y pone a prueba la capacidad de los sistemas democráticos para procesar la desigualdad en pos de la construcción de sociedades más justas, en un territorio donde conviven el bienestar con la pobreza más extrema.

8. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH–D) y el Índice de Desigualdad de Género. En 2014 se introdujo el Índice de Desarrollo de Género.

1.5 Territorio y derechos

Una característica del federalismo como esquema de competencias del poder político estatal es la convivencia en el territorio de políticas que surgen desde los tres niveles del Estado, nacional, provincial y local, que se diferencian por sus distintos grados de intensidad, capacidad de cobertura y esfuerzos de coordinación. En el sistema federal, los niveles de gobierno se encuentran atravesados por la dificultad de alcanzar acuerdos estables sobre la distribución de los recursos federales, de los que la coparticipación[9] es sólo una parte. Existe un acuerdo en la literatura respecto de que el caso argentino presenta un alto nivel de centralización de la recaudación y altos niveles de descentralización del gasto provincial.

El funcionamiento del federalismo en Argentina se vincula con un fuerte centralismo económico, debido a que más del 80% de la recaudación impositiva la realiza el gobierno federal, y un marcado federalismo político de los gobiernos provinciales a través del senado nacional, al contar con capacidad de negociación sobre las iniciativas del poder ejecutivo.

De acuerdo a Cetrángolo y Giménez (2004), el gobierno federal asume la responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior y defensa. Hay potestades diferenciadas en varias finalidades, como la educación primaria y secundaria, la salud, la seguridad pública, lo cual evidencia un marco constitucional que no es operativo en relación a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, sobre todo por la falta de adecuación de la Constitución Provincial a los derechos de tercera generación expresados en la Constitución Nacional reformada en 1994.

Durante las últimas décadas, se hicieron evidentes potestades diferenciadas de cada nivel de gobierno. Esta situación habilitó procesos de reasignación de funciones, que han complejizado la relación nación–provincias–municipios, y dieron como resultado la concentración de las erogaciones del gobierno nacional en la previsión social, la salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias lo han hecho en materia de educación y salud, y los municipios en términos de su escala en diferentes servicios urbanos y de protección social.

Sobre el mapa, encontramos la evidencia de una ciudadanía que establece relaciones diferenciales de dependencia con los distintos niveles del Estado, y esta situación se vincula íntimamente con los esquemas productivos de cada región, la densidad de población, las capacidades instaladas y la pertenencia partidaria del poder ejecutivo, que son resultado de procesos históricos de largo plazo.

9. El término coparticipación hace referencia a la coparticipación federal de impuestos que es el sistema de rango constitucional que tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (incorporada al sistema desde la reforma constitucional del año 1994).El instituto se encuentra reglado en nuestra Constitución Nacional principalmente en el artículo 75, inc.2, cuando al establecer las atribuciones del Congreso Federal determina la de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, por un lado, y por otro, la de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, estableciendo que ambas son coparticipables, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica. Fuente consultada Honorable Congreso de la Nación. (En línea: 12/05/2019) https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/C/coparticipacion.ht//ml

En el escenario señalado, el Estado provincial es clave para desplegar en el territorio un conjunto de intervenciones, en el ejercicio de sus obligaciones específicas, que conforman la base del sistema de protección social de la provincia y que evidencian relaciones entre niveles de gobierno que en el sistema federal argentino no están exentas de problemas.

El proceso de descentralización de la gestión en inversión social que inició el Estado Nacional en las décadas del sesenta, setenta y noventa impuso a las provincias mayor responsabilidad en términos de asignación de la inversión pública. Por ejemplo, en materia de educación, el proceso se inició en la década del sesenta y culminó en 1992, con la transferencia de la totalidad de las escuelas secundarias a las provincias. Esto obedeció a la presión ejercida por la Nación para modificar en su favor la relación financiera con los Estados subnacionales (Cetrángolo y Devoto, 2002). Y, en materia de Salud, la transferencia de los Hospitales Nacionales a las provincias se inició en la década del sesenta y se completó en la década de 1990, sin una contrapartida de recursos.

La participación de los gobiernos provinciales en los recursos totales es un fenómeno regional que ha crecido en proporción con el aumento del gasto de esos gobiernos y la reducción de las partidas del Estado Nacional, lo que se ha traducido en una creciente brecha entre gasto y recursos (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

En el contexto de esta brecha, la provincia de Santa Fe sostuvo desde el año 2006 en adelante un reclamo por la retención indebida del 15% de coparticipación. A fines de 2015 fue beneficiada, junto a las provincias de Córdoba y San Luis, por un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el caso de Santa Fe, la demanda inicial fue presentada durante el gobierno de H. Binner en 2009. El fallo de 2015 ordena a la Nación cesar los descuentos sobre la coparticipación de la provincia —15% para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y 1,9% para la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)—, situación que comenzó a cumplirse en enero de 2016. Con respecto al pago de la deuda que la Nación mantiene con la provincia, por las sumas descontadas entre 2004 y 2015, no se llegó a un acuerdo sobre el monto actualizado, en el plazo de 120 días estipulado por el fallo judicial.

Hacia fines de 2017, en virtud de la firma del pacto fiscal por parte de la provincia a cambio del compromiso del gobierno nacional de generar acuerdos sobre el monto y la forma de pago de la deuda, se estableció el 31 de marzo de 2018 como plazo. Sin embargo, las gestiones se estancaron como consecuencia de la crisis macroeconómica y la escalada inflacionaria. En virtud del nuevo estancamiento en las negociaciones, el gobierno de la provincia volvió a presentar, en noviembre de 2018, un reclamo ante la Corte Suprema para que interviniera en la solución del conflicto. Es importante destacar que en el mes de febrero de 2019 la provincia adhirió al Pacto Fiscal, mediante la Ley Provincial 13.748, que habilita a la provincia a reclamar una propuesta de pago de la deuda de Nación.

1.5.1 Aproximación al estado de avance de los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio de la provincia de Santa Fe

El objetivo de nuestra investigación es evaluar el estado de avance de los derechos a la Seguridad Social, a la Salud, a la Educación, a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos y a una Vida Libre de Violencia, de acuerdo a las definiciones en materia de contenido, obligaciones y responsabilidades de los Estados, establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Protocolo de San Salvador Adicional a la convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales; el Sistema Internacional de Derechos Humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la Convención de Belém do Pará.

El análisis se realizó de acuerdo a los diversos instrumentos de medición de derechos contenidos en cada instrumento normativo, y se puso especial énfasis en poblaciones vulnerables, en situación de pobreza, personas con discapacidad, adultos mayores, poblaciones étnicas y atravesadas todas por las desigualdades de género. En el gráfico que presentamos a continuación se definen los derechos analizados de acuerdo a los instrumentos internacionales señalados:

TABLA 1. La definición de los derechos económicos, sociales y culturales seleccionados.

Derecho a la Seguridad Social Artículo 9 del Protocolo de San Salvador	Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.
Derecho a la Salud Artículo 10 del Protocolo de San Salvador	Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: atención primaria; extensión de beneficios a todos los individuos en la jurisdicción del Estado; imnunización contra enfermedades; prevención, tratamiento y educación y satisfacción de los grupos de más alto riesgo que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.
Derecho a la Educación Artículo 13 del Protocolo de San Salvador	Toda persona tiene derecho a la educación. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. (...) Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

(continúa en página siguiente)

Derecho a la Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos Artículo 11 del Protocolo de San Salvador y Objetivos 6, 7 y 11 de la Agenda 2030	Asegurar de aquí a 2030 el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos y lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Derecho a una Vida Libre de Violencia Convención Belén do Para y Agenda 2030	Debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado. Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otro tipo de explotación.

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del corpus internacional de Derechos Humanos.

Las políticas sociales en la provincia de Santa Fe, que se encuentran vinculadas a los derechos a la Seguridad Social, la Salud, la Educación, la Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y a una Vida Libre de Violencia, evidencian la garantía de la búsqueda de la equidad social y la promoción de los derechos de ciudadanía, y dan origen a intervenciones gubernamentales con distintos grados de interdependencia en cada derecho.

En términos de protecciones sobre los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, el gobierno de la provincia de Santa Fe y los municipios (sobre todo los más grandes) asumen, a la par del proceso de descentralización del gobierno nacional, mayores funciones, por ejemplo las políticas de seguridad alimentaria, las ayudas económicas de urgencia, la asistencia habitacional, los centros residenciales para adultos mayores, las prestaciones sociales vinculadas a discapacidad y salud, entre otras.

Hacer efectivos los derechos de ciudadanía implica contar con recursos materiales e institucionales que los sustenten. La asignación de nuevos derechos implica una redistribución del poder. Una simple declaración de derechos no basta, se necesitan instituciones que permitan que los derechos se hagan realidad (Polanyi, 1997 en Iazzetta, 2011).

El derecho a la Seguridad Social es reconocido en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial. La normativa que lo regula garantiza protecciones sociales a las personas en las distintas etapas de su vida, frente a una multiplicidad de riesgos y contingencias. El sistema de seguridad social administra un conjunto de prestaciones dirigidas a cubrir las necesidades que ocurran o puedan ocurrir a lo largo de la vida de las personas. Dicho sistema se encuentra conformado y administrado en forma mayoritaria por el nivel nacional y en forma subsidiaria por el gobierno provincial, que administra la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los empleados públicos provinciales y las pensiones provinciales no contributivas.

El derecho a la Salud se encuentra definido en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial, donde se contempla que es un bien público y se asumen compromisos en materia de atención primaria, la extensión de beneficios a toda la ciudadanía, la prevención y el tratamiento de enfermedades y la satisfacción de los grupos más vulnerables. El Ministerio de Salud de la provincia es la autoridad de aplicación que define, controla y regula

el Sistema de Salud Pública, y formula las políticas de acuerdo a los criterios territoriales y las necesidades de la población, junto a las áreas de salud de los Municipios. El sistema público provincial de salud se encuentra organizado sobre la base de una red integrada de servicios de salud, descentralizados territorialmente en regiones sanitarias, en función de las particularidades que requieren presencia y cercanía en torno a tres niveles, donde la red de atención primaria es central.

El derecho a la Educación se encuentra establecido en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial para toda la ciudadanía. Las Leyes Nacionales 26.206/2006 y 27.045/2014 cumplen en brindar un marco de regulación para garantizar el derecho a enseñar y aprender. Los Estados Nacional y Provincial asumen la responsabilidad indelegable de garantizar y proveer una educación integral, permanente y de calidad en condiciones de igualdad, gratuidad y equidad, y reconocen a la educación y al conocimiento como bienes públicos y como un derecho personal y social. El derecho a la Educación en la provincia de Santa Fe se garantiza a través de la estructura del Sistema Educativo Provincial, integrado al Sistema Educativo Nacional, que comprende cuatro niveles y ocho modalidades. La política educativa santafesina se desarrolla en un territorio extenso y diverso. Está orientada a la construcción de la igualdad de oportunidades, la promoción de la libertad y la convivencia democrática y se articula sobre tres ejes: la Escuela como Institución Social, Inclusión Socioeducativa y Calidad Educativa.

El derecho a la Vivienda Adecuada se encuentra establecido en la Constitución Nacional, donde se garantiza a través de la jerarquía constitucional que otorgó a un conjunto de disposiciones internacionales de derechos humanos. En la provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial vigente no establece el derecho a la Vivienda Adecuada ni el derecho a la vivienda digna. Sin embargo, determina en el artículo 21 que el «Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios». Asimismo, establece la función social de la propiedad en el artículo 15: «La propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social».

El derecho a los Servicios Públicos Básicos se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la Vivienda Adecuada, sin embargo, no se encuentra establecido ni en la Constitución Nacional ni en la Constitución de la provincia de Santa Fe.

El derecho a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos no escapa a las conformaciones complejas producto de formas diferenciales de acceso a la vivienda y a los servicios por parte de la ciudadanía. En este sentido, en el nivel provincial se destaca para el período analizado la jerarquización de áreas y programas específicos y el aumento del presupuesto asignado, como un avance significativo en términos de este derecho.

El derecho a una Vida Libre de Violencia no cuenta con jerarquía constitucional, pero forma parte del marco normativo nacional mediante la ratificación en 1996 de la Convención de Belém do Pará. En el año 2009, se sancionó la Ley Nacional 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos

en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Los avances en términos normativos se traducen en la existencia de un entramado de organismos nacionales y provinciales que conforma el marco institucional de abordaje para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, que, en el caso de la provincia de Santa Fe van a escalaron, a partir del año 2008, en la estructura del gobierno con la jerarquización de áreas, la cobertura territorial y la adopción de mecanismos de coordinación entre niveles del Estado y con organizaciones de la sociedad civil.

C2

Capítulo 2.
Bases conceptuales del Enfoque de derechos en la evaluación subnacional

2. Bases conceptuales del Enfoque de derechos en la evaluación subnacional

2.1 Las premisas del Enfoque

América Latina es el continente más desigual del mundo en el Siglo XXI. Esa desigualdad es compleja, no sólo económica y social, sino entrecruzada. Si bien el nivel más básico y determinante estructural de la matriz de la desigualdad en la región es el socio económico, este se encuentra reforzado la mayoría de las veces por las desigualdades de género, étnico-raciales, territoriales y/o las vinculadas al ciclo de vida de las personas. Esa matriz genera «capas de desigualdades» y «cadenas de desventajas» (PNUD, 2005: 61,63; PNUD, 2010; CEPAL, 2010: 15,18; CEPAL, 2011:9, CEPAL, 2016).

En los últimos 10 años, se han logrado avances importantes en materia de desarrollo social. No obstante, la definitiva superación de la pobreza y de las desigualdades complejas constituye aún un imperativo ético además de una condición imprescindible para avanzar hacia el desarrollo inclusivo en la región. Otorgarle centralidad a estos objetivos en las políticas de Estado es el camino propicio para alcanzar el desarrollo social; que combine dinamismo económico inclusivo con una distribución equitativa de los frutos del progreso para lograr el bienestar de todas las personas.

El enfoque de derechos humanos se impulsa en la región como horizonte político, orientador del desarrollo y del progreso en torno a los condicionantes y desafíos que implica poner en funcionamiento una estrategia política de desarrollo económico, social y cultural inclusiva (CEPAL, 2016:7). Las brechas existentes entre este horizonte de sentido y la realidad socio–política, económica y cultural que vivimos hoy en la región y en el país definen un proceso progresivo de transformaciones, a construir de manera gradual, participativa y colectiva, entre todos los actores, mediante el protagonismo y la acción social. A partir del año 2000, se desarrolló lo que hoy se define como la «tercera generación de reformas en la política social», centrada en la victoria de un cambio político y cultural que encamina nuestro tiempo, que pone el foco en las desigualdades complejas y es guiada por este enfoque.

La incorporación de ese enfoque como marco normativo y de orientación operativa para las políticas públicas en la Argentina es relativamente reciente. En 1994 los instrumentos internacionales de derechos humanos adquirieron jerarquía constitucional y, a partir de los primeros años del 2000, se comenaron a aplicar en nuestro país.

Entendemos que este enfoque presenta ciertos supuestos (premisas) que es necesario esclarecer a los fines de problematizar el sentido y significado que tiene la transformación esperada. Esas premisas son tanto conceptuales como operativas (metodológicas) y aunque están directamente conectadas, en este capítulo nos centraremos en las primeras.

Una premisa central del enfoque es el vínculo que se establece entre Estado, políticas sociales y derechos. En ese vínculo, de base jurídica, el Estado es el principal obligado en materia de derechos humanos y debe cumplir obligaciones jurídicas frente a las personas. Estas,

por su parte, son titulares de derechos y tienen facultades de exigibilidad al Estado para su cumplimiento. El poder se equilibra entre quien debe cumplir (Estado) y quien puede exigir (personas) ante incumplimientos en la satisfacción de derechos. Nos referimos al Estado que actúa a través de sus tres poderes, y cumple acciones legislativas (Poder Legislativo), acciones judiciales (Poder Judicial) y acciones políticas (Poder Ejecutivo). Evaluamos, entonces, obligaciones jurídicas que debe cumplir el Estado, de manera gradual, para satisfacer derechos económicos, sociales y culturales de las personas. Esas obligaciones constituyen compromisos asumidos por el Estado cuando suscribe al sistema internacional de derechos humanos. Las políticas y las acciones desarrolladas por el Estado encaminan esas obligaciones.

Las políticas públicas, en particular las políticas sociales, buscan en general interpretar y procesar las demandas de la sociedad (de sujetos, grupos, movimientos sociales) incorporándolas en la esfera estatal y en la dinámica política, en la medida que racionalizan la acción social. Los derechos operan como un factor de especificación que orienta a las políticas sociales y a través de ese proceso viabiliza intereses heterogéneos de la sociedad, que antes se ocultaban tras categorías homogéneas, y se constituye así en espacios vitales para el reconocimiento y el desarrollo de las ciudadanías. Este enfoque coloca hoy al derecho como instrumento de cambio, de integración social y de construcción de una democracia en la que «quepan» todos y todas (Bustelo y Minujin, 1999). Su incorporación gradual a la institucionalidad pública actual, que en general no responde al enfoque de derechos humanos y a la cultura política existente, plantea entonces permanentes desafíos en ese vínculo.

El primer desafío es que este enfoque, al referirse de manera directa a la política social, como acción del poder ejecutivo, se propone construir a través de ella una nueva cultura institucional con capacidad para expresarse en prácticas sociales, ajustadas a los aspectos normativos de los derechos humanos, y en prácticas institucionales distintas; que redefinan los contenidos, la organización y la implementación de los programas y políticas y que contribuyan a garantizar el acceso universal a las prestaciones y servicios que aseguran a las personas una vida digna. La aplicación de este enfoque de derechos en las políticas sociales introduce una perspectiva que busca reemplazar las ideas y enfoques tradicionales de necesidades y beneficiarios, propias del campo de la voluntad discrecional del Estado en materia social (asistencialismo), por una matriz que garantiza derechos y sujetos titulares de derechos con poder para exigir su cumplimiento (protección social de los derechos humanos). Ese poder de exigencia al Estado emana del campo de las obligaciones (jurídicas y políticas) asumidas como garantías públicas al suscribir al sistema internacional de derechos humanos (Estado Parte) y darle sostenibilidad.

El segundo desafío es que esta perspectiva de derechos humanos aplicada a los derechos económicos, sociales y culturales no se basa en una concepción clásica de los derechos humanos, sino en una mucho más operativa e instrumental que exige una nueva planificación social (Gerlero, 2010). Este enfoque se orienta específicamente a atender y superar brechas concretas en los derechos sociales entre lo que, por un lado, predican los postulados constitucionales sobre inclusión social y, por otro, lo que en la práctica muestra la ejecución de las acciones públicas, cuya sola existencia tampoco es referente del cumplimiento de derechos y propuestas.

El enfoque agrega a la planificación social componentes innovadores, en relación a la visión tecnocrática que suele ser la que prevalece (Gerlero, 2010). Incorpora nuevos temas que, en general, no son tratados por las políticas sociales tradicionales; surgen nuevos sectores identitarios (por razones de etnia, ciclo de vida, territorio, género, sexo, sexualidades) que exigen nuevas miradas para su tratamiento; promueve un sujeto distinto, dispuesto a participar activamente y de manera calificada en los procesos decisorios y de configuración de lo social; exige que la planificación asuma un rol facilitador y conductor de procesos de protección social integral, en el cual el Estado actúe como medio y como organizador de ese sistema ; que articule y sea parte de una amplia red de responsabilidad para el cumplimiento de los derechos; exige construir consensos técnicos y políticos, en instancias de decisión común; generar una corriente de opinión pública que alimente el cambio político y cultural que se propone el enfoque, en el sentido de ensanchar el espacio público, al habilitar una cultura social reflexiva, participativa y democrática. La base de ese doble cambio cultural, institucional y social, es garantizar y consolidar el reconocimiento recíproco en la vida en común.

Otra premisa del enfoque es la atención a las desigualdades estructurales, principalmente identificadas en poblaciones históricamente vulneradas, y crear condiciones equitativas que impidan su reproducción. No es factible un desarrollo inclusivo con personas excluidas, discriminadas y/o postergadas; las desigualdades son incompatibles con la idea de desarrollo inclusivo (CEPAL, 2019). Las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder son las razones principales que obstaculizan el progreso hacia ese desarrollo (OACDH, 2006: 22). En este sentido, exige una atención especial de las políticas direccionadas a proteger y a garantizar la restitución de derechos, considerados «secuestrados» (Gerlero, 2010), mediante la reinserción de las personas en el tejido social. Es decir, las políticas tendrían un efecto regenerativo del tejido social. La política social con enfoque de derechos propicia el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y presta especial atención al vínculo entre la ley, los derechos y las exigencias de la sociedad. Promueve una sociedad de derechos y la política social constituye el medio a través del cual, gradualmente, se puede garantizar el cumplimiento de los derechos colectivos y de los derechos individuales.

El compromiso asumido con el desarrollo inclusivo presenta la potencialidad de articular en el enfoque una serie de perspectivas que contribuyen a identificar y tratar desigualdades, además de la tradicional socio–económica vinculada a situaciones de pobreza y vulnerabilidad, que permiten abordar de manera comprehensiva el reto de la inclusión (CEPAL, 2019). Por esta razón, es importante destacar en esta oportunidad la utilidad conceptual que ofrece esa articulación en el enfoque adoptado , la que será retomada, en sus aspectos metodológicos, en el Capítulo 3.

1) La perspectiva de género contribuye a identificar construcciones culturales y sociales que predisponen a la sociedad a naturalizar situaciones de discriminación y exclusión en torno a lo femenino y a lo masculino, mediante la desvalorización de la mujer y la jerarquización del varón; 2) la perspectiva del ciclo de vida reconoce y hace visible que el desarrollo inclusivo depende de la interacción de diferentes riesgos que enfrentan las personas

a lo largo de su vida, de las experiencias y trayectorias acumuladas que están atravesadas por situaciones del contexto familiar, social, económico y cultural. Especialmente, se tiene en cuenta en esta evaluación —en función de los distintos niveles interjurisdiccionales que tienen competencia en la materia— que la atención oportuna en cada generación repercutirá en las siguientes y que el avance más significativo en un determinado ciclo vital puede derivarse de intervenciones realizadas en períodos anteriores (CEPAL, 2019: 70); 3) la perspectiva territorial es muy relevante dado que la ubicación geográfica de las personas incide en el acceso a las oportunidades, a los derechos y a la calidad del bienestar. Así, por ejemplo, no es lo mismo vivir en zonas rurales que en zonas urbanas, en barrios céntricos o en barrios periféricos, en capitales de provincia o en ciudades alejadas, etc. Existen importantes poblaciones rezagadas que habitan en territorios en los que es necesario realizar abordajes específicos adaptados a sus realidades; 4) la perspectiva intercultural, que incluye etnia–raza, apunta al reconocimiento recíproco amplio que fomente la convivencia y la inclusión. Los pueblos indígenas son identificados en el territorio provincial así como también en el país, como población rezagada, en todas las dimensiones del bienestar. La insuficiencia de estadísticas oficiales sobre estas poblaciones lo confirma.

La integralidad, la interdependencia y la indivisibilidad son principios del enfoque que portan cualidades intrínsecas de los derechos y que a su vez se trasladan a las lógicas políticas para el abordaje de lo social. Constituyen otra de las premisas a considerar, junto a principios que involucra la matriz metodológica utilizada en esta evaluación y que serán tratados más adelante en este capítulo. Pensar en políticas con enfoque de derechos supone instalar progresivamente una visión integral y no solo sectorial de los problemas sociales, a fin de trascender las perspectivas actuales que, al dividir su tratamiento por áreas sociales, suelen perder de vista la interdependencia e indivisibilidad de factores que coadyuvan a su solución. Los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables. Todos en conjunto son inherentes a la dignidad humana. Esa noción de integralidad e interdependencia en derechos humanos, que expresan esos principios, implica que el disfrute de unos puede ser dependiente o bien contribuir al disfrute de otros. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, esta premisa resulta central, al igual que en relación con los derechos civiles y políticos. La visión integral exige un abordaje previo en la concepción de la política pública. La integralidad y la interdependencia funcionan como procesos que se retroalimentan en la producción y en los efectos de la política. La interdependencia concibe la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales asociada al cumplimiento de los derechos civiles y políticos y viceversa (Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales)

Se propone que dichas políticas puedan alcanzar de manera gradual el máximo nivel de bienestar de la población y el máximo de justicia para desterrar las desigualdades de manera progresiva. Cada país, cada sociedad, en cada momento histórico, podrá evaluar la realidad (evidencias empíricas) de lo que alcanzó o aún no alcanzó en el marco de un proceso situado. El contexto incide en los avances, estancamientos o retrocesos de los derechos, es decir es indivisible de la realidad en que está inmerso.

Hoy, el campo de los derechos económicos, sociales y culturales es activado como respuesta a las urgencias existentes a causa de esas desigualdades en buena parte de la sociedad y por el carácter fundamental y vital de sus demandas sociales. Es reivindicado por una multiplicidad de actores, y desde distintas disciplinas, como «instrumento de cambio social» (Gargarella, 2015) o como la avenida central de la historia con capacidad para transformar el orden vigente y crear nuevas sensibilidades (Segato, 2010: 256). El interés por los derechos humanos, civiles y políticos se puso de manifiesto en nuestro país antes que los derechos económicos, sociales y culturales; principalmente a principios de la década de los ochenta, como consecuencia de la dictadura militar de 1976.

El estudio que presentamos, desde el enfoque de derechos, no implica una evaluación dicotómica, en términos de bueno–malo, sino de evolución gradual de los esfuerzos que realiza el Estado, que se manifiestan en las distintas acciones (estado de avance) hacia esta nueva matriz (más–menos; logrado–no logrado; mucho–poco, etc.). Por otra parte, permite identificar el grado de afectación de los derechos involucrados en las políticas.

La evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales seleccionados en la provincia de Santa Fe utiliza este enfoque de derechos y es organizada en base a un corpus normativo del sistema internacional de derechos humanos, integrado por disposiciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), que tienen carácter vinculante para los países de la región, y disposiciones de Naciones Unidas (ONU). Uno de los instrumentos de la OEA es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como «Protocolo de San Salvador», adoptado por su carácter vinculante para los países de la región. Fue aprobado en 1998 y entró en vigor en 1999. Incluye 19 Estados firmantes y 16 ratificaciones a la fecha. Establece las obligaciones relativas al cumplimiento del derecho a la salud, a la alimentación adecuada, a gozar de un ambiente sano, a la educación, al trabajo y a la sindicalización, a la seguridad social, a los derechos culturales, al reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de las personas adultas mayores, de las personas con discapacidad, las desigualdades de género, de los pueblos originarios y de los afrodescendientes (OEA, 2015).

Otro instrumento de la OEA utilizado es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, denominada comúnmente Convención de Belém do Pará (ciudad donde se firma), aprobada en 1994 y puesta en vigor en 1995. Hasta la fecha ha sido ratificada por 32 de los 35 Estados Parte de la Organización de los Estados Americanos. Establece, por primera vez, el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, entiende a la violencia contra las mujeres como una violación de sus derechos humanos y la enfrenta desde los ámbitos político, jurídico, social, económico y cultural y, desde esta concepción integral, propone el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad (OEA, 2014).

Por último, se aplican disposiciones de Naciones Unidas (ONU) como el marco normativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030, que es detallado en el Capítulo

3; así como también la guía de indicadores de derechos humanos prevista por el sistema de Naciones Unidas.

El principio de progresividad y prohibición de regresividad, salvo excepciones previstas, constituyó el principal horizonte de la evaluación según esa matriz y las Normas aprobadas por la Asamblea General de la OEA para la confección de los Informes periódicos previstos en el Protocolo (artículo 19). Es decir, se entendió que medir avances en los derechos sociales implica evaluar medidas progresivas que hayan adoptado los Estados para asegurar el debido respeto y satisfacción de los derechos consagrados en el Protocolo. Se exige una consideración paulatina en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Así, una política pública que involucre derechos sociales como derechos humanos, no podrá lograr su realización completa de manera rápida e inmediata, sino que requiere de un proceso durante el cual cada país o territorio avanza con tiempos distintos para lograr su meta (OEA, 2015)

2.2 Los estándares de los derechos económicos, sociales y culturales

La delimitación del contenido de un derecho económico, social y cultural constituye un aspecto central en la medición de avances y nos permite sintetizarlo en una pregunta ordenadora: ¿qué se mide en una evaluación con enfoque de derechos para valorar los esfuerzos del Estado? Para desandar el tema, consideramos necesario hilvanar una serie concatenada de conceptos de base normativa (estándares, principios, reglas) que, aún siendo abstractos en sus definiciones, logran ser traducidos en indicadores (instrumentos de medición) que tienen un anclaje operativo de verificación empírica (evidencia de la realidad) y conforman matrices de evaluación. En este apartado, haremos referencia a consideraciones conceptuales de los estándares, dado que los aspectos metodológicos y de verificación empírica serán especificados en el Capítulo 3. Asimismo, en el Capítulo 4, el trabajo con los indicadores en cada uno de los derechos evaluados muestra de manera descriptiva y explicativa el alcance y los resultados de la medición lograda, conforme a los estándares.

Es importante adelantar, de manera sintética en este Capítulo, que la evaluación de avances que presentamos se basó en una selección de derechos sociales y en la combinación de matrices de evaluación, de base normativa, para la medición de cada uno de los derechos, a saber: 1) el derecho a la Salud, el derecho a la Seguridad Social y el derecho a la Educación, correspondientes al primer agrupamiento de derechos establecido por la matriz de indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA, 2015); 2) el derecho a una Vida Libre de Violencia, establecido por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, y por el sistema de indicadores de progreso para la medición de su implementación (MESECVI, 2015) y 3) el derecho a una Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos, establecido a partir de una combinación de

instrumentos de derechos humanos que contribuyen a su medición, tales como la matriz de indicadores para la medición de la implementación del Protocolo de San Salvador (OEA, 2015); la matriz de indicadores para la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la matriz de indicadores de derechos humanos, Guía para la medición y la aplicación, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012).

De acuerdo a lo que establecen las Normas[10], «la información relacionada con cada derecho debe considerar: equidad de género, grupos especiales de personas —niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad—, diversidad étnica y cultural —en particular pueblos indígenas y afrodescendientes—, el territorio, diversidad sexual e identidades de género y la iniciativa de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas». La vacancia de información pública disponible, desagregada según esas distintas consideraciones que establecen las normas, constituyó un desafío para esta evaluación que es tratado en un capítulo especial (Capítulo 6), así como también a lo largo del desarrollo de este trabajo.

El término estándar refiere a un *corpus*, integrado por un conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras, que constituye la base sobre la cual se fija el contenido de los compromisos asumidos por los Estados en materia de DESC. No solo permite desarrollar con precisión el alcance de las obligaciones vinculadas al derecho social sino que también aporta elementos comunes en los procesos de verificación, de cumplimiento, de fiscalización y de evaluación de las políticas que se han adoptado para satisfacer los derechos (Pautassi, 2010). Surge de una definición legal, que incluye principios que derivan de la interpretación autorizada de disposiciones normativas internacionales. Expresan el resultado deseado respecto al derecho y no pueden ser verificados directamente dado que su naturaleza es abstracta.

Los *indicadores*, por su parte, son parámetros o unidades de medida que permiten captar y comprobar en la realidad empírica el contenido de los estándares (pautas y criterios que establecen las condiciones para aplicar los principios). Aportan mediciones de tipo cuantitativo y se sugiere complementar la verificación empírica con mediciones de tipo cualitativo, como la utilización de señales de progreso. Estas mediciones, cuantitativas y cualitativas, van a dar cuenta del grado de cumplimiento de la obligación contenida en el derecho. Por otra parte, como se detallará en el Capítulo 3, en la evaluación provincial se utilizaron indicadores que el Equipo denominó «proxy» , que permitieron ajustar el indicador normativo a la realidad empírica territorial a evaluar.

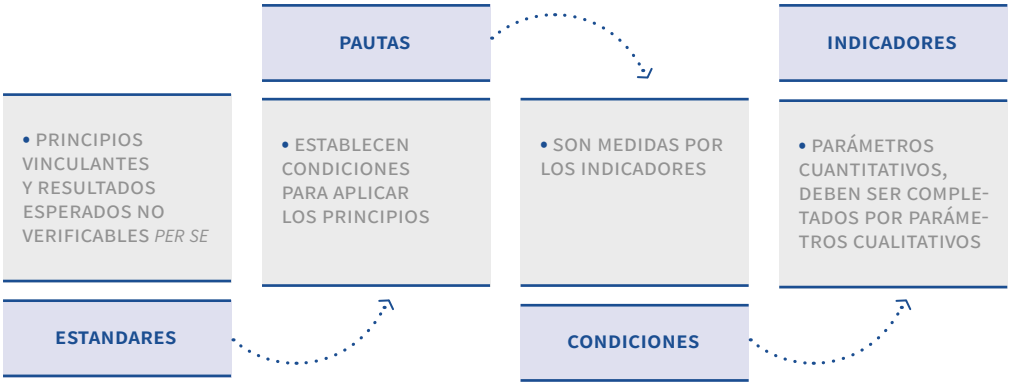
El *corpus* normativo que expresa los estándares resultanresulta de utilidad en varios sentidos. Por un lado, contribuye a precisar cuándo estamos frente a un derecho social y qué implicancias jurídicas tiene ese reconocimiento; en segundo lugar, permite analizar las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular, que se encargan de efectivizar los mandatos asumidos por el Estado en lo social; en tercer lugar, establece los alcances y los límites de las políticas y programas a adoptar por los Estados y, por último,

10. La Asamblea General de la OEA aprobó en 2005 (Resolución AG/RES 2074 (XXXV-O/05) las «Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador», en adelante, nos referiremos a ellas como las Normas.

aporta aspectos a considerar por los tribunales de justicia a la hora de interpretar los hechos desde la perspectiva de los derechos humanos (Pautassi, 2010: 12)

El punto de partida de los indicadores de derechos para su medición es el contenido normativo establecido en cada derecho y las obligaciones correlativas de los Estados, que se derivan de las normas del sistema internacional de derechos humanos.

GRÁFICO 1. Componentes normativos del proceso de medición de los derechos sociales.



Fuente: Abramovich y Pautassi (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales.*

La complejidad del proceso de construcción de los estándares de medición de los derechos, así como también lo relativo a la evaluación en el grado de cumplimiento de las obligaciones contenidas en los DESC, hace que se los considere flexibles, abiertos y dinámicos. En el Capítulo 4, se establecen las concepciones normativas relativas a cada derecho así como también las definiciones sobre su contenido y las obligaciones previstas para los Estados que se derivan del *corpus* internacional de derechos humanos.

Para delimitar el contenido de los DESC es importante precisar cuáles son los estándares que orientan ese proceso en esta evaluación y que se tomaron como base para el trabajo teórico y metodológico[11]. Esos estándares están interrelacionados, se complementan mutuamente y resulta necesario interpretarlos de manera conjunta.

11. Para el desarrollo de este punto, seguimos la lógica conceptual de Laura Pautassi (desarrollada en el libro que compila conjuntamente con Abramovich V. *La medición de derechos en las políticas sociales,* en particular, en el Capítulo 1, titulado «Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición», editada en 2010 por Ediciones del Puerto, Buenos Aires) y adaptamos algunos tópicos a las particularidades que exigió la evaluación territorial de la provincia de Santa Fe.

2.2.1 Contenido mínimo de los derechos y universalidad

Los Estados Parte[12] tienen la obligación de actuar para garantizar el nivel esencial de cada uno de los DESC establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos que suscribieron y, en particular, en aquellos constitutivos de las matrices que orientan esta evaluación, conforme a la selección de derechos antes informada. Los indicadores, relativos a cada derecho, permiten verificar en la realidad la medida del cumplimiento de las obligaciones del Estado para satisfacer el contenido mínimo de cada derecho.

Se trata del cumplimiento de una obligación mínima y, por tanto, ineludible y de alcance universal en cuanto a su contenido. Exige garantizar la satisfacción de por lo menos los niveles básicos en cada derecho, e incluye obligaciones relativas a procesos (de comportamiento) y/o resultados (de logros obtenidos, según el instrumento internacional que guíe las matrices e indicadores de evaluación).

El Estado está jurídicamente obligado a satisfacer el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si esta actitud induce a un sector de la población a ubicarse por debajo del estándar mínimo de protección del derecho. Por otra parte, la cobertura que debe garantizar el Estado deber ser universal y reforzada por el principio de no discriminación. La no discriminación implica la necesaria universalidad en la protección del DESC.

2.2.2 Utilización al máximo de los recursos disponibles

Los Estados tienen la obligación de lograr progresivamente y por todos los medios a su alcance (incluidas medidas legislativas y medidas judiciales) la satisfacción de los DESC. La exigencia de respetar el contenido mínimo de un DESC se complementa con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la garantía del DESC. El Protocolo de San Salvador (artículo 1) establece la obligación de los Estados partes de adoptar las medidas necesarias, tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. De aquí se desprenden dos criterios que deben guiar la acción del Estado: por un lado, está obligado a adoptar medidas concretas y por otro, debe utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Respecto a la noción «adoptar medidas» que establece el Protocolo, se interpreta que, si bien los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser alcanzados de manera progresiva y paulatina, se impone a los Estados la obligación de implementar medidas en un plazo razonablemente breve, contado desde la ratificación del Protocolo.

12. Se denomina Estados Parte a aquéllos que suscribieron compromisos (Tratados, Convenciones, Pactos, etc) de derechos humanos.

En cuanto al uso de los recursos disponibles, el Comité de derechos económicos sociales y culturales interpreta que se trata de una obligación de carácter inmediato, y las medidas que se adopten deben ser deliberadas, concretas y orientadas al cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto. A cada Estado le corresponderá justificar, en su caso, por qué no ha realizado acciones o por qué las mismas significaron un retroceso (Pautassi, 2010: 23).

2.2.3 Progresividad y no regresividad

El principio de progresividad en materia de DESC es el parámetro de juicio a partir del cual se valoran las medidas adoptadas por los Estados. Es decir, a través de él se determina el compromiso efectivizado por parte del Estado respecto a cada derecho y, por esa razón, en términos de medición, se lo considera complejo.

La no regresividad constituye un límite que el *corpus* de derechos humanos y la Constitución Nacional imponen a los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y, al mismo tiempo, constituye una garantía para la ciudadanía en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Este estándar le impide al Estado: a) sancionar normas o adoptar políticas o acciones de gobierno que empeoren la situación de los DESC que gozaba la población al momento de ser adoptados por el instrumento de derechos humanos correspondiente; b) suprimir o restringir derechos mediante nuevas disposiciones acordadas anteriormente por otra norma; o bien c) reducir los niveles de protección de los derechos económicos, sociales y culturales o derogar disposiciones. Este estándar se hace extensivo a los tres poderes del Estado.

El Protocolo de San Salvador prevé (artículo 19) el criterio de progresividad al establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada o el deber ser. Es decir, expresa un criterio de comparación entre, por un lado, las disposiciones constitucionales o legales e institucionales y las prácticas de gobierno de los Estados y, por otro lado, el nivel de satisfacción de las personas u organizaciones de la sociedad civil.

En el caso que exista regresividad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que cada Estado deberá probar que esa regresividad se fundamente en razones válidas y suficientes. Otro elemento a considerar es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera relevante aclarar que la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad. El conjunto de disposiciones interamericanas considera que el concepto de progresividad —y la obligación de no regresividad— establecido en la Convención Americana (artículo 26) no es excluyente de que un Estado imponga restricciones al ejercicio de derechos. La obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación a las implicancias colectivas de la medida. De allí que no cualquier medida regresiva es incompatible con la Convención (artículo 26) (Pautassi, 2010: 34).

La medición de progresividad y no regresividad es posible mediante la captación de indicadores que reflejen, por ejemplo, series anuales que permitan verificar la evolución de las políticas con énfasis en los progresos o retrocesos de los sujetos o grupos de población históricamente discriminados.

2.2.4 Igualdad y no discriminación

Este estándar consiste en garantizar que los derechos se ejerzan en igualdad de condiciones y sin discriminación, sin diferencias apoyadas en prejuicios y/o que generen barreras de acceso. Constituye una obligación con efecto inmediato para los Estados. No está supeditado al cumplimiento gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica inmediatamente. Por otra parte, en términos de igualdad de derechos y no discriminación, debe entenderse que comprende tanto la igualdad formal (de jure) como la igualdad de facto (sustantiva). La igualdad formal supone que se logra si las normas tratan a varones y mujeres de una manera neutra. La igualdad sustantiva se ocupa de los efectos de las normas en relación a la práctica y trata de conseguir que se alivie la situación desfavorable que sufren ciertos grupos.

También se contempla la igualdad y no discriminación, por ejemplo, en relación a personas de diferente orientación sexual e identidad de género y se las protege de todo hostigamiento como forma de discriminación.

Las obligaciones del Estado respecto a grupos vulnerables están directamente asociadas al estándar de igualdad y no discriminación. Por ejemplo, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales ha formulado observaciones generales respecto a las personas con discapacidad y obliga al Estado a reducir las ventajas estructurales y dar trato preferente apropiado a las personas con discapacidad, a fin de conseguir los objetivos de plena participación e igualdad dentro de la sociedad. Exige además disponer de recursos adicionales y una serie de medidas orientadas a lograr dicha finalidad.

Asimismo, se contemplan y protegen situaciones particulares referidas al ciclo de vida de las personas, como los adultos mayores, previstas en la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores, de 2017. Aunque no se han definido los grupos vulnerables, sí se ha hecho referencia a los derechos sociales que se les debe garantizar. Por ejemplo, se estableció que los adultos mayores sin recursos y las personas con discapacidad deben recibir una protección especial durante períodos de crisis económica y deberían acceder a una vivienda adecuada (Comité DESC, Relator especial).

En materia de salud, las personas que padecen VIH/SIDA son consideradas pertenecientes a grupos vulnerables (Observación General Nº14). Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció (2008) que el principio de igualdad y no discriminación tiene consecuencias concretas en torno a criterios de distribución presupuestaria y al gasto social en el territorio del Estado, especialmente en relación a Estados federales. Considera que la discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la disparidad entre regiones geográficas postergadas, y se puede identificar a partir de algunos indicadores sobre

zonas geográficas desaventajadas. Por ejemplo, algunos factores que pueden provocar asimetrías regionales, y crear situaciones de inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad, son la distribución inadecuada de infraestructura de servicios, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, la distancia con respecto a centros de mayor desarrollo, problemas de transporte público, problemas de descentralización administrativa sin recursos suficientes y sin articulación adecuada entre niveles de gobierno (Abramovich y Pautassi, 2010).

2.2.5 Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo

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

El sistema de derechos humanos fijó la obligación de los Estados no solo de no impedir el acceso a recursos judiciales (obligación negativa) sino fundamentalmente de organizar el aparato institucional de modo que todas las personas puedan acceder a la justicia (obligación positiva), de manera que los Estados deben remover los obstáculos existentes (sean normativos, sociales o económicos) que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia o a otros mecanismos de reclamo. La protección de este estándar comprende no sólo el acceso a la justicia sino también el derecho al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran vulneración de DESC. Asimismo, el desafío es diseñar mecanismos de asistencia jurídica (acompañamiento, asesoramiento, patrocinio) de calidad y accesible para sectores vulnerados, no sólo en términos económicos sino también culturales, de manera integral y en el conjunto de políticas sociales. Cuando el estándar refiere a mecanismos de reclamos o mecanismos judiciales, alude a: procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización y control ciudadano de las políticas; los espacios de reclamo para usuarios y consumidores; las instancias de control político en Parlamentos; las defensorías del pueblo; las oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, etc.

Se han definido cuatro estándares al interior de acceso a la justicia: 1) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a tribunales; 2) el debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a DESC; 3) el debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a DESC. En este estándar, por ejemplo, el derecho a la Vivienda comprende la prohibición de desalojos forzosos sin debido proceso, de modo que algunos indicadores pueden dar cuenta de este problema, y 4) derecho a la tutela judicial efectiva de DESC individuales y colectivos. En este último caso, se plantea la necesidad de contar con acciones que puedan ser utilizadas en situaciones de urgencia y que funcionen con mecanismos sencillos y ágiles (por ejemplo, acceso a tratamientos médicos urgentes; evitar el despido de un delegado o delegada sindical, etc.).

2.2.6 Producción de información pública y acceso

Este estándar constituye un tema de particular atención y análisis del Equipo, e incluso conforma un Capítulo en este libro (Capítulo 6), en la medida que constituyó un insumo imprescindible para llevar adelante el proceso de evaluación provincial, así como también un aporte innovador. En efecto, el Equipo, además de construir un diagnóstico sobre la situación de la información pública a nivel subnacional en torno a los cinco derechos evaluados, produjo una matriz de vacancia de información pública, en base a indicadores de derechos humanos. Por otra parte, ambos insumos fueron presentados al Poder Legislativo Provincial, a pedido de legisladores, para que constituyeran la base de una propuesta legislativa provincial, actualmente en proceso de elaboración, sobre información pública subnacional con enfoque de derechos.

2.2.7 Participación de los sectores involucrados en el diseño de las políticas públicas

Si bien este estándar es sumamente valorado y reclamado durante todo el proceso de producción de la política, es el más difícil de implementar y pocas veces ha sido instrumentado. Está vinculado al problema del empoderamiento, es decir, se relaciona con una nueva manera de concebir el poder, basado en relaciones sociales más democráticas y compartidas entre varones y mujeres. Se promueve la idea de que a través del empoderamiento se produzca una transformación radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres. Apunta a lograr una participación activa, consciente e informada, de todas las personas en los procesos decisorios de producción de las políticas. Plantea una participación decisoria y no meramente deliberativa; es decir, se busca incidencia de los sujetos en las acciones relativas a su propio bienestar.

La fuerte tradición de políticas clientelares y asistenciales debilitó el rol de la participación activa, en tanto las decisiones eran verticales y estereotipadas. El empoderamiento no fue considerado un estándar en los ochenta o en los noventa.

2.3 Marco normativo internacional común a los derechos sociales seleccionados

El marco de regulación de los DESC que se abordan en este estudio comprende tres niveles normativos: el marco internacional (que incluye el regional), el marco nacional y el marco subnacional o provincial. Entre los distintos niveles normativos existe, en materia de derechos humanos, una correlación, asociada a la manera en que cada Estado Parte recepciona el *corpus* de derechos humanos y la jerarquía institucional que adopta.

En este apartado, vamos a señalar disposiciones del marco normativo internacional común del sistema de derechos humanos, que complementa el marco normativo metodológico y regulatorio de los derechos económicos, sociales y culturales evaluados, y que será explicitado en los Capítulos 3 y 4. Este análisis común del marco internacional complementario responde a una necesidad normativa y conceptual de la estrategia metodológica construida por el Equipo y a criterios teórico metodológicos definidos para la evaluación.

El sistema del derecho internacional de los derechos humanos se caracteriza por establecer un modo de regulación de las relaciones entre los Estados que hayan consentido expresamente ser parte del mismo. Esto explica la lógica contractual que impera en la determinación de los derechos y en las obligaciones asumidas, y que hace que un Estado se sienta obligado frente a otro Estado, así como también frente a la comunidad internacional de la que forma parte. Los principales instrumentos de interpretación y control de ese sistema apuntan a examinar el modo en que se expresa la voluntad de los Estados, sea a través de los textos asociados a los Tratados, Pactos, Convenciones; y/o mediante sus propias prácticas.

En el marco de esa regulación, Naciones Unidas establece un sistema para la vigilancia de los Tratados, creado para garantizar que los Estados cumplan con las obligaciones que se derivan de esos instrumentos de los que son parte. Cada Tratado de derechos humanos prevé la creación de un Comité, cuyo mandato principal es vigilar los avances de los Estados en la implementación del Tratado.

La vigilancia se logra a través de un proceso de presentación de Informe del país, que exige que los Estados parte den cuenta periódicamente sobre sus esfuerzos por cumplir las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en cada uno de los Tratados. Los miembros del Comité, luego de dialogar con representantes del gobierno, hacen observaciones finales al Estado que presenta el Informe. Además de las observaciones finales, los Comités tienen autoridad para emitir observaciones generales o también recomendaciones generales. En conjunto, estas observaciones y recomendaciones, ofrecen una interpretación de los derechos con el propósito de orientar los esfuerzos de los Estados para aplicar el Tratado. También constituyen una herramienta esencial para determinar la responsabilidad de los Estados, conforme a sus obligaciones internacionales asumidas en materia de derechos humanos (ACNUDH, 2012).

Por tanto, no solo la letra de los Tratados, Convenciones o Pactos, regulan las obligaciones de los Estados parte en derechos humanos, sino que también se suman, a los efectos de la interpretación y determinación del alcance de esas obligaciones, lo establecido por los órganos de vigilancia de los Tratados (Comités) en las observaciones y recomendaciones producidas; así como también las sentencias emanadas de los tribunales internacionales competentes, como por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El contexto del Tratado (que comprende texto, preámbulo, anexos y acuerdos entre las partes) también cuenta en este proceso de interpretación, cuando las circunstancias del caso ameriten su consideración. Del mismo modo, se puede acudir también a los denominados medios complementarios de interpretación, que incluyen los trabajos preparatorios del Tratado y el entorno de su celebración. Estas reglas de interpretación de los Tratados internacionales de derechos humanos fueron codificadas en el cuerpo normativo que reúne la

Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, abierta a la firma en 1969 y suscripta en esa fecha por Argentina; ratificada luego mediante Ley Nacional 19.865/1972.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que son objeto de evaluación en esta oportunidad (2018) fueron seleccionados conforme a decisiones que responden a dos criterios principales: a un interés de política institucional para la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, y a un interés por contribuir, mediante provisión de conocimientos e información oficial subnacional, al esclarecimiento de áreas de problemas prioritarios que integran la agenda pública y/o la agenda de gobierno provincial.

Como aclaramos en el apartado 2.2, hicimos una selección de DESC y construimos una metodología que combina matrices para la evaluación subnacional. En este apartado, presentamos los instrumentos del Sistema internacional de derechos humanos que, de manera indirecta, enmarcan esta evaluación (en términos conceptuales, de alcances y de sentido) y fueron sistematizados en sus aspectos principales en la Tabla 2. Dicho Sistema internacional está compuesto por el sistema de Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas (ONU) y por el Sistema interamericano de Tratados de derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Los instrumentos internacionales de derechos humanos utilizados de manera directa en la evaluación, referidos a cada derecho, se detallarán en el Capítulo 3 (metodológico) y en el Capítulo 4 (análisis operativo de cada derecho).

TABLA 2. Instrumentos comunes del Sistema internacional de Derechos Humanos que regulan los DESC en Argentina: Salud, Seguridad Social, Educación, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos, Vida Libre de Violencia.

Instrumento internacional de Derechos Humanos	DESC que regula	Artículo/s de referencia	Sistema de Tratados de derechos humanos al que pertenece	Firma, ratificación, aprobación o adhesión. Jerarquía constitucional
Declaración Universal de Derechos Humanos 1948	• Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	Artículo 25. 1.	Sistema de Naciones Unidas	Jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22)
	• Salud	Artículo 25.1		
	• Educación	Artículo 26. 1. 2		
	• Seguridad Social	Artículo 22, 23 inciso 1 y 25 inciso 1 y 2		
Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales 1966	• Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	Artículo 11. inciso 1	Sistema de Naciones Unidas	Ratificado por Ley Nacional 23.313/1986
	• Educación	Artículo 13		Jerarquía constitucional con su Protocolo Facultativo (art. 75, inc.22)
	• Salud	Artículo 12		
	• Seguridad Social	Artículo 9		
• Protocolo Facultativo 2011				Protocolo ratificado por Ley Nacional 26.663/2011

(continúa en página siguiente)

Convención sobre los Derechos del Niño 1989	• Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos • Salud • Vida libre de Violencia • Educación	Artículo 27 Artículo 25. El Artículo 24 fue aprobado pero con reservas, establecidas en la Ley Nacional 23.849/1990, artículo 2. Artículos: 3,9,19, 34 (inc. a, b y c), 35,36, 37y39. Artículos 28 (específicamente), 29 (específicamente), 23.3, 24.1.e	Sistema de Naciones Unidas	Ratificada por Ley Nacional N°23.849/1990 Jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22)
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1979 • Protocolo Facultativo, 1999	• Educación • Salud • Vida libre de Violencia • Seguridad Social	Artículo 10 Artículo 12 (12.1 y 12.2) Artículos: 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 14, 16 Artículos: 11, 14	Sistema de Naciones Unidas	Suscripta en 1980. Ratificada por Ley Nacional 23.179/1985 Jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22) Protocolo ratificado por Ley Nacional 26.171/2007
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad 1999	• Educación • Seguridad Social • Salud • Vida libre de Violencia	Artículo III, inciso 1 Artículo 3, inciso j Artículo 3, punto2 inciso b, Artículo 4 Artículos 6, 7, 13, 16, 23	Sistema Interamericano	Aprueba, ratifica y adhiere mediante Ley Nacional 25.280/2000
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial 1965	• Salud • Educación • Seguridad Social • Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	Artículo 5 Artículo 5.d.V, 7 Artículo 5.e) iv Artículo 5, inciso e	Sistema de Naciones Unidas	Ratificada y aprobada por Ley Nacional 17.722/1968. Jerarquía constitucional (art. 75, inc.22).
Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo 2006	• Vida libre de Violencia • Salud • Educación	Artículos: 6, 7, 13, 16 y 23 Artículo 25 Artículo 24	Sistema de Naciones Unidas	Ratificada por Ley Nacional 26.378/2008 Jerarquía constitucional (obtenida mediante Ley Nacional N° 27.044/2014, en los términos del art. 75, inc.22).
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes 1984	• Vida libre de Violencia • Salud (se considera tortura al sometimiento a pruebas o tratamientos experimentales)	Artículos: 1, 16 Artículo 1 (definición de tortura).	Sistema de Naciones Unidas	Aprobada por Ley Nacional N° 23.338/1986 Jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22)
Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos 1966 • Primer Protocolo Facultativo, 1966 • Segundo Protocolo Facultativo 1989	• Seguridad Social • Salud • Vida libre de Violencia	Artículo 2 Artículos 7, 8, 10 Artículos 7 y 10	Sistema de Naciones Unidas	Ratificado el Pacto y el Protocolo Facultativo por Ley Nacional 23.313/1986 Jerarquía constitucional (art.75, inciso 22) Aprobado por Ley 26.380/2008

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del corpus de derechos humanos.

La mayoría de los instrumentos de derechos humanos que integran esa Tabla adquieren jerarquía constitucional con la Reforma de 1994. Los que no poseen esa jerarquía, en general, fueron aprobados o ratificados con posterioridad a la Reforma, no obstante, está previsto en la Constitución Nacional el procedimiento para alcanzar ese rango (Art 75, inciso 22, último párrafo).

En cuanto al uso de estos instrumentos para la medición de avances en las obligaciones del Estado para la realización de los DESC, es importante aclarar que el Equipo se basó principalmente en el alcance e interpretación de las mismas que establecen los Tratados y, en algunos casos, se recurrió a las observaciones producidas por algunos Comités de vigilancia de los mismos (por ejemplo, en relación a las obligaciones vinculadas al derecho a una Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos, como las de garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra) o bien a declaraciones producidas por los Estados en la presentación periódica de Informes del país (por ejemplo, en relación a la obligación de garantizar información pública con enfoque de derechos humanos, para poder dar cuenta de los resultados obtenidos con la aplicación de una política pública y medir progresividad).

2.4 El proceso de Reforma de la Constitución Provincial

La reforma constitucional es un tema pendiente en la provincia de Santa Fe. Forma parte del marco jurídico-institucional que regula las relaciones de poder y de la carta de derechos que define la protección y garantías de las personas en la convivencia colectiva. Con una reforma constitucional se puede determinar si el sistema político establecido es más libre y participativo o más restringido, en las esferas política, social y cultural. La Constitución es el molde que la da forma, perfil y un espíritu de libertad e igualdad fundamentales a una sociedad determinada.

La provincia de Santa Fe, al ver truncado el proyecto de reforma constitucional, no ha logrado incorporar demandas cívicas ni resolver la posibilidad de una modernización institucional, política y cultural. El tiempo transcurrido y la voluntad política de gobernantes y dirigentes no han creado las condiciones necesarias para adecuar la Constitución Provincial de 1962 a la Constitución Nacional de 1994 y situarla en el horizonte del siglo XXI. Quizá el déficit principal de la historia política santafesina sea la frustrada reforma constitucional que ha impedido incorporar en su interior una adecuada distribución de derechos, y mejorar un trato igualitario y digno entre las personas.

En primer lugar, como fue señalado en el Capítulo 1, la Constitución provincial está en mora con el artículo 123 de la Constitucional Nacional de 1994, que establece: «Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a los dispuesto en el art. 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero». Este artículo obliga a las provincias a consagrar en su constitución la autonomía municipal y, a la vez, señala el alcance de la misma. Para que ese artículo 123 sea operativo se requiere forzosamente de una reforma constitucional,

que resolvería además el retraso de 25 años con respecto a la exigencia de la Constitución Nacional de 1994 y el tema de la autonomía municipal vedada hasta la actualidad.

Todo proceso de reforma constitucional debe ser el resultado de un doble acuerdo: por un lado, sobre una carta de derechos y libertades fundamentales que protegen a todas las personas y, por otro, sobre las reglas y procedimientos que organizan los poderes públicos. En un proceso de reforma están presentes las circunstancias de tiempo y lugar. Así, la reforma constitucional no es una disposición menor, ni es un acto intrascendente para la vida de los santafesinos, ya que no solo se modifica el marco jurídico en el que tienen lugar las relaciones de poder, sino también porque se amplía y se innova en lo relativo a la carta de derechos.

La reforma constitucional hubiera mejorado las reglas que rigen la selección de autoridades, las modalidades de organización del poder público y la cooperación imprescindible entre los tres poderes del Estado. Se hubiera otorgado jerarquía constitucional tanto a la Defensoría del Pueblo, creada por ley provincial Nº 10. 396, de 1990, como al Consejo de la Magistratura, creado como Consejo Asesor no vinculante del Poder ejecutivo, a través del Decreto Nº 2952. Esta relevante institución fue modificada posteriormente. Su objetivo central es evitar la designación política de los jueces. Estas instituciones, como tantas otras establecidas en la reforma de 1994 —iniciativa popular, consulta popular, medio ambiente, derecho del consumidor y usuario, desarrollo humano, habeas data, etc.— se hubieran incorporado a una reforma de la Constitución Provincial.

Por otra parte, la carencia de constitucionalización de los derechos humanos en la provincia de Santa Fe desprotege de valores fundamentales a la ciudadanía, reduce los principios cívicos y disminuye en el imaginario colectivo una concepción de democracia sustantiva. Por eso, es difícil sostener en el tiempo una Constitución que no incorpore los derechos humanos y que carezca de un Estado laico. El artículo 2 de la Constitución de 1962 establece: «La religión de la Provincia es la Católica, Apostólica y Romana, a la que prestará su protección más decidida, sin perjuicio de la libertad religiosa que gozan sus habitantes».

Aunque el artículo 19 aluda a la «Tutela de la Salud», el 20 a la «Protección del trabajo», el 21 al «Bienestar y seguridad sociales», el 22 al «Desarrollo y difusión de la cultura» y el 23 a la «Protección de la familia», la Constitución vigente no deja de ser débil y limitada desde el punto de vista constitucional de los derechos humanos. Las ausencias y las distancias son enormes si se comparan esos preceptos con el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional de 1994, que incluye una lista de diez tratados humanitarios con rango constitucional. De esa lista mencionamos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los derechos del Niño.

Asimismo, hay un conjunto de declaraciones, pactos, convenciones y protocolos cuya jerarquía constitucional fue otorgada por leyes posteriores, y deben entenderse como complementarias de los derechos y garantías incluidos expresamente en el artículo 75, inciso 22, antes mencionado. De este conjunto, es válido remarcar el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos denominado «Protocolo de San Salvador».

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, comúnmente denominada Convención de Belém do Pará, fue ratificada por ley pero no tiene jerarquía constitucional.

Se han creado las condiciones en el orden normativo, pero no en el orden político, para adecuar la Constitución de Santa Fe a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, mediante la incorporación del contenido de todos aquellos derechos e instituciones de los que carece la Constitución de 1962. Pero habría que trascender este avance. La tutela de los derechos humanos asume una importancia creciente. Como se ha visto, se han multiplicado los Informes, Pactos y Convenciones de las organizaciones internacionales sobre la materia. Se ha abierto la demanda de una política internacional en el sentido de impulsar la dimensión de los derechos humanos, los que son presentados como presupuesto indispensable para legitimar las relaciones entre los Estados y el compromiso de transformar las desigualdades que frenan el desarrollo y el bienestar de las sociedades. Este impulso responde al resultado de un tránsito histórico del paradigma de los derechos que desemboca hoy en la realidad de los derechos humanos.

La reforma de la Constitución de nuestra Provincia no puede permanecer ajena a estos cambios, que tienen un relieve americano profundo en, por ejemplo, lo referido a los pueblos originarios, así como también de aquellos que se producen en otras latitudes. Se trata de incorporar los derechos sociales, económicos y culturales inspirados en el valor primario de la igualdad. Incluir derechos que tienden a corregir desigualdades originadas en las condiciones de partida de las personas, muy diferentes en lo económico, social y cultural, pero también para aquellas personas con discapacidad o las vinculadas al ciclo de vida, que hay que proteger. Garantizar estos derechos es garantizar la vida democrática, la vida más justa, la vida más igualitaria. El marco institucional adecuado para asegurar estos cambios sustantivos en la calidad de vida y en el bienestar de la sociedad santafesina es la reforma constitucional, inspirada en estos valores y principios de carácter universal. En pocas palabras, inspirada en el enfoque de los derechos humanos para llevar adelante un desarrollo sostenible.

Los intentos de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe se han disuelto, desde hace largo tiempo, en un proceso de «veto recíproco»[13] entre oficialistas y opositores, entre aquellos que ocuparon circunstancialmente el poder y a los que les tocaba el rol de opositores. En esa dinámica quedó estancado el cambio constitucional. Desde 2001, año en que surgen las primeras iniciativas de reforma, hasta la fecha, la provincia de Santa Fe no ha podido modificar su diseño constitucional. En efecto, se crearon sendas comisiones técnicas integradas por destacados constitucionalistas para estudiar las propuestas de reforma, sin éxito político alguno.

13. Hugo Quiroga, Prólogo «Los vetos recíprocos clausuran los propósitos reformistas», en *Aportes al Debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*, Franco Bartolacci, Cintia Pinillos María Laura Sartor Schiavoni (compiladores), UNR Editora, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario 2018, Libro digital, PDF, ISBN 978-987-702-271-1.

La inalcanzable reforma tantas veces pregonada no es culpa de la Constitución de 1962. El secreto de esa dificultad radica en lo que se ha denominado «consenso negativo»[14]. A pesar de que los oficialistas y opositores de turno proclamaban la necesidad de la reforma, en los hechos la inhabilitaban, envueltos en las sospechas mutuas y los vetos recíprocos. La lógica de una reforma constitucional no puede acotarse a una estrategia de redistribución del poder partidario. Lo que se advierte de este proceso, y continúa hasta el presente, es la debilidad del consenso reformista, a pesar de los impulsos de sucesivos gobiernos de distinto signo político, quienes, envueltos en un clima de sospechas, no lograron coincidir sobre el sentido y el alcance de la reforma constitucional.

Además, en ese proceso, las iniciativas reformistas del poder ejecutivo no superaron la necesaria aprobación del poder legislativo, para declarar la necesidad de la reforma y convocar a una Convención Constituyente. En el juego democrático, la interacción entre los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) es fundamental a la hora de determinar el grado de superioridad de uno de ellos o el nivel de cooperación logrado. Si bien son órganos distintos, están obligados a colaborar, porque los tres poderes forman parte del Estado. En la Argentina, como en todas partes, el «gobierno» es identificado con el poder ejecutivo.

La denominación «ejecutivo» denota la idea, si nos atenemos al significado de las palabras, de un órgano «ejecutor» de las políticas públicas que otro u otros deciden. Sin embargo, esto es desmentido por el funcionamiento del sistema político. El poder ejecutivo es un órgano central del proceso decisorio, pero no es el único. Del mismo modo, si atribuimos al poder legislativo la función exclusiva de deliberación, estaríamos en presencia de un «poder deliberante» sin capacidad de decisión que no forma parte del gobierno. Los mismo ocurre con el poder judicial cuando declara inconstitucional una ley, y esta deja de tener efecto. Por eso, se habla también del «gobierno de los jueces». Gobernar es más que ejecutar, es deliberar, decidir, ejecutar y someterse al control jurisdiccional. De ahí que se hable de poderes públicos que desempeñan funciones principales y funciones accesorias o, mejor aún, de poderes distintos —no separados— que comparten funciones en la tarea de gobernar.

En este extenso proceso de la reforma constitucional, el poder ejecutivo actual presentó el 22 de agosto de 2016 las «Bases para reforma de la Constitución», para entablar un diálogo entre los poderes del Estado, los sectores políticos, académicos y la ciudadanía. El objetivo central era organizar una campaña de sensibilización para la sociedad santafesina.

Luego de largos meses de debate, el poder ejecutivo presentó, a fines de septiembre de 2018, su proyecto sobre tablas en la cámara de diputados, lo que exigía una mayoría especial. El proyecto fue rechazado y pasó a comisiones. Con posterioridad, en diciembre de 2018, a través del Decreto Nº 4208, el poder ejecutivo convocó, conjuntamente con la realización de los comicios generales fijados para el día 16 de junio de 2019, al electorado de la provincia a una consulta popular, en la que debería responder por la afirmativa o negativa sobre la necesidad de modificar la Carta Magna provincial durante el período de gobierno 2019/2023. La Consulta tendría un carácter voluntario para los electores y el resultado de esas opiniones no sería vinculante.

14. Natalio Botana y Ana María Mustapic, «La reforma constitucional frente al régimen político argentino», en Dieter Nohlen y Liliana De Riz (Comps.), *Reforma constitucional y cambio político*, Cedes–Legasa,, Buenos Aires, 1991.

El Decreto fue remitido al Tribunal Electoral, máxima autoridad en materia electoral en la Provincia, en el que se solicitó se arbitraran los medios necesarios para que la consulta popular no vinculante se realizara conjuntamente con los comicios generales del 16 de junio de 2019. En su respuesta, el Tribunal Electoral de la Provincia denegó, a través del Auto Nº 0249 del 26 de febrero de 2019, lo solicitado por el poder ejecutivo. No obstante, accedió a formalizar un convenio de cooperación sobre las siguientes bases: a) El Tribunal autorizó a proveer lo conducente a fines de solicitar un espacio en los locales asignados para la votación, y permitó que el poder ejecutivo instalara una mesa para que se registrara el cómputo de las asistentes. b) el poder ejecutivo tenía a su cargo la tarea de proveer los medios humanos y materiales a los fines de establecer las mesas exclusivas para la consulta, los padrones y las urnas respectivas, así como las autoridades a cargo de dichas mesas. En esta situación se planteaba un nivel de cooperación entre dos poderes, el ejecutivo y el judicial, a fin de organizar e instrumentalizar una consulta popular el mismo día de las elecciones generales.

La Aclaratoria del poder ejecutivo, del 6 de marzo de 2019, al Tribunal Electoral solicitaba que revisara el Auto dictado. Aludía asimismo a un Convenio de cooperación que ya tenía un antecedente en la provincia y agregaba también otro antecedente ocurrido en la provincia de Entre Ríos. La Cámara Nacional Electoral, que es el máximo tribunal en esta materia en el orden nacional, admitió una consulta popular voluntaria en forma conjunta y simultánea con las elecciones nacionales mediante un convenio de cooperación.

Finalmente, el poder ejecutivo de la provincia de Santa Fe desistió de la realización de la consulta popular. La Constitución provincial de 1962 continúa vigente.

2.4.1 Deudas de la Constitución Provincial con la democracia de derechos

Las actuales disposiciones de la Constitución de la provincia de Santa Fe, como fue señalado, no contemplan los derechos humanos y esta falla es entendida desde el enfoque como la inexistencia de condiciones estructurales suficientes para garantizar el efectivo ejercicio de esos derechos (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2015: 134). Es decir, el no reconocimiento constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales supone no solo un déficit jerárquico normativo adecuado (conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, artículo 75), sino también la insuficiencia de instituciones necesarias en la estructura del Estado que trabajen en su garantía efectiva. En esta línea, y a modo de anticipo del tratamiento de las limitaciones existentes en la Constitución Provincial vigente respecto a disposiciones de derechos humanos relativas a los DESC aquí evaluados y que serán trabajadas en el Capítulo 4, ofrecemos, en la Tabla 3, una síntesis esquemática del problema. El propósito es dimensionar su magnitud en el Siglo XXI, al considerar que el enfoque de derechos es determinado como el horizonte de la tercera generación de políticas sociales (CEPAL, 2018) que posibilitarían el desarrollo económico inclusivo y el bienestar social de la humanidad.

TABLA 3. Limitaciones de la Constitución Provincial respecto a los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio (2010–2018).

DESC evaluados	Disposiciones de derechos humanos y de la Constitución Nacional que garantizan los DESC	Disposiciones de la Constitución Provincial que limitan los DESC
Vida Libre de Violencia	La Constitución Nacional (artículos 16,37,75 incisos 2,19,22 y 23) y el corpus de derechos humanos contemplan el derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación como garantías de igualdad real e igual dignidad.	No contempla la no discriminación como categoría fundante de las desigualdades (Artículo 8).
Salud	La Constitución Nacional (artículos 41, 42, 75 inciso 19) y el corpus de derechos humanos contemplan el derecho a la salud. El PIDESC define el derecho, lo considera un bien público y establece las obligaciones de los Estados Partes para garantizarlo.	• Contempla el derecho a la Salud (artículo 19) y establece que la provincia tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad. • No se pronuncia respecto a la definición del derecho a la salud como bien público, no obstante sus disposiciones se consideran anticipatorias para la época de su sanción.
Educación	La Constitución Nacional (artículos 14, 5 y 75, inciso 19) y el corpus de derechos humanos garantizan el derecho a la Educación y la realización del mismo; así como también su rol de multiplicador de derechos al facilitar un mayor disfrute de todos los derechos y libertades (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2015: 54)	• Contiene lenguaje discriminatorio (ej: educación diferencial de los atípicos) • Provee un sistema de educación preescolar y elemental (artículo 109); • No asume la obligación de garantizar educación de calidad; • No se reconoce al nivel medio como obligatorio; • No reconoce a la educación inicial y a la educación primaria bajo la órbita del Estado provincial; • Utiliza expresiones impropias en relación a los paradigmas actuales de educación y ciclos de vida; • No contempla la formación docente como carrera superior no universitaria
Seguridad Social	La Constitución Nacional garantiza el derecho a la Seguridad Social (preámbulo y artículo 14bis; artículo 75 inciso 12 prevé el dictado de un Código de Seguridad Social, hasta la fecha no se ha cumplido) al igual que el corpus de derechos humanos y disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	La Constitución provincial garantiza la Seguridad Social en el artículo 21
Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	La Constitución Nacional (artículos 14 bis, 75 inciso 22, 124, 41, 42) y el corpus de derechos humanos reconocen el derecho a una Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos.	• Contempla indirectamente la obligación del Estado provincial de garantizar el derecho a una Vivienda Adecuada. No contempla el derecho a satisfacer los Servicios Públicos Básicos. • Se establece que el Estado provincial crea las condiciones para que los habitantes procuren un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente la vivienda (artículo 21) • Contempla la limitación de la propiedad privada solamente con el fin que cumpla una función social (artículo 15).

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del *corpus* de derechos humanos, de la Constitución Nacional y de la Constitución de la provincia de Santa Fe.

2.4.2 El proyecto del Poder Ejecutivo: «Bases para la Reforma Constitucional»

La iniciativa para consensuar una propuesta de Ley sobre la necesidad de reformar la Constitución provincial se dio en el marco de un proceso denominado «Bases para la Reforma Constitucional». En ese proceso, se generaron importantes debates en base a diversas temáticas y surgieron de su seno numerosos aportes y propuestas de múltiples actores, provenientes de diversos sectores políticos, académicos, sociales, económicos, gremiales, civiles y profesionales.

El proyecto de reforma presentado por el Poder Ejecutivo legitima la oportunidad de avanzar sobre el pacto constitucional vigente e incorpora derechos humanos y disposiciones afines. En el Capítulo 4, de descripción y análisis de cada DESC en particular, se abordan algunos aspectos del proyecto de reforma constitucional del Poder Ejecutivo vinculados a cada derecho. A continuación se detallan algunas disposiciones que, si bien no tienen carácter exhaustivo, se presentan a modo ilustrativo:

- el derecho a la igualdad como: la identidad, la diversidad sexual, la eliminación de toda discriminación contra la mujer, derechos de niños, niñas y adolescentes (eliminación del trabajo infantil), de las comunidades indígenas, derechos de las juventudes y personas mayores y de aquéllas con discapacidad, derechos sexuales y reproductivos, derechos económicos, sociales y culturales, entre otros;
- el derecho a un ambiente sano y sustentable como política del Estado Provincial. Reconocer el derecho al agua como un derecho humano fundamental. Promover la fabricación y uso de energías renovables;
- el concepto de Estado transparente y gobierno abierto, con construcción de una infraestructura basada en principios éticos a nivel constitucional que incluya a la Defensoría del Pueblo y garantice su autonomía funcional, legitimación activa, autarquía, independencia e idoneidad de quienes desempeñen cargos directivos. También propone pensar mecanismos nuevos y más eficaces de control independiente y exigencia de responsabilidad de los funcionarios (obligación de brindar información sobre sus actos y que éstos sean públicos);
- consagra la autonomía municipal que faculta a cada provincia a dictar su propia Constitución, «asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.» La nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe deberá reglar los alcances y contenidos mencionados y rediscutir las competencias entre provincia y Municipios y Comunas;
- reconoce las modalidades de organización y gestión económicas fundadas en la solidaridad (cooperativas, mutuales, fundaciones, asociaciones civiles, asociaciones profesionales, asociaciones vecinales, sociedades de fomento y similares);
- establece el derecho a sufragio activo de extranjeros con residencia;
- elimina el requisito de los 18 años para ser elector. Se deberá reconocer la ampliación de derechos acorde a la Nación: es discriminatorio que los jóvenes de 16 años puedan ejercer el sufragio para cargos nacionales y no para los locales;

• incorpora las formas de democracia semi-directas de la iniciativa y la consulta popular revocatoria de mandato así como otros mecanismos como el presupuesto participativo —ya vigente en algunas municipalidades— y las audiencias públicas, incluso como exigencia previa para la privatización eventual de empresas de servicios y renegociación de concesiones;
• amplía el periodo de sesiones ordinarias;
• establece el principio de la paridad de géneros en listas de candidatos/as para todos los cargos legislativos;
• limita los mandatos electorales en los cargos electivos;
• garantiza el acceso a la justicia en forma amplia, gratuita e igualitaria a los sectores más vulnerables de la sociedad, con distintas instituciones. Señala la necesidad de una división efectiva de funciones de investigación y juzgamiento en la Constitución provincial y la incorporación de los juicios por jurados ajustándose a la Constitución Nacional.

C3

Capítulo 3.
La matriz de derechos humanos como marco metodológico de la evaluación

3. La matriz de derechos humanos como marco metodológico de la evaluación

3.1 Evaluación desde el enfoque de derechos humanos

La incorporación del enfoque de derechos en el campo de las políticas públicas es relativamente reciente e implica entender las políticas sociales en particular —y las políticas públicas en general— como parte de las obligaciones positivas del Estado, para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social (Cunill Grau, 2010; Abramovich & Pautassi, 2009). En ocasiones, se ha reconocido una amplia brecha entre el enfoque de derechos y las políticas públicas, en tanto los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas no logran asimilar los principios y estándares del enfoque de derechos. La evaluación y el monitoreo desde el enfoque de derechos humanos implica adoptar un nuevo marco de referencia, conceptual y operativo, para la valoración del estado de avance de las políticas sociales y de los derechos involucrados, basado en principios, reglas y estándares del sistema internacional y del sistema interamericano de derechos humanos.

A partir de los avances en la generación de mecanismos de monitoreo y evaluación en el marco del sistema internacional y del sistema interamericano de derechos humanos de las últimas décadas, el aporte que el enfoque de derechos ofrece a los gobiernos de la región refiere a precisar las obligaciones de los pactos y tratados internacionales de derechos humanos, definiendo su alcance y contenido y posibilitando la construcción de recomendaciones sobre las mejores formas de cumplir con las obligaciones positivas y negativas contenidas en cada derecho (Pautassi, 2016). Dicho de otra manera, en materia de evaluación desde la perspectiva de derechos, el punto de debate se encuentra en cómo contabilizar derechos, su cumplimiento o eventual retroceso y, sumado a esto, de qué manera esta medición puede incidir en mejorar las políticas públicas al interior de los Estados.

Tanto las Naciones Unidas (ONU) como la Organización de Estados Americanos (OEA) han propuesto herramientas teórico–metodológicas para evaluar el progreso de los países en el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos vinculados a la garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

La metodología evaluativa utilizada en el presente trabajo encuentra sus fundamentos en los aportes de estos organismos internacionales y regionales para monitorear y evaluar el grado de cumplimiento de los Estados en satisfacer y hacer efectivos los derechos humanos. Asimismo, asume el desafío de ajustar ese marco a la realidad territorial de la provincia de Santa Fe.

3.1.1 Seguimiento y evaluación en el sistema internacional de derechos humanos: indicadores de derechos humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible

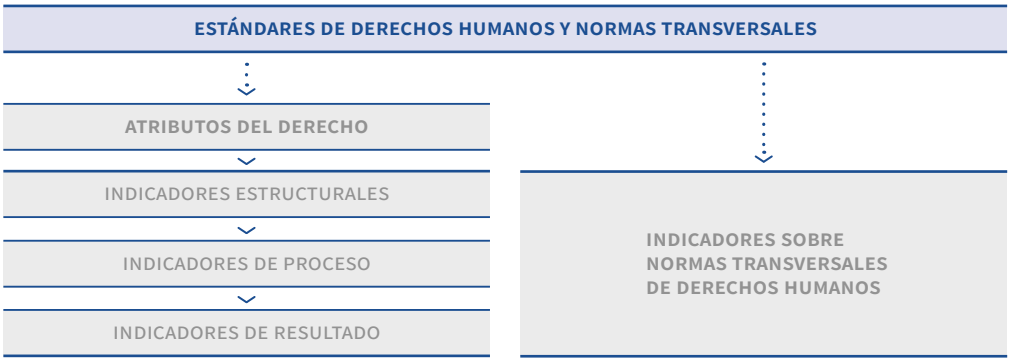
A nivel mundial, se han establecido acuerdos globales que contemplan mecanismos de seguimiento y redundan en avances en el monitoreo y evaluación de los derechos humanos. Para superar la brecha entre la retórica de derechos y su efectivización, resulta fundamental la existencia de mecanismos de seguimiento que den cuenta de los esfuerzos de los Estados en la garantía de estos derechos.

Dentro del sistema internacional de derechos humanos, los mecanismos de monitoreo y protección internacional de derechos humanos —los Comités de seguimiento de los Tratados internacionales, como el caso del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité de la Convención contra la discriminación de la Mujer (CEDAW) entre otros— contribuyeron al establecimiento de indicadores de progreso, que fueron adoptados por los organismos de defensa y promoción de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil para la defensa de derechos.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, se trabajó un primer conjunto de indicadores de medición de derechos, y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos diseñó una guía para su implementación (Naciones Unidas, 2012).

La metodología desarrollada en dicha guía parte de descomponer el derecho en sus atributos o dimensiones. Cada derecho se reconoce a partir de cuatro o cinco atributos que son medidos a partir de indicadores estructurales, de proceso y de resultados. Estos indicadores se transversalizan con los principios de derechos humanos: no discriminación e igualdad, participación, acceso a reparación y rendición de cuentas. Estos se definen como derechos de procedimientos pues son decisivos para el proceso de realización de los derechos sustantivos y son fáciles de definir en el contexto particular de cada derecho sustantivo (Naciones Unidas, 2012).

GRÁFICO 2. Modelo de Evaluación de Naciones Unidas.



Fuente: Naciones Unidas (2012).

Entre los aspectos centrales que aportó esta metodología, se destaca que el sistema conceptual se define mediante la referencia al concepto y a la/s dimensión/es que los derechos tienen en la normativa internacional. Asimismo, apunta a la construcción de un sistema de indicadores que combina diferentes tipos de indicadores y fuentes de información.

El sistema de indicadores propuesto en el marco del sistema internacional de derechos humanos contribuyó a acordar las tipologías y características de los indicadores de derechos humanos. Por un lado, se plantea la complementariedad entre indicadores estructurales (captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos), de proceso (miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados) y de resultados (evalúan los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los derechos humanos). Por otro lado, resulta central en esta metodología la definición de los indicadores de derechos humanos como aquellos que brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado, que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.

Así, se establece que los indicadores pueden asumir diversas formas, de carácter cuantitativo (indicadores en sentido estricto como equivalente de «estadísticas» que se expresan en cifras, porcentajes, índices, etc.) o cualitativo (información articulada de forma descriptiva o «categórica»), lo que conlleva a considerar una pluralidad en la comprensión del concepto y las metodologías utilizadas para definir y elaborar indicadores. La complementariedad entre los indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo se hace necesaria debido a la complejidad que reviste la evaluación del cumplimiento de las normas de derechos humanos: los indicadores cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas al medir la magnitud de ciertos eventos y, viceversa, la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos (Naciones Unidas, 2012).

Desde la misma línea de avanzar en la efectivización de los derechos humanos, la *Agenda 2030* se propone hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y considera que los objetivos y las metas planteados son de carácter integrado e indivisible (Naciones Unidas, 2015). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron. Fue producto de un proceso colectivo construido también por un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, que logró operacionalizar la agenda en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, que resultan una guía para evaluar el punto de partida de los diversos países, para planificar y generar seguimiento en torno al avance en un nuevo paradigma del desarrollo sostenible inclusivo y con visión de largo plazo, que conjuga tres dimensiones: económica, social y ambiental.

El antecedente de esta Agenda fue la Declaración del Milenio, que estableció los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), consensuados en el año 2000 por 189 Estados, que ponían

como meta común el año 2015 para contabilizar los progresos en el período comprendido entre 1990 y 2015. Este proceso, que incluyó 8 objetivos comunes, 21 metas y 60 indicadores, ha promovido instancias a nivel nacional de evaluación de la situación de cada Estado, como también la elaboración de informes de progreso, lo cual ha generado avances en las capacidades de monitoreo y evaluación. El mayor logro de los ODM consistió en instalar en los Estados una mayor conciencia interna sobre el uso de indicadores y el tratamiento de fuentes de información, así como la promoción de instancias a nivel nacional de evaluación de la situación de cada Estado (Pautassi, 2010).

A partir de 2015, la Agenda 2030 avanzó en relación a los ODM al colocar en el centro de atención la igualdad y la dignidad de las personas y ampliar el alcance a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas, que implican un paso más firme en el establecimiento de acuerdos para reducir la desigualdad, promover el crecimiento económico sostenible, el empleo productivo y avanzar en la eliminación de las desigualdades de género (Pautassi, 2016). Cabe reconocer dos diferencias principales entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000–2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (2015–2030), vinculadas a dos principios que la Agenda 2030 prioriza en cuanto al modelo de desarrollo sostenible y que inciden en la metodología de seguimiento adoptada. En primer lugar, al considerar la universalidad, se destaca que los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y que hay que abordarlos al establecer un compromiso para todos los países del mundo para trasformar sus políticas internas. En segundo lugar, la importancia de la equidad implica no reducir el seguimiento a promedios nacionales sino visibilizar la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas, y, por lo tanto, considerar más parámetros que reflejen mejor la realidad para poder trabajar con ella (UNICEF, 2019).

En América Latina y el Caribe, la Agenda 2030 propone un desafío mayor por tratarse de la región con mayores desigualdades, donde se identifican brechas estructurales vinculadas a la escasa productividad y una infraestructura deficiente, segregación y rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud, persistentes brechas de género y desigualdades territoriales y con respecto a las minorías, y un impacto desproporcionado del cambio climático en los eslabones más pobres de la sociedad (CEPAL, 2016).

Desde esta perspectiva, el seguimiento y el examen de los objetivos y las metas se realizan a través de un conjunto de indicadores mundiales que se complementarán con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados Miembros. Cabe destacar que se propuso un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030, a nivel mundial, regional y nacional, para promover la rendición de cuentas a los ciudadanos y fomentar el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo (Naciones Unidas, 2016). La localización de los ODS a nivel nacional y subnacional resulta relevante como parte del proceso de adopción y adaptación de los objetivos globales a las particularidades locales. Este proceso aún continúa siendo un desafío, debido a las dificultades para contar con información subnacional que contemple las particularidades territoriales y potencie el sentido de integración nacional inclusiva con anclaje federal.

A nivel regional de América Latina y El Caribe, el conjunto priorizado de indicadores está conformado por 154 indicadores, de los cuales 120 forman parte del marco global, 30 corresponden a indicadores complementarios y 4 son indicadores sustitutos, que cubren los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 94 de las 169 metas que forman parte del marco de indicadores mundiales para los ODS (CEPAL, 2018). El Estado argentino, junto al resto de los Estados Miembros de la ONU, adhirió a la Agenda 2030 en septiembre de 2015 y, a principios de 2016, se inició el proceso de adaptación de los ODS a la realidad nacional y la priorización de las metas de acuerdo a los objetivos y prioridades del Gobierno Nacional. Este proceso fue realizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en articulación con los ministerios y organismos del Poder Ejecutivo Nacional, y fue presentado en el mes de julio de 2017 (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2017).

Un aspecto clave a considerar es que la nueva Agenda pone el eje en las particularidades territoriales al alentar a los Estados Miembros a que realicen exámenes periódicos e inclusivos de los progresos, no solo a nivel nacional sino también subnacional. Al considerar la provincia de Santa Fe, como gobierno subnacional, un paso a destacar fue la firma del convenio de cooperación entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación y el Gobierno de la provincia de Santa Fe, llevado a cabo en marzo de 2017, con la finalidad de generar acciones de vinculación y cooperación que permitieran la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la realidad provincial, con el objetivo de contribuir al alcance de las metas nacionales. Recientemente se definió el punto focal dentro de la estructura del gobierno y se está avanzando en el proceso de localización de los ODS a la realidad provincial.

3.1.2 Matrices de evaluación del sistema interamericano de derechos humanos

Dentro de los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, se han previsto mecanismos, desarrollado metodologías y matrices de indicadores que buscan dar cuenta de los avances (o eventuales retrocesos) en los esfuerzos de los Estados para garantizar el acceso a derechos. Para la construcción de la estrategia de evaluación del presente informe, resultaron marcos claves las matrices de indicadores desarrolladas para medir el avance, por un lado, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, por otro lado, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, ambos presentados en el Capítulo 2.

Dentro de ambos instrumentos normativos, se previeron mecanismos orientados a institucionalizar el monitoreo y la evaluación. El Protocolo de San Salvador —principal instrumento de derechos sociales del sistema interamericano— plantea la obligación de informar que tienen los estados en virtud de su artículo 19 y, para ello, se prevé dos mecanismos de seguimiento: a) el sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones

a los derechos de la libertad sindical (artículo 8.1. PPS) y educación (artículo 13 PPS) y 2) sistema de informes periódicos a cargo de los Estados para que notifiquen las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos (artículo 19 PPS). La puesta en funcionamiento del Grupo de Trabajo (GT) para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo en el año 2010 constituyó un avance en el sistema de monitoreo y evaluación, y se definió que esté integrado por tres expertos gubernamentales más un experto gubernamental suplente; un experto independiente de alta calidad profesional y reconocida experiencia en la materia con pertenencia académica o integrante de organizaciones de la sociedad civil más un experto independiente suplente y un miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) más un miembro en calidad de suplente (OEA, 2007).[15]

A su vez, la Convención de Belém do Pará establece que, para su implementación efectiva, requiere un proceso de evaluación y apoyo continuo e independiente, para lo cual se creó en 2004 el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), como una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os, con el objetivo de analizar los avances en su implementación así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales ante la violencia contra las mujeres.

En línea con el marco teórico conceptual explicado en el Capítulo 2, las metodologías de evaluación desde el enfoque de derechos formuladas en el marco del sistema interamericano plantean a los estándares de derechos humanos como el primer paso para operativizar la evaluación de derechos. El problema operativo se encuentra en que dichos estándares no están diseñados para ser verificados directamente, por lo cual se hace necesaria la construcción de indicadores como herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un derecho (Abramovich, 2007, citado en Pautassi, 2013).

Las metodologías propuestas para medir los avances en materia de derechos humanos en el sistema interamericano toman como base y coinciden plenamente con la propuesta metodológica de indicadores de derechos humanos del sistema internacional, al incluir tres tipos de indicadores de progreso (Naciones Unidas, 2012; Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, 2008): estructurales, de proceso y de resultados.

Se destaca como una innovación del sistema interamericano —a partir del documento elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008)— el conjugar indicadores de progreso con señales de progreso cualitativas, que buscan captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que le da al fenómeno evaluado. Representan dimensiones cualitativas que reflejan la progresión en los cambios hasta el alcance del objetivo deseado, en este caso, el goce y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (OEA, 2015).

15. Los expertos gubernamentales son elegidos por los Estados parte de un listado conformado por los candidatos propuestos por los Estados parte y teniendo en cuenta en la elección una equitativa distribución y rotación geográfica. Los expertos independientes son designados durante la Asamblea General de la OEA por el Secretario General de la Organización, a partir de los candidatos propuestos por los Estados parte a razón de un candidato por país.

Tanto el sistema de indicadores formulado para medir avances del Protocolo de San Salvador como el de la Convención de Belén do Pará se orientan a medir el estado de realización de los derechos y se constituyen en un instrumento de medición cuantitativo y cualitativo, que refleja los esfuerzos realizados por los Estados para la plena realización de los derechos.

La matriz de indicadores construida para medir avances en torno a los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador fue parte de un proceso de formulación, basado en los lineamientos propuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a partir de los cuales el Grupo de Trabajo elaboró el documento «Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador». En dicho documento, se definen los indicadores para los derechos contemplados en el protocolo tanto del primer agrupamiento de derechos (a la seguridad social, salud, educación) como del segundo agrupamiento (alimentación adecuada, trabajo y derechos sindicales, medio ambiente sano y beneficios de la cultura). Este documento fue elevado a período de consulta de Estados, sociedad civil, organismos internacionales, universidades, organizaciones sociales, sindicales, de mujeres, afrodescendientes, académicos, etc. (revisado en función de los comentarios) y aprobada por Asamblea General de la OEA en 2012 por el pleno de los Estados, lo que lo convierte en vinculante para los Estados y compromete el primer informe país para el año 2014, centrado en el primer agrupamiento de derechos, y el segundo informe para el año 2016, donde se incluye el segundo agrupamiento de derechos.

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

En total, la matriz incluye 714 indicadores de progreso para medir los derechos del Protocolo de San Salvador. Las tres categorías conceptuales hacen referencia a:

a) Recepción del derecho: cómo se encuentran incorporados los derechos establecidos en el protocolo dentro del sistema jurídico-normativo y en las prácticas y políticas públicas.

b) Contexto financiero y compromiso presupuestario: que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera se distribuye;

c) Capacidades estatales o institucionales: que describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). La efectivización de los derechos sociales depende, entre otros aspectos, de la capacidad de los organismos institucionales (judiciales, ministerio público, agencias administrativas, del poder ejecutivo y órganos legislativos) para proveer bienes, servicios y regulaciones necesarias (Pautassi, 2013).

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

i) Igualdad y no discriminación: los Estados están obligados a garantizar que todas las acciones se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, y que además ha-

rán todo lo posible para impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el protocolo.

ii) Acceso a la información, y participación política: entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también para las instancias de rendición de cuentas (la responsabilidad horizontal y vertical o *accountability*) en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. Se trata de la obligación estatal de producir, bajo criterios validados internacionalmente, información de calidad y en cantidad suficiente y garantizar la publicidad y el acceso libre a toda persona que lo requiera.

iii) Acceso a la justicia: entendido en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección de tipo administrativo y judicial (Pautassi, 2013).

La siguiente tabla refleja cómo se hace operativa la matriz para cada uno de los derechos contemplados en el protocolo, al incluir indicadores de progreso (estructurales, de proceso y de resultados) y las señales de progreso cualitativas para cada una de las categorías conceptuales y ejes transversales.

TABLA 4. Matriz de Indicadores del Protocolo de San Salvador.

Derecho a ...		Estructurales	Proceso	Resultados
Recepción del Derecho	Indicadores			
	Señales de Progreso			
Contexto Financiero Básico y Compromisos Presupuestarios	Indicadores			
	Señales de Progreso			
Capacidades Estatales	Indicadores			
	Señales de Progreso			
Igualdad y No discriminación	Indicadores			
	Señales de Progreso			
Acceso a la información pública y participación	Indicadores			
	Señales de Progreso			
Acceso a la Justicia	Indicadores			
	Señales de Progreso			

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018).

Sobre la base de la matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador, el comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), luego de dos rondas de evaluación multilateral, diseñó un sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la convención, con el fin de profundizar

la evaluación del ejercicio del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia (Pautassi & Gherardi, 2015). Este sistema incluyó también indicadores de progreso (estructurales, proceso y resultados) y señales de progreso, que consideraban las tres categorías conceptuales (recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, capacidades estatales e institucionales). La particularidad de la metodología desarrollada es que este esquema se repite para los siguientes módulos:

- Módulo 1: Indicadores de legislación
- Módulo 2: Indicadores de planes nacionales
- Módulo 3: Indicadores de acceso a la justicia
- Módulo 4: Indicadores de información y estadística
- Módulo 5: Indicadores de diversidad

Se propuso transversalizar los principios —igualdad y no discriminación; acceso a la información y participación política; acceso a la justicia— que se cruzan con las categorías conceptuales (a diferencia de la propuesta del protocolo de San Salvador donde se incorporan en el mismo eje que las categorías conceptuales). El sistema de indicadores de Belén do Pará incluye 246 indicadores.

TABLA 5. Matriz de indicadores de la Convención de Belén do Pará.

Derecho a una vida libre de violencia		Legislación	Planes nacionales	Acceso a la justicia	Información y estadística	Diversidad
Tipos de Indicadores:						
Recepción del Derecho	Indicadores					
	Señales de Progreso					
Contexto Financiero y Compromisos Presupuestarios	Indicadores					
	Señales de Progreso					
Capacidades Estatales	Indicadores					
	Señales de Progreso					

Fuente: elaboración propia en base a Pautassi&Gherardi (2015).

La matriz de evaluación de derechos humanos desarrollada en el marco del sistema interamericano resultó la base metodológica del presente estudio. Entre sus fortalezas, se destacan la inclusión de tres tipos de indicadores de progreso (estructurales, de proceso y de resultados) sumado a las señales de progreso cualitativas, y el cruce con diversos estándares y principios del enfoque de derechos permite obtener una mirada amplia de los compromisos y esfuerzos del Estado y así vincular las políticas públicas con los resultados de los progresos en la garantía de derechos.

3.1.3 Derechos Humanos y Agenda 2030: diferencias y convergencias de las metodologías de seguimiento y evaluación

A esta altura, resulta necesario identificar aspectos comunes y diferencias que tornan convergentes y complementarios la matriz de evaluación de los derechos económicos sociales y culturales y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Entre las diferencias resulta significativo destacar, en primer lugar, el carácter voluntario o vinculante de cada uno de estos mecanismos de seguimiento y evaluación. Los procesos de seguimiento y examen de los ODS a todos los niveles se consideran de carácter voluntario y estarán liderados por los países, de acuerdo a las diferentes realidades, capacidades, niveles de desarrollo, márgenes normativos y las prioridades de cada país. En cambio, los mecanismos de protección de derechos humanos —en particular el formulado por el Protocolo de San Salvador— tienen carácter vinculante para los Estados que suscribieron los tratados y normativas internacionales que plasman los derechos reconocidos. A nivel del sistema interamericano de derechos humanos, la evaluación de derechos humanos vía indicadores de progreso es obligatoria para los Estados parte a partir de las resoluciones que tomó la Asamblea General de la OEA en 2012 y 2014, con lo cual ya se encuentra en operación un mecanismo vinculante de seguimiento a derechos sociales (Pérez, 2016).

En segundo lugar, los Objetivos de Desarrollo Sostenible plantean el seguimiento mundial debería basarse, en la medida de lo posible, en datos nacionales comparables y normalizados, obtenidos mediante mecanismos de presentación de informes bien establecidos de los países al sistema estadístico internacional. En cambio, la evaluación de los derechos humanos no promueve la comparación entre los Estados ni tampoco aspira a establecer un *ranking* de cumplimiento, sino que evalúa cada proceso nacional en sí mismo (Pautassi, 2013).

En tercer lugar, se destacan diferencias en los indicadores que utilizan ambos mecanismos. Por un lado, las metas e indicadores para dar cuenta de los ODS identifican y cuantifican un fenómeno en sí mismo para evaluar las condiciones de vida de la población en vinculación con temas prioritarios como alimentación, mortalidad materna e infantil, inequidades de género, pobreza; mientras que los indicadores de progreso miden el cumplimiento de obligaciones contenidas en los derechos en términos de progresividad, lo que intersecta derechos con políticas (Pautassi, 2016). Por el otro, los indicadores de progreso de los derechos humanos pueden ser de carácter cualitativo o cuantitativo, mientras que los propuestos por los ODS son principalmente cuantitativos. Esto se vincula a que los ODS combinan aspectos del desarrollo del país con aspectos del desarrollo del derecho en sí mismo, mientras que las matrices de evaluación de derechos tienen como foco principal el avance en la garantía de derechos (aunque consideran aspectos vinculados al desarrollo porque incide el contexto).

Al mismo tiempo, es posible identificar aspectos comunes, tanto de carácter sustantivo como metodológico. En relación a lo sustantivo, cabe destacar que los derechos humanos constituyen un objetivo común de ambos sistemas de seguimiento y evaluación, en tanto en la propia Agenda 2030 se pretende avanzar en hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de to-

das las mujeres y niñas (Naciones Unidas, 2015). Al considerar los aspectos metodológicos, destacamos que la voluntad de medición de los derechos humanos y de los ODS plantea un desafío común. En ambas metodologías, para alimentar los indicadores se aprovechan los procesos y plataformas existentes para evitar las duplicaciones, pero a su vez se considera la necesidad de mejorar la sistematización y disponibilidad de información. Los ODS priorizan que los datos estén desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales (Naciones Unidas, 2016). La desagregación de información resulta central en la matriz de derechos humanos, en tanto permite identificar desigualdades en línea con los principios de igualdad y no discriminación

A su vez, ambos mecanismos buscan incidir en los diversos niveles de gobierno y en las políticas que estos desarrollan. En el caso de los ODS, se busca aplicar metodologías que posibiliten su alineación con la planificación estatal y localizarlos en función del contexto. Los indicadores de derechos humanos buscan fortalecer procesos al interior de los Estados como modo de superar la idea de mero informe de actuación, para que se convierta en una herramienta útil para el diseño y evaluación permanente de las políticas públicas al interior de los Estados (Pautassi, 2013). Sin embargo, la evaluación de derechos humanos como el seguimiento de los ODS continúa siendo un desafío en los niveles subnacionales de gobierno.

La estrategia metodológica adoptada en la presente evaluación avanza en este desafío, al evaluar los avances en los derechos económicos, sociales y culturales en un gobierno intermedio. Para esto se construyó una estrategia de evaluación basada principalmente en la matriz del Protocolo de San Salvador —en complementariedad con los Objetivos de Desarrollo— en el marco de un proceso de adaptación al contexto local.

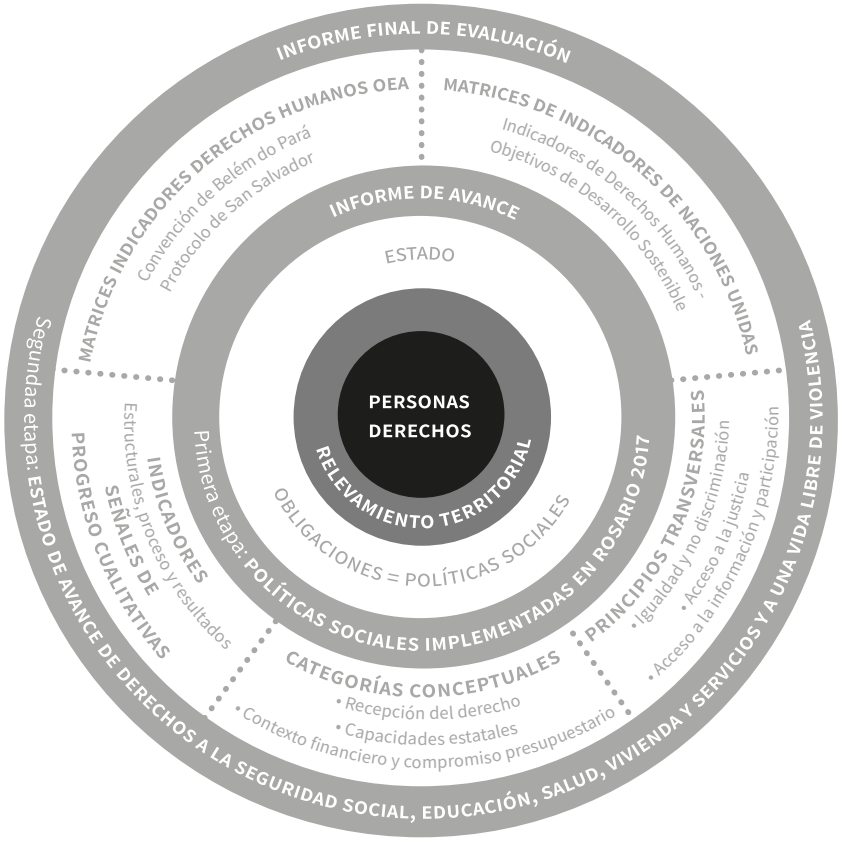
3.2 Marco metodológico de la presente evaluación

La presente evaluación constituye la segunda etapa dentro de un proceso de evaluación de avances desde el enfoque de derechos, que dio origen al equipo en 2017, y de los nuevos desafíos que surgen a raíz de una primera experiencia de trabajo y de nuevas necesidades manifestadas por la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe en 2018.

El objeto de estudio de esta etapa son los derechos humanos, consagrados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y no ya las políticas públicas, como en la primera etapa. Así como en la primera etapa se presentó el desafío metodológico de evaluar políticas públicas (en lugar de la tradicional evaluación de proyectos y programas), en esta etapa, se presenta el reto de evaluar el avance en torno a los derechos económicos sociales y culturales seleccionados.

Asimismo, el alcance de la evaluación se expande de la ciudad de Rosario a la provincia de Santa Fe. La propuesta recupera el interés inicial de la Defensoría de centrar la atención en poblaciones específicas: personas con discapacidad, adultos mayores, población en condición de pobreza y atravesadas por las desigualdades de género. El Gráfico 3, sintetiza el proceso de evaluación y articula las dos etapas (2017 y 2018).

GRÁFICO 3. Las etapas del proceso de evaluación.



Fuente: elaboración propia en base a Defensoría del Pueblo (2018).

El objetivo general de esta investigación se centra en evaluar el estado de avance de los derechos a la salud, a la educación, a la seguridad social, a una vivienda adecuada y servicios públicos básicos y a una vida libre de violencia en la provincia de Santa Fe.

Entre los objetivos específicos, se propuso:

- Producir y sistematizar evidencia sobre el estado de avance de los derechos a la salud, a la educación, a la seguridad social, a una vivienda adecuada y servicios públicos básicos y a una vida libre de violencia, en base a indicadores que permiten considerar, en particular, a las personas con discapacidad, a adultos mayores, población en condición de pobreza y atravesada por desigualdades de género.
- Formular recomendaciones para la toma de decisiones en base a los hallazgos identificados sobre el progreso de los derechos a través de las políticas sociales implementadas en la provincia.
- Contribuir al desarrollo de una cultura institucional de monitoreo y evaluación a escala federal, con enfoque de derechos, dentro de la estructura estatal provincial y municipal, que involucre los tres poderes del Estado, con capacidad de incidencia nacional.

3.2.1 Estrategia metodológica del proceso de evaluación

Se planteó una estrategia metodológica cualitativa y cuantitativa, con la intención de contar con técnicas e instrumentos que permitieran medir el estado de avance de los derechos definidos como materia de la presente investigación.

Con el objetivo de evaluar progresividad o regresividad, se definió tomar como línea de base el año 2010, que coincide con la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, lo que permitió contar con información oficial para dicha fecha. A partir de allí, se relevó la información oficial disponible para el período 2010-2018, a fin de evaluar la evolución de los indicadores seleccionados a lo largo del tiempo. Cuando no fue posible obtener información para el año 2018, el criterio establecido fue obtener siempre la última medición disponible.

La matriz de evaluación construida para este trabajo se basa en las metodologías de evaluación del enfoque de derechos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), al integrar las matrices de indicadores formuladas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), para dar cuenta del estado de avance de los derechos garantizados en el Protocolo de San Salvador (adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y por la Convención de Belém do Pará. Además, se complementa con la Matriz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas e indicadores, que aporta el Sistema Internacional de Derechos Humanos, a través de Naciones Unidas, adaptados al contexto regional, nacional y local. La agenda territorial de la provincia de Santa Fe fue fundamental para la construcción de la matriz de evaluación y la definición de los indicadores seleccionados para aproximarnos a la medición de avances en torno a cada derecho.

La metodología de evaluación combina: 1. la atención a la población especialmente protegida desde el enfoque de derechos (personas con discapacidad, en situación de pobreza o vulnerable, pueblos originarios, mujeres, población con orientación sexual e identidad de género diversa), 2. la perspectiva del ciclo de vida, que refuerza la mirada centrada en los derechos de la población en las diversas fases de su vida (al prestar atención especial a los adultos mayores; niños, niñas, adolescentes) y 3. la dimensión territorial, que prioriza aspectos específicos de la agenda pública de la provincia (como el acceso a la vivienda y a los servicios, la cuestión de género y diversidad sexual) e indaga sobre la configuración de la satisfacción de cada derecho en todo el territorio .

Para evaluar derechos en términos de progresos o retrocesos en su garantía efectiva, el equipo de trabajo transitó un proceso con tres momentos[16] (en cada uno se generaron productos específicos) pero relacionados entre sí y dependientes uno de otro. Los momentos no son autónomos, sino que dialogan y en algunas circunstancias funcionan de manera secuencial (el cierre de un momento da lugar al siguiente) mientras que en otras se solapan o superponen (generan intercambios y sinergias entre uno y otro).

16. Estos momentos son retomados de Pautassi (2010).

Momento1: Proceso teórico–conceptual

Este momento supone tomar decisiones teóricas para una construcción metodológica que permita medir el avance en torno a cada uno de los derechos. Para hacer operativos cada uno de los derechos se requiere definir indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, que permitan medirlos y generar aproximaciones múltiples al estado de avance del derecho. En este proceso se trabajó en la construcción de la matriz de evaluación formulada por el equipo y organizada de acuerdo a los estándares y principios del enfoque de derechos. Los resultados de este proceso fueron la definición y construcción de la matriz metodológica (en base a matrices del sistema internacional e interamericano de derechos humanos) y la definición de indicadores que permiten medir el avance de cada derecho.

Momento 2: Proceso de verificación empírica

Este momento implica ponderar y definir por cada derecho qué tipos de indicadores, señales de progreso y fuentes de información se encuentran disponibles y a cuáles es necesario acceder para realizar la comprobación empírica y poder captar todos los esfuerzos realizados por el Estado para la satisfacción de los DESC. Incluye el proceso de relevamiento de información (clasificación de fuentes disponibles y no disponibles; datos disponibles y no disponibles), pedidos de información, entrevistas, contactos con informantes clave, etc. Los productos de este proceso incluyeron, a modo ilustrativo, la sistematización de la información; elaboración de fichas técnicas; organización y producción de los reportes y primeras aproximaciones en términos de análisis sobre el avance de los derechos.

Momento 3: Proceso analítico de transversalización del enfoque

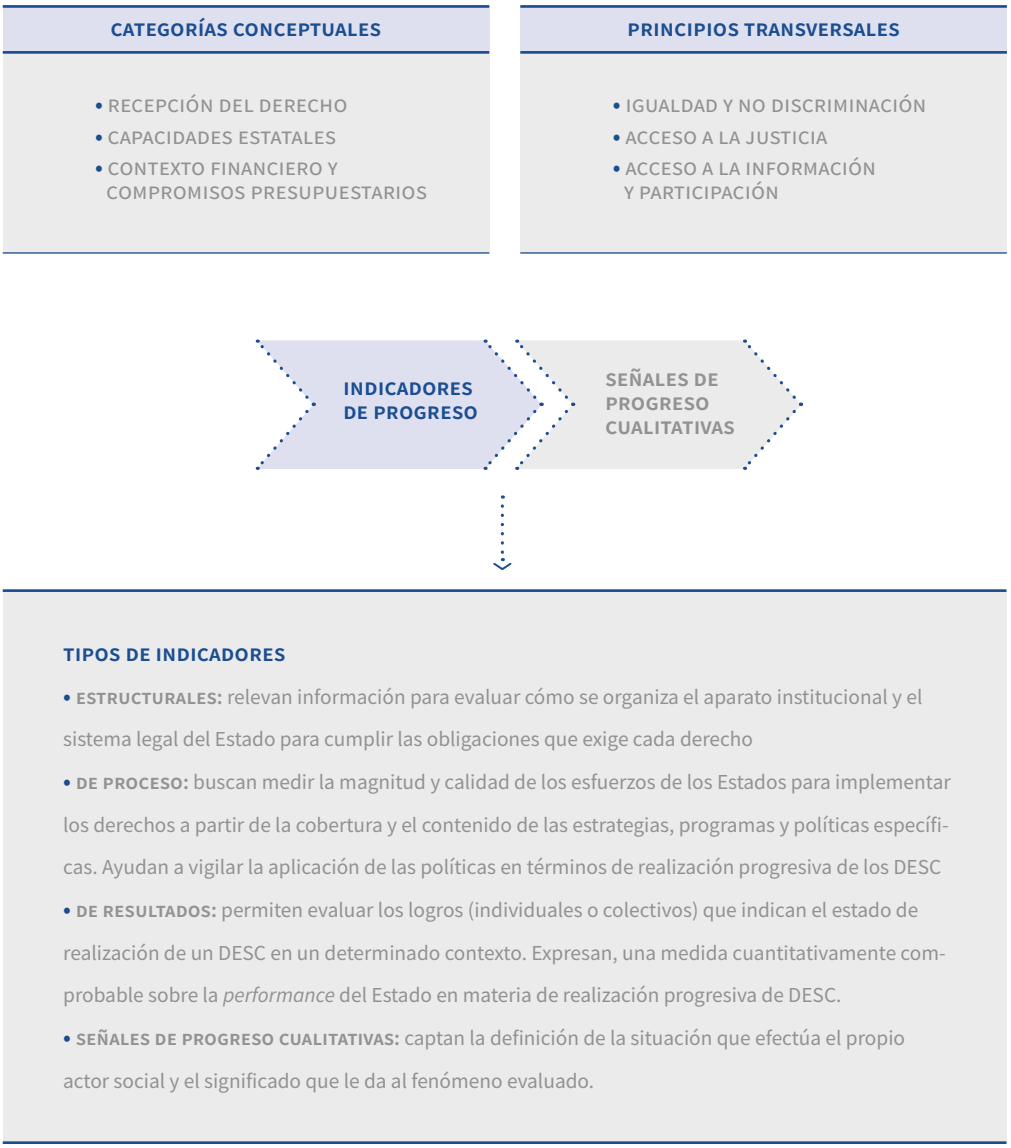
Este momento consiste en medir el efectivo cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de DESC para garantizar su satisfacción de un modo más amplio y transversal, que permita identificar hallazgos y recomendaciones para cada uno de los derechos evaluados. El «proceso de integración transversal» da cuenta del grado de compromiso estatal en materia de satisfacción de derechos, y permite incorporar en la evaluación aquello que los indicadores o las señales de progreso no captan a priori, pero que se integra dentro de un plan de acción estatal en dirección a la satisfacción de derechos humanos, de modo de no aislar un derecho en sí mismo del contexto de las políticas que buscan garantizarlo (Pautassi, 2013). Cabe destacar que para avanzar en este proceso se conjuga el análisis de la información obtenida de los indicadores, con información cualitativa recabada sobre las políticas implementadas y el contexto general.

La evaluación realizada no permite evaluar el impacto de las políticas públicas ya que se requeriría otro tipo de estudio, no obstante, se realizan vinculaciones entre los resultados que se visualizan en relación a cada derecho, las políticas o esfuerzos del Estado (proceso) y a los compromisos asumidos (aspectos estructurales). Asimismo, como parte de este momento, se interrelacionan los diversos derechos y se hace énfasis en los principios trasversales de la matriz: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación. Los productos de este proceso son los hallazgos y recomendaciones de cada derecho, así como también las recomendaciones generales a todos los derechos.

3.2.2 Construcción de la matriz de evaluación

La matriz de evaluación utilizada para los derechos se ordena en torno a las categorías conceptuales y principios transversales propuestos en el mecanismo de seguimiento del Protocolo de San Salvador. Estos estándares del enfoque de derechos se vinculan a tres tipos de indicadores de progreso ya mencionados (estructurales, de proceso y de resultados) que se combinan con señales de progreso cualitativas.

GRÁFICO 4. Componentes de la matriz de Evaluación.



Fuente: elaboración propia en base a información proveniente de OEA (2015) y Pautassi (2010 y 2013).

Al mismo tiempo, los diversos componentes de la matriz (categorías conceptuales, principios transversales e indicadores) se vinculan entre sí y proponen una mirada más amplia en torno a cada uno de los derechos

TABLA 6. Matriz de evaluación del Protocolo de San Salvador: vinculación entre los tipos de indicadores y cada una de las categorías conceptuales y los principios transversales.

Categoría conceptual/ principio transversal	Tipo de Indicadores		
	Estructurales	**De proceso**	**De resultado**
Recepción del derecho	Refiere a la incorporación de los principales contenidos y obligaciones del derecho en la Constitución y en la legislación del país; así como también en la estructura institucional del Estado.	Refiere al grado y la forma en que la perspectiva de DDHH y las obligaciones generales en relación con el derecho en cuestión han sido incorporadas en la política pública y en el accionar de las distintas ramas del Estado.	Refiere al estado actual en la garantía de los principales componentes del derecho que se desprende de haber abordado la estructura y las políticas públicas frente al asunto en cuestión como un problema de DDHH.
Contexto financiero basico y compromisos presupuestarios	Refiere a las disposiciones constitucionales y legales que condicionan el nivel de recursos financieros, materiales, técnicos y de otra índole que deben ser invertidos y que efectivamente son asignados, para la garantía del derecho.	Refiere a los procesos en virtud de los cuales los recursos asignados desde distintas fuentes para la garantía del derecho son utilizados por parte de los Estados en la implementación de políticas que contribuyen a la garantía del derecho. Los indicadores se orientan a medir la aceptabilidad, pertinencia, adaptabilidad y eficiencia de estos procesos.	Refiere a la forma como las decisiones y las capacidades financieras de las personas y las variables del contexto relevantes para el goce efectivo de los derechos se transforman por las decisiones del Estado, sobre el nivel de recursos a invertir para su protección y la manera en que estos recursos se utilizan.
Capacidades estatales	Refieren a todas las características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico-adicionales a aquéllas que deben adoptarse como parte de las obligaciones inmediatas que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos que definen las posibilidades de poner en marcha acciones de distinta índole para avanzar en la garantía del derecho.	Refieren a la calidad, estado, magnitud y características de los esfuerzos que las distintas ramas del Estado han emprendido en el ámbito de las políticas relacionadas con el derecho y que pueden contribuir a ampliar progresivamente su garantía.	Refieren al estado de avance en el goce efectivo de los derechos en los aspectos que están estrechamente relacionados con el tipo de acciones o políticas que el Estado puede adoptar o, en otras palabras, a aquel componente de los resultados sobre los que el Estado tiene una importante capacidad de influencia.
Igualdad y no discriminación	Refieren a las características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico que contribuyen a que el derecho en cuestión pueda ser garantizado en condiciones de igualdad y a que el Estado esté en condiciones de emprender acciones para eliminar toda forma de discriminación en el ejercicio del derecho en razón a las exclusiones estructurales que afrontan las personas en la sociedad.	Refieren a la manera y el grado en que se incorpora el principio de igualdad y no discriminación en las acciones del Estado, en los procesos de toma de decisiones en su interior y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho.	Refieren al estado de realización del principio de igualdad en relación con el derecho en cuestión. Los indicadores de esta esfera ponen énfasis en la medición de las brechas en la garantía de los principales componentes del derecho entre personas (bien sea por diferencias en el sexo, lugar de residencia, grupo étnico, grupo etario, nivel socioeconómico, entre otras). Apunta a la igualdad material y no solo formal.

Acceso a la justicia	Refiere a la existencia en el ordenamiento jurídico de recursos judiciales y administrativos adecuados y efectivos para la protección del derecho y para exigir su garantía.	Refiere al nivel de acceso a los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección del derecho por parte de la población, a la eficiencia en su funcionamiento y al grado de cumplimiento de las garantías procesales de estos recursos.	Refiere a la eficacia de los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección y garantía del derecho por parte de la población. La eficacia de estos recursos se convierte tanto en un instrumento para el goce del derecho en cuestión como en un derecho aparte per se.
Acceso a la información y participación	Refiere al estado de avance en las condiciones básicas que deben existir para que la población pueda acceder a una información pertinente y oportuna sobre el contenido del derecho, las obligaciones que el Estado tiene al respecto y las acciones y políticas públicas que ha implementado para cumplirlas. Entre estas condiciones básicas se encuentran aspectos que van desde la disponibilidad de la información, el reconocimiento del derecho a la información, así como los recursos existentes para poder acceder a ella. En relación con la participación esta esfera hace referencia a las condiciones existentes en la estructura del Estado y en el sistema jurídico para que la población pueda participar en las definiciones del alcance del derecho, en el diseño y la implementación de las políticas para garantizarlo y en los procesos para monitorear su avance y exigir su cumplimiento.	Refiere a la pertinencia, características y el tipo de políticas públicas que el Estado ha implementado, dadas unas capacidades estructurales y un marco normativo vigente, para garantizar el acceso a la información y hacer realidad el ideal de transparencia en todas las actuaciones estatales para la garantía del derecho. En relación con la participación esta esfera hacer referencia a la manera en que este principio se incorpora en el accionar del Estado y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho.	Refiere al estado de avance en los principales componentes del derecho a la información en relación con el derecho en cuestión. En relación con la participación esta esfera hace referencia al nivel de participación efectiva que la población ejerce en relación con el derecho en cuestión. Ambos componentes —el acceso a la información y la participación— están estrechamente relacionados en la medida en que el primero permite un mayor empoderamiento y un fortalecimiento de la ciudadanía para participar en los distintos procesos involucrados en la definición y garantía de los derechos.

Fuente: OEA (2015).

Sobre la base de este modelo evaluativo, se conformó una matriz de indicadores propia integrada por indicadores relativos a cuatro sistemas vinculados al sistema interamericano y al sistema internacional de derechos humanos:

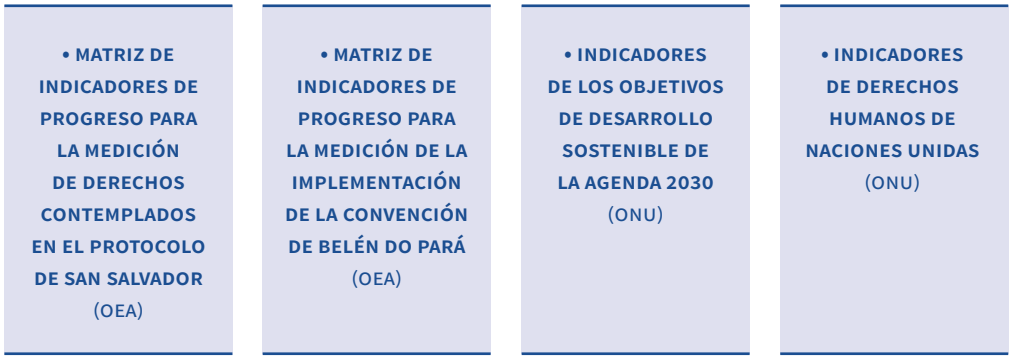
a) La matriz de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador aprobado por los Estados miembros de la OEA;

b) El sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará, diseñados por parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belén do Pará (MESECVI) de la OEA;

c) Los indicadores vinculados a los objetivos y a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y el Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina;

d) Los indicadores del sistema internacional de derechos Humanos disponibles en la Guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2012).

GRÁFICO 5. Matrices de indicadores utilizadas para la construcción de la matriz de evaluación.



Fuente: elaboración propia.

Para la construcción de la matriz de evaluación y la definición de indicadores, se llevó a cabo un proceso de «territorialización» de los indicadores propuestos en las diversas matrices, que implicó priorizar la agenda territorial y el contexto de la provincia de Santa Fe. Las dificultades encontradas para relevar aspectos relativos a las señales de progreso cualitativas, debido a la escasa producción de información disponible con la perspectiva del propio actor social, generaron la necesidad de incorporar información cualitativa obtenida por medio de entrevistas a diversos actores clave. Desde el marco metodológico planteado, se propuso realizar un aporte para la medición del estado de avance en la realización efectiva de los derechos y construir una matriz de medición que refleje los esfuerzos realizados por los Estados para avanzar hacia la plena realización de los derechos.

3.3 Guía metodológica: el paso a paso del proceso de trabajo

El proceso de trabajo implicó medir progresividad y no regresividad en los DESC, lo que permitió identificar avances logrados, tendencias, condiciones favorables, obstáculos recurrentes. La evaluación constituye un parámetro de juicio sobre las medidas adoptadas por el Estado en materia de DESC a través del principio de progresividad y no regresividad, que establece un límite a los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por el cual le está vedado al Estado sancionar normas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los DESC y exige avances progresivos en la garantía efectiva de estos derechos.

3.3.1 La operacionalización de la matriz de evaluación: la construcción de indicadores

Tal como se ha señalado anteriormente, la presente evaluación se orienta a evaluar los avances en torno a los derechos a la salud, a la educación, a la seguridad social, a una vivienda adecuada y servicios públicos básicos y a una vida libre de violencia. Para avanzar en la medición de cada derecho se integraron indicadores de las diversas matrices mencionadas. Cada derecho tiene una composición diferente en cuanto a la cantidad de indicadores seleccionados y la matriz de origen de los mismos. Con excepción del derecho a una vida libre de violencia, la mayoría de los indicadores corresponde a la matriz para la evaluación del Protocolo de San Salvador de la OEA. En el caso del derecho a una vida libre de violencia —en particular el caso de la violencia de género—, la mayor parte de los indicadores corresponde a la Convención de Belém do Pará (Tabla 7). Ambos instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos se complementaron con indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que operacionalizan la Agenda 2030 de Naciones Unidas, adaptados al contexto regional, nacional y local. Para el caso específico del derecho a una vivienda adecuada y servicios públicos básicos, también, se integraron indicadores del sistema internacional de derechos humanos de Naciones Unidas.

TABLA 7. Cantidad de indicadores por matriz de origen y derecho seleccionado.

Derecho / Matriz de indicadores	Cantidad de indicadores seleccionados
Seguridad Social	**56**
Protocolo de San Salvador	55
Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas	1
Educación	**62**
Protocolo de San Salvador	56
Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas	6
Salud	**75**
Protocolo de San Salvador	71
Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas	4
Vivienda y servicios públicos básicos	**27**
Naciones Unidas	7
Protocolo de San Salvador	14
Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas	6
Vida Libre de Violencia	**78**
Convención de Belém do Pará	75
Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas	3
Total general	**298**

Fuente: elaboración propia en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

Como resultado final, se seleccionaron 298 indicadores provenientes de estas cuatro matrices. La mayor parte fue tomada de la matriz para medir la implementación del Protocolo de San Salvador —196 indicadores—; luego, de la Convención de Belém do Pará —75 indicadores—; en tercer lugar, de la matriz para la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 —20 indicadores— y, por último, de la matriz de Naciones Unidas, para complementar las anteriores en materia de derecho a la una vivienda adecuada y servicios públicos básicos —7 indicadores— (Tabla 8).

TABLA 8. Cantidad de indicadores seleccionados por matriz de origen.

Matriz de origen	Cantidad de indicadores
Protocolo de San Salvador	196
Convención de Belém do Pará	75
Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas	20
Naciones Unidas	7
Total	**298**

Fuente: elaboración propia en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

El listado de indicadores completo de la matriz construida se visualiza en la Tabla 9.

Dentro de las prioridades de la agenda provincial, se destaca el derecho a una vivienda adecuada y a los servicios públicos básicos, que fue evaluado a partir de la matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador (OEA); Guía para el proceso de adaptación de los ODS para la medición de derechos humanos; Matriz de Indicadores para la medición de los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas; Metas e Indicadores – Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2017); Guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2012). Ello se debe a que el derecho al medio ambiente sano, tal como está consignado en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, es, según OEA (2015), uno de los derechos que menos han desarrollado la jurisprudencia y la doctrina interamericanas. Por lo tanto, recurrir a otras fuentes del derecho internacional de los Derechos Humanos resulta estratégico a fin de dilucidar el contenido y alcance de las obligaciones estatales al respecto. En este sentido, la matriz de Naciones Unidas ofrece un conjunto de indicadores que operacionalizan el derecho a una vivienda adecuada (artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) y contribuyen a desarrollar su evaluación, complementando los indicadores que ofrece el Protocolo de San Salvador para el derecho a un medio ambiente sano, especialmente centrados en lo que se refiere a los servicios públicos básicos. Asimismo, revisten vital importancia los informes elaborados por los Relatores Especiales de Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada, y los

documentos de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), ya que suman actualidad, dinamismo y especificidad a los indicadores. Por último, los ODS para Argentina plantean objetivos, metas e indicadores contenedores de ambos derechos. La combinación de estas tres matrices ofrece, entonces, una mirada más integral, que facilita el anclaje subnacional, del derecho a una vivienda adecuada y a los servicios públicos básicos.

La selección de indicadores se basó en dos criterios: pertinencia para el contexto provincial, en pos de avanzar en la garantía del derecho y mensurabilidad, vinculado a disponibilidad de información. El primer criterio implicó la necesidad de analizar los indicadores propuestos en función de las especificidades de los sistemas y políticas con que el país y la provincia cuentan para garantizar el acceso a los derechos y, a la vez, las problemáticas predominantes del contexto provincial. El segundo criterio significa que se analizaron todos los indicadores de las matrices antes mencionadas, en función de la posibilidad de conseguir información a priori disponible en los sistemas de información y estadísticas oficiales y, al confirmar que no era posible solicitar ni construir la información, se definió no incluirlos en la matriz.

La construcción de un indicador proxy —que representa o se asimila al propuesto por la matriz— se hizo necesaria cuando la relevancia del mismo ameritaba incluirlo, pero se encontraron algunas de las siguientes dificultades: 1) la formulación propuesta en las matrices del sistema interamericano e internacional de derechos humanos no se adaptaba correctamente al contexto provincial; 2) no se encontró información disponible idéntica a la solicitada en el indicador, pero sí fue posible recolectar o construir alguna información que se consideró podría aproximarse al indicador original.

El proceso de selección de indicadores de la matriz se realizó en dos pasos: primero, se analizó el total de indicadores por derecho, de acuerdo a los criterios explicitados, y segundo, como parte de un proceso simultáneo a la construcción de fichas técnicas de los indicadores y la recolección de información, se consolidó el proceso de selección. La complejidad de este proceso estuvo dada porque se evalúa la organización del Estado desde el enfoque de derechos, sin embargo, sus estructuras, prácticas y modalidades de medición y sistematización no se adecuan a los derechos humanos, lo que requiere un doble proceso de adaptar los indicadores a la información disponible a la par que sensibilizar sobre la importancia de incorporar metodologías acordes a los principios y estándares del enfoque. En este sentido, la producción de información es un problema no menor para la evaluación tal como se desarrollará en el Capítulo 6.

TABLA 9. Listado de indicadores de la matriz de evaluación.

	DERECHO: SEGURIDAD SOCIAL		
	Estructurales	**Procesos**	**Resultados**
RECEPCIÓN DEL DERECHO	**SS1** Ratificación del Estado del PIDESC. **SS2** Ratificación del Estado de la CEDAW. **SS3** Ratificación por parte del Estado del Convenio 102, OIT. **SS4** Ratificación por parte del Estado de la Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad. **SS5** Ratificación por parte del Estado de la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias. **SS6** Incorporación en la Constitución Política (y/o constituciones estaduales o provinciales) del derecho a la seguridad social. **SS7** Legislación específica y/o planes de desarrollo educativo que contemplen el derecho a la seguridad social: a) códigos de seguridad social, b) Capítulos o títulos especiales en el código de trabajo, c) Conjunto de leyes y normativas dispersas, d) Normas de negociación colectiva.	**SS8** PROXY: Tiempo promedio de reconocimiento del derecho a jubilaciones por tipo de actividad y por sexo. **SS9** Porcentaje de la población asegurada por sistemas contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo. **SS10** Porcentaje de población cubierta por sistemas no contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo. **SS11** Porcentaje de población afiliada a regímenes especiales por sexo, etnia/raza y nivel educativo. **SS12** Porcentaje de adultos mayores de 65 años cubiertos por programas de atención a la vejez por sexo, etnia/raza y nivel educativo. **SS13** Porcentaje de afiliados que perciben como satisfactorio el nivel de cobertura en seguridad social.	**SS14** Tasa de población económicamente activa por año, edad, nivel educativo y quintiles de ingresos. **SS15** Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso. **SS16** Porcentaje de población asegurada a un régimen contributivo, por sexo, edad y quintiles de ingreso. **SS17** Número de afiliados cotizantes al sistema de pensiones por sexo, edad y quintiles de ingresos. **SS18** Proporción de los niños y niñas y adolescentes hasta 18 años cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUES-TARIOS	**SS19** Formas de financiamiento del sistema de seguridad social: i) porcentaje de aportes a cargo de los empleadores; ii)porcentaje de aportes a cargo de los trabajadores formales; iii) porcentaje de financiamiento del Estado. **SS20** Existencia de estudios y proyectos de reforma de los sistemas de seguridad social con enfoque de género, etnia y raza.	**SS21** Porcentaje total de recursos del presupuesto nacional asignados a la seguridad social. **SS22** Tiempo de licencia por maternidad y paternidad en semanas y por fuentes de financiamiento (sistema de seguridad social en su totalidad; el empleador en su totalidad, formas mixtas). **SS23** Base y frecuencia de actualización de las prestaciones en seguridad social. **SS24** Mecanismos para calcular la brecha salarial entre varones y mujeres a los efectos previsionales. **SS25** Existencia de mecanismos para eximir los costos del litigio. Requisitos para calificar a ese beneficio.	
CAPACIDADES ESTATALES	**SS26** Jerarquía y facultades de los organismos que gestionan la seguridad social. **SS27** Cobertura y alcance de políticas públicas de inclusión de los no afiliados al sistema de seguridad social.	**SS28** Número de pensiones por invalidez otorgadas en el último año por sexo, edad, nacionalidad, condición jurídica, quintiles de ingresos y lugar de residencia. **SS29** Tasa de cobertura por accidentes de trabajo por sexo, edad, condición jurídica, categoría ocupacional y rama de actividad.	**SS34** Porcentaje de población sin cobertura en materia de seguridad social, por edad, sexo, por nacionalidad, condición jurídica, condición de actividad, etnia y raza. **SS35** Porcentaje de la población desagregada por sexo, edad y origen étnico con cobertura en seguridad social.

	Estructurales	Procesos	Resultados
CAPACIDADES ESTATALES		**SS30** Tasa de desempleo promedio anual. **SS31** Tasa de informalidad laboral. **SS32** Campañas de formalización del empleo no registrado llevadas a cabo por el Estado. **SS33** Campañas oficiales en materia de prevención de los riesgos del trabajo.	**SS36** PROXY: Índice de incidencia accidentes de trabajo (AT) y enfermedades profesionales (EP) según sector económico.
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	**SS37** Requisitos de acceso al sistema de seguridad social. **SS38** Requisitos de acceso al sistema para trabajadoras del servicio doméstico.	**SS39** Base de cálculo de las prestaciones de seguridad social para varones y mujeres. **SS40** Extensión, cobertura y jurisdicción de mecanismos de inclusión de quienes realizan trabajo reproductivo o doméstico de cuidado.	**SS41** PROXY: Población jubilada y pensionada por sexo, edad, nivel educativo y por jurisdicciones. **SS42** Porcentaje de derecho–habiente que perciben una pensión o subsidio por sexo, por edad, etnia y raza, por jurisdicciones.
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	**SS43** Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de seguridad social por sexo, etnia, raza, edad, nacionalidad, condición jurídica, cobertura pública o privada, distribución territorial. **SS44** Características, frecuencia, cobertura de campañas oficiales de difusión sobre los derechos a la seguridad social. **SS45** Características, frecuencia, cobertura de campañas sindicales de difusión de garantías de derechos de seguridad social a los trabajadores.	**SS46** Total de accidentes de trabajo reportados por jurisdicción y por rama de actividad. **SS47** Características de portales de internet, cobertura televisiva, ventanillas específicas, de la información brindada sobre derechos a los receptores de programas de cobertura graciable o no contributiva.	
ACCESO A LA JUSTICIA	**SS48** Instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la seguridad social. **SS49** Cantidad de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela) en seguridad social. **SS50** Existencia de servicios jurídicos gratuitos e integrales de protección del derecho a la seguridad social. **SS51** Existencia de oficinas públicas de mediación o conciliación para resolver cuestiones vinculadas con seguridad social.	**SS52** Número de denuncias relativas al derecho a la seguridad social recibidas. **SS53** Duración promedio de los casos tramitados por la defensoría oficial sobre pensiones (contributivas y no contributivas). **SS54** Existencia de organismos estatales de control y fiscalización de entidades privadas encargadas de fondos de salud y/o accidentes/riesgos de trabajo. **SS55** Número de acciones judiciales presentadas y resueltas por denegatoria de una pensión no contributiva. **SS56** Encuestas de satisfacción o percepción de los beneficiarios y usuarios respecto del sistema de seguridad social y de los programas de protección social.	

DERECHO: EDUCACIÓN

	Estructurales	Procesos	Resultados
RECEPCIÓN DEL DERECHO	**ED1** Ratificación del Estado del PIDESC y Protocolo Facultativo. **ED2** Ratificación del Estado del CEDAW y Protocolo Facultativo. **ED3** Ratificación del Estado de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. **ED4** Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad. **ED5** Ratificación del Estado de las Metas Educativas 2021. **ED6** Declaración de la xx Cumbre Iberoamericana. **ED7** Incorporación en la Constitución Política (y/o constituciones estaduales o provinciales) del derecho a la educación. **ED8** Legislación específica y/o planes de desarrollo educativo que contemplen el derecho a la educación. Alcance y metas de cumplimiento. **ED9** Obligatoriedad escolar: rangos de edad y duración. **ED10** Normas que regulan el derecho a la gratuidad educativa por nivel de escolaridad. **ED11** Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y protección de derecho a la educación.	**ED12** PROXY: nivel de desempeño de los estudiantes de nivel secundario de todo el territorio provincial en Lengua y Matemática, por nivel educativo, región, sexo, etnia/raza. **ED13** 4.1.7. Porcentaje de alumnos y alumnas de 6to grado de primaria según nivel de desempeño en Lengua. **ED14** 4.1.8. Porcentaje de alumnos y alumnas de 6to grado de primaria según nivel de desempeño en Matemática. **ED15** 4.1.9. Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de secundaria según nivel de desempeño en Lengua. **ED16** 4.1.10. Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de secundaria según nivel de desempeño en Matemática. **ED17** 4.1.11. Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de secundaria según nivel de desempeño en Lengua. **ED18** 4.1.12. Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de secundaria según nivel de desempeño en Matemática. **ED19** Tasa de asistencia escolar neta por sexo, grupos de edad, área geográfica, nivel de enseñanza (inicial, primaria, secundaria básica y secundaria orientada) desagregada por sexo, quintiles de ingreso, etnia/raza, urbano/rural. **ED20** Cantidad de días de clase según la norma. **ED21** PROXY: Porcentaje de personas beneficiadas con programas y becas en todos los niveles educativos que colaboren al acceso y permanencia en el sistema educativo de los sectores vulnerables, respecto de la población matriculada de acuerdo a cada programa y beca recibida, desagregado por sexo, etnia/raza, urbano/rural. **ED22** Cobertura de programas destinados a Educación de Primera Infancia y Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) por zona de residencia (urbano/rural) **ED23** PROXY: Encuestas sobre el grado de satisfacción de los destinatarios del sistema educativo, considerando: Clima escolar, Situaciones de bullying, discriminación y violencia, Interés por lo que enseñan en la escuela y temas y actividades que a los estudiantes les gustaría que la escuela enseñe o aborde, para alumnos/as de 6° grado.	**ED25** PROXY:Tasa de cobertura educativa por grupos de edad en la provincia de Santa Fe. **ED26** Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, por sexo, etnia, raza, grupos de edad, área geográfica. **ED27** PROXY: Tasa de promoción de la educación primaria por sexo, etnia/raza y zona geográfica. **ED28** PROXY: Tasa de promoción de la educación secundaria por sexo, etnia/raza y zona geográfica. **ED29** PROXY: tasa de cobertura educativa por grupos de edad por sexo, etnia/raza, urbano/rural, quintil de ingreso. **ED30** PROXY: Porcentaje de alumnos con sobreedad simple y avanzada y tasa de abandono en el nivel primario. **ED31** PROXY: Porcentaje de alumnos con sobreedad simple y avanzada y tasa de abandono en el nivel secundario.

	Estructurales	Procesos	Resultados
RECEPCIÓN DEL DERECHO		en primaria y 5° año de secundaria en la provincia de Santa Fe. Y encuesta de bienestar subjetivo a niñas y niños de 3°, 5° y 7° grado de primaria. Todo desagregado por sexo, etnia/raza, urbano/rural. // Encuestas de bienestar Subjetivo alumnos de 3, 5 y 7° de primaria año 2015. **ED24** Encuestas y/o estudios sobre el grado de satisfacción y cobertura de los programas bilingües e interculturales de provisión de educación a pueblos indígenas y afrodescendientes.	
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	**ED32** PROXY: Instrumentos de financiación en el sector de educación, basados en el proyecto de ley de presupuesto estimado en la provincia de Santa Fe. **ED33** Leyes y medidas específicas que dispongan formas de financiamiento de la gratuidad de la educación obligatoria. **ED34** Monto y extensión de incentivos, deducción de impuestos (incentivos fiscales) y subsidios para el sector privado de la educación por nivel de instrucción.	**ED35** Porcentaje del Gasto Público Social destinado a educación. **ED36** Gasto público en educación por niveles educativos (primera infancia, primaria, secundaria, técnica, superior).	**ED37** Tamaño de la sección de alumnos por docente, según nivel de enseñanza.
CAPACIDADES ESTATALES	**ED38** Participación del sector oficial en la matrícula por nivel educativo (desde Primera Infancia a educación superior).	**ED39** Oferta de establecimiento educativos públicos de acuerdo a niveles: primera infancia (de 0 a 6 años); educación básica y media (6 a 17 años), universitarios, educación de jóvenes y adultos. Número de establecimientos y cantidad de vacantes. **ED40** Existencia de planes con metas específicas de expansión del acceso a la educación secundaria.	**ED41** Nivel Medio educativo de la población, por años de escolaridad y desagregado por sexo.
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	**ED42** Existencia de marcos legales y de políticas que garanticen la no discriminación en la educación y una educación no discriminatoria. **ED43** Ley de reconocimiento de la educación bilingüe e intercultural **ED44** Inclusión de enfoque de género, de derechos humanos y de cultura de pueblos indígenas y afrodescendientes en los contenidos básicos comunes. **ED45** Inclusión de educación sexual obligatoria en los distintos niveles educativos. **ED46** PROXY: Normas para la inclusión de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.	**ED47** Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que reciben apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas. **ED48** PROXY: Porcentaje de becas otorgadas a alumnos/as, según niveles educativos y líneas de becas provinciales en la provincia de Santa Fe. **ED49** Frecuencia y resultados en la actualización de los contenidos básicos de la educación que incorpore el enfoque de género, étnico, de derechos humanos y ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas.	**ED50** Relación entre el número de niñas y el de niños según nivel de enseñanza, por etnia/raza y área geográfica. **ED51** Porcentaje de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a etnias, población indígena, afrodescendiente, campesina escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica. **ED52** PROXY: Porcentaje de alumnos integrados o en modalidad especial.

	Estructurales	Procesos	Resultados
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	**ED53** Características, cobertura (territorial y temática), presupuesto y jurisdicción del sistema estadístico en materia educativa. **ED54** Características, cobertura y periodicidad de campañas de difusión del derecho a la educación.	**ED55** Mecanismos establecidos para la difusión y acceso a las bases de datos y estadísticas educativas. **ED56** Mecanismos establecidos para la difusión de resultados de calidad educativa y cumplimiento de metas en educación.	
ACCESO A LA JUSTICIA	**ED57** Existencia de instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la educación. **ED58** Existencia de instancias contenciosas administrativas. **ED59** Existencia de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela). **ED60** Existencia de servicios jurídicos gratuitos e integrales de protección del derecho a la educación. **ED61** Existencia de oficinas públicas de mediación o conciliación para resolver cuestiones vinculadas con educación.	**ED62** Número de denuncias relativas al derecho a la educación, recibidas, investigadas y resueltas por la CNDH.	

DERECHO: SALUD

	Estructurales	Procesos	Resultados
RECEPCIÓN DEL DERECHO	**SA1** Ratificación del Estado del PIDESC y Protocolo Facultativo. **SA2** Ratificación del Estado del CEDAW y Protocolo Facultativo. **SA3** Ratificación del Estado del CDN. **SA4** Ratificación del Estado del CIEDR; **SA5** Ratificación del Estado de los Convenios de OIT. **SA6** Ratificación del Estado de Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad. **SA7** Ratificación del Estado de Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias. **SA8** Ratificación de Directrices y pautas de la Organización Panamericana de la Salud. **SA9** Incorporación en la Constitución Política (y/o constituciones estaduales o provinciales) del derecho a la salud. **SA10** Legislación específica que contempla el derecho a la salud.	**SA11** Número, y características de organizaciones de la sociedad civil reconocidas que participan en la promoción y la protección del derecho a la salud. **SA12** Cobertura y jurisdicción de programas que otorgan prioridad a sectores vulnerables para servicios de salud. **SA13** Disponibilidad de registros para conocer número de nacimientos, defunciones, matrimonios. **SA14** PROXY: Tipo de cobertura en salud de la población por grupo de edad. **SA15** PROXY: Tipo de cobertura en salud de la población por sexo, edad, raza/etnia, quintiles de ingreso.	**SA16** Estudios de satisfacción de los usuarios sobre la accesibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios de salud. **SA17** Esperanza de vida al nacer (urbano/rural y por etnia/raza). **SA18** Tasa de mortalidad materna por grupo de edad, área geográfica, nivel educativo y quintiles de ingreso. **SA19** Tasa de mortalidad infantil por sexo, por área geográfica, nivel educativo de la madre, quintiles de ingreso, etnia/raza, neonatal y post–natal. **SA20** Tasa de mortalidad por sexo debido a accidentes de tránsito, suicidios y homicidio. **SA21** Tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles. **SA22** PROXY: Porcentaje de hogares particulares con disponibilidad de agua de red pública. **SA23** PROXY: Porcentaje de viviendas que cuentan con calidad de conexión básica y satisfactoria a servicios básicos en zonas urbanas y rurales. **SA24** PROXY: La prevalencia de mes o de consumo actual según sexo y grupo de edad.

	Estructurales	Procesos	Resultados
RECEPCIÓN DEL DERECHO			**SA25** PROXY: Pacientes por planificación del embarazo y grupo de edad. **SA26** 3.7.2. Tasa de uso de métodos anticonceptivos. **SA27** 3.7.3. Tasa de fecundidad adolescente temprana y tardía por cada 1.000 mujeres.
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	**SA28** Características, fuentes y porcentajes de financiamiento del sector salud.	**SA29** Porcentaje del Gasto Público Social destinado a salud. **SA30** Distribución del Gasto en salud por jurisdicciones (estaduales, provinciales, locales). **SA31** Porcentaje de recursos destinados a la capacitación de recursos humanos en salud.	
CAPACIDADES ESTATALES	**SA32** Incorporación en documentos oficiales (política pública) el concepto básico de atención primaria de salud integral y universal. **SA33** Alcance, jurisdicción y financiamiento de una política nacional sobre medicamentos esenciales, oncológicos, retrovirales, y medicamentos genéricos. **SA34** Características, extensión, montos y gestión de asistencia técnica y financiera internacional en el área de salud.	**SA35** PROXY: Existencia de efectores públicos de salud por Departamento. **SA36** PROXY: Cantidad de unidades primarias y tratamientos distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe de medicamentos esenciales y la valoración estimada en pesos a valores corrientes según departamento. Años 2010, 2014 y 2017. Provincia de Santa Fe. Cantidad de unidades primarias y tratamientos distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe de medicamentos antirretrovirales y la valoración estimada en pesos a valores corrientes según departamento. Años 2011, 2014 y 2017. Provincia de Santa Fe. Pacientes únicos de la Provincia de Santa Fe asistidos por la Coordinación del Banco de Drogas. Período 2011–2017. Provincia de Santa Fe. **SA37** Porcentaje de servicios de salud de responsabilidad pública subcontratados a compañías privadas u otro tipo de efector. **SA38** Cantidad de Médicos/as por habitantes. **SA39** Cantidad de enfermeras/os por habitante. **SA40** PROXY: Nacidos vivos por residencia habitual de la madre según tipo de atención del parto y establecimiento.	**SA41** Cobertura, extensión, jurisdicción y financiamiento de los programas de atención primaria en salud. **SA42** PROXY: Tipo de cobertura en salud de la población por grupo de edad. **SA43** Tasa de utilización de los servicios de salud.
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	**SA44** Regulación del aborto. **SA45** Ley o política nacional para los discapacitados físicos y mentales. **SA46** Ley de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. **SA47** Tipo, número, características, jurisdicción, presupuesto y accesibilidad a los servicios de salud mental por distribución territorial.	**SA48** Características y frecuencia de encuestas de percepción de la población acerca de la relación entre fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad materna. **SA49** PROXY: Egresos hospitalarios por aborto por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada. **SA50** Características, cobertura, presupuesto y jurisdicciones en programas de salud sexual y reproductiva.	**SA55** Características y frecuencia de estudios de percepción de la población en relación con enfermedades de trasmisión sexual (HIV–SIDA, entre otras). **SA56** PROXY: Proporción de niños menores de 5 años con retraso en el crecimiento con cobertura pública exclusiva incluidos en el Programa SUMAR. **SA57** PROXY: Proporción de niños menores de 5 años con bajo peso para la talla con cobertura pública incluidos en el Programa SUMAR.

	Estructurales	Procesos	Resultados
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN		**SA51** Porcentaje de niños y niñas cubiertos por programas nutricionales. **SA52** Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que reciben periódicamente atención/controles médicos. **SA53** PROXY: Proporción de niños elegibles para el Programa Nacional SUMAR menores de 1 año y entre 1 y 5 años que recibieron controles completos de salud de acuerdo al protocolo. **SA54** PROXY: Proporción de mujeres embarazadas elegibles por el Programa Nacional SUMAR recibiendo controles prenatales antes de las semana 13 y con seguimiento de embarazo.	**SA58** PROXY: Casos reportados de diagnóstico VIH y Sida de residentes de la provincia de Santa Fe según sexo. **SA59** Porcentaje de discapacitados físicos o mentales que tienen acceso a servicios de salud de instituciones públicas o sociales. **SA60** Cobertura de vacunación obligatoria.
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	**SA61** Características, cobertura (territorial y temática), presupuesto y jurisdicción del sistema estadístico en materia de salud. Formas y frecuencia de actualización de la información, y difusión. **SA62** Normas y regulaciones de protección del estado sobre la confidencialidad de la información personal de salud. **SA63** Disposiciones y/o legislación que requieran el consentimiento de la persona para aceptar o rechazar un tratamiento.	**SA64** Características, cobertura y periodicidad de campañas de difusión del derecho a la salud. **SA65** Porcentaje de efectores de salud con protocolos de confidencialidad de la información sobre su salud. **SA66** Cobertura de acciones o campañas de difusión por parte del estado de información sobre políticas de salud sexual y reproductiva. **SA67** Cobertura de acciones o campañas de información y programas de difusión sobre los efectos del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas. **SA68** Características y cobertura de los medios que difunden información a las personas de sus derechos en relación con la atención a la salud. **SA69** Existencia de mecanismos permanentes participación ciudadana para la elaboración de recomendaciones en el diseño e implementación de políticas de salud.	
ACCESO A LA JUSTICIA	**SA70** Existencia de instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la salud. **SA71** Competencias de los Ministerios o de las Superintendencias para recibir quejas de los usuarios del sistema de salud. **SA72** Existencia de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela). **SA73** Existencia de servicios jurídicos gratuitos e integrales de protección del derecho a la salud. **SA74** Existencia de oficinas públicas de mediación o conciliación para resolver cuestiones vinculadas con salud.	**SA75** Características y cobertura de los medios que difunden información a las personas de sus derechos en relación con la salud. Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas.	

	DERECHO: VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS		
	Estructurales	**Procesos**	**Resultados**
RECEPCIÓN DEL DERECHO	**VYS1** Consagración en la constitución del derecho al medio ambiente sano y al acceso a servicios públicos básicos.	**VYS2** Existen políticas públicas o programas en las siguientes áreas: a. promoción del derecho a un consumo mínimo vital de agua potable; b. Saneamiento de recursos hídricos. **VYS3** Existe un sistema oficial de indicadores de goce efectivo del derecho al acceso a servicios públicos básicos que sirva para el diseño, seguimiento, evaluación y toma de decisiones de política pública. **VYS4** 11.1.1Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas. **VYS5** 11.1.1. Porcentaje de la población que vive en viviendas deficitarias particulares y en situación de tenencia irregular de la vivienda.	**VYS6** Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales (ODM). **VYS7** PROXY: Porcentaje de viviendas que cuentan con calidad de conexión básica y satisfactoria a servicios básicos en zonas urbanas y rurales. **VYS8** 6.1.1. Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública. **VYS9** 6.2.1. Porcentaje de la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagües cloacales. **VYS10** 7.1.1. Porcentaje de hogares según tenencia de electricidad por red. **VYS11** Porcentaje de población afectada por enfermedades relacionadas con la falta de acceso al agua potable. **VYS12** Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos.
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUES-TARIOS		**VYS13** PROXY: Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras de Vivienda. **VYS14** PROXY: Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos. **VYS15** Proporción de hogares que reciben asistencia pública para vivienda, incluidos los que viven en régimen de alquiler y de propiedad con subvención. **VYS16** Proporción de hogares destinatarios que viven en asentamientos precarios rehabilitados en el período de referencia.	**VYS17** Porcentaje de personas en viviendas particulares con acceso al servicio de gas en red. **VYS18** PROXY: Porcentaje de población en viviendas particulares que cuenta con servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana) en el segmento. **VYS19** PROXY: Porcentaje de población en viviendas particulares que cuenta con servicio de transporte público a menos de 300 metros en el segmento.
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN			**VYS20** Proporción de hogares con acceso a cada uno de los SSPPBB de distintos grupos poblacionales (indígena, población rural y personas en los distintos deciles de ingresos, etc.) frente al total de hogares con acceso a esos mismos servicios. **VYS21** Proporción de la población perteneciente a grupos tradicionalmente vulnerables con acceso a servicios de saneamiento mejorados vs proporción del total de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.

	Estructurales	Procesos	Resultados
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN		**VYS22** Existen programas de divulgación y promoción oficial con respecto a los derechos (…) y de acceso a servicios públicos básicos. **VYS23** 11.3.2 Porcentaje de ciudades con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas que opera regular y democráticamente.	
ACCESO A LA JUSTICIA		**VYS24** Casos resueltos como porcentaje de quejas recibidas en instancias administrativas o judiciales de atención a vulneración a los derechos al medioambiente sano y/o al acceso a los SSPPBB. **VYS25** Número de entradas y salidas de causas relativas al reclamo de acceso a los SSPPBB (nivel de resolución). **VYS26** PROXY: Números de recursos (tanto de apelación, como de revocatoria) interpuestos en causas de desalojos.	**VYS27** PROXY: Número de causas de desalojos.

DERECHO: VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

	Estructurales	Procesos	Resultados
RECEPCIÓN DEL DERECHO	**VG1** Incorporación de Belém do Pará en el ordenamiento jurídico nacional (con rango constitucional, supralegal o legal). **VG2** Incorporación del concepto de violencia basada en género de acuerdo con la definición de la Convención, en la legislación de violencia. **VG3** Incorporación de la violencia psicológica, física, sexual, patrimonial, económica, institucional, política y otras en la legislación de violencia, considerando niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, de diversidad étnica, afrodescendientes, rurales, con discapacidades, embarazadas, en situación socioeconómica desfavorable, con opciones sexuales diversas, por su identidad de género, en situación de migrantes o afectadas por situaciones de conflictos armados, refugiadas, desplazadas, privadas de la libertad.	**VG13** Procesos de ratificación de la Convención de Belém do Pará. **VG14** PROXY: Número de Áreas/oficinas/ instituciones públicas u otro tipo de instancia específica, perteneciente a la estructura estatal de la provincia de Santa Fe y municipios y comunas, especializadas en la atención y el abordaje de temáticas relativas a la violencia contra la mujer. Detallar jurisdicción, y localización territorial. **VG15** Existencia de procesos sistemáticos de formación, capacitación y sensibilización a funcionarios/as del sector público sobre las herramientas legales de sanción, protección y promoción de los derechos de las mujeres, particularmente el derecho a una vida libre de violencia. A) Tipo de procesos existentes (naturaleza, tiempo, contenidos). B) Número y tipo de entidades del sector público que asumen estos procesos. C) Número de funcionarios/as que accedieron a los procesos. D) Mecanismos de intercambio, seguimiento y evaluación de los procesos formativos.	**VG20** PROXY: Número de situaciones de violencia contra las mujeres, urbana/ rural, por estratos socioeconómicos, etnias y por grupos de edad, por distintos tipos de violencia. **VG21** Porcentaje de procesos legales (penales, civiles o administrativos) por violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, con respecto al total de denuncias por violencia contra las mujeres. **VG22** Tasa de femicidio y/o muerte violenta de mujeres (MVM) por 100.000 mujeres: número de niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores asesinadas en los últimos doce meses en los distintos escenarios de femicidio, dividido por el total de mujeres, multiplicado por 100.000.

	Estructurales	Procesos	Resultados
RECEPCIÓN DEL DERECHO	**VG4** Sanción de legislación específica sobre diversas formas de violencia: A) trata de NNA, mujeres adultas y adultas mayores. B) prostitución forzada (conforme Estatuto de Roma) C) acoso sexual en el empleo, instituciones. D) femicidio, ya sea que se hubiera incorporado como delito autónomo o como agravante de homicidio. E) violación y abuso sexual dentro del matrimonio y uniones de hecho. F) Violación, abuso sexual, violencia sexual dentro de la familia nuclear o ampliada. G) violencia sexual en hospitales, centros educativos, centros de privación de libertad y otras instituciones del Estado, en particular para las mujeres indígenas, considerando también a las que son étnicamente diversas, afro–descendientes, rurales, con discapacidad, con diferentes preferencias sexuales, por su identidad de género, migrantes, refugiadas, las personas desplazadas, adultas mayores o privadas de su libertad. H) violencia obstétrica en hospitales y otras instituciones de salud del Estado. I) en relación con los derechos sexuales y reproductivos, legislación específica que incluya la sanción de violencia obstétrica en particular en embarazos adolescentes; que permita la interrupción legal del embarazo por causas terapéuticas; que permita la interrupción legal del embarazo por violación sexual; que sancione la esterilización forzada; que garanticen el acceso a la anticoncepción, incluyendo la anticoncepción oral de emergencia; que sancione la inseminación artificial no consentida. **VG5** Tratamientos de profilaxis de emergencia para VIH/SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual en los servicios públicos de salud, especialmente en los casos de violencia sexual. Protocolos de atención que determinen los pasos de tratamiento y la forma de atención a las usuarias especialmente en los casos de violencia sexual. **VG6** PROXY: Sanción de legislación específica sobre diversas formas de violencia acerca de Violencia psicológica contra niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores por su condición de mujer, por su pertenencia o identidad étnica, por su preferencia sexual, por su identidad de género, en cualquier ámbito público o privado, por cualquier persona/ grupo de personas.	**VG16** PROXY: Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, monitoreo, evaluación y/o implementación de los Planes Nacional y Provincial de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. **VG17** Acciones de capacitación y planes de formación en derechos de las mujeres, violencia contra las mujeres y la Convención de Belém do Pará para entes decisores y autoridades en la materia (incluyendo cuadros técnicos ministeriales, legisladores, operadores de justicia, agentes de salud, fuerzas de seguridad y policiales y personal de centros de atención especializados en violencia contra las mujeres, entre otros). **VG18** Existencia de programas sociales para mujeres víctimas de violencia o con prioridad de atención para estas mujeres. **VG19** Existencia de redes de apoyo a nivel local (comunitario, nacional, regional) para la atención de emergencia y seguimiento a la problemática de la violencia contra la mujer. A) Número y tipo de instituciones (públicas, privadas, naturaleza del quehacer institucional) que conforman la red de apoyo. B) Mecanismos establecidos para la comunicación y coordinación interinstitucional. C) Mecanismos diferenciados para la emergencia y para el seguimiento de la problemática de la violencia contra las mujeres.	**VG23** Número y porcentaje de procesos sobre reparación a víctimas colaterales por femicidio por tipo de vínculo con la víctima. **VG24** PROXY: Tasa de fecundidad en niñas y adolescentes (10 a 14 años de edad). **VG25** PROXY: Número y porcentaje de partos en niñas y adolescentes. **VG26** Tasa de mortalidad materna en niñas y adolescentes. **VG27** Número y tipo de programas estatales (nivel universitario o superior) para la formación sistemática de especialistas en diferentes disciplinas sobre el problema de violencia contra la mujer (médicos /as legales, psicólogos/as forenses, criminólogos/as, etc.). **VG28** PROXY: Número de áreas o servicios estatales provinciales y municipales/comunales, que brinden atención y acompañamiento psicológico antes, durante y/o después del proceso legal iniciado ante la ocurrencia de situaciones de violencia contra la mujer.

	Estructurales	Procesos	Resultados
RECEPCIÓN DEL DERECHO	**VG7** Legislación que prohíba en forma explícita el uso de métodos de conciliación, mediación, probation, suspensión de juicio a prueba, aplicación del criterio de oportunidad, conmutación de penas u otros orientados a resolver extrajudicialmente casos de violencia. **VG8** Número y características de organizaciones de la sociedad civil y/o de organizaciones mujeres que participan en la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia, teniendo en cuenta en particular las organizaciones involucradas con las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores que son étnicamente diversas, con discapacidad, con diferentes preferencias sexuales, por su identidad de género, los migrantes, los refugiados, las personas desplazadas o privadas de su libertad. Indicar formas y tipo de participación. **VG9** Existencia de espacios, mecanismos y herramientas con reconocimiento y estatus legal para la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil en función de la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres. **VG10** Plan nacional, política, acción, estrategia para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores en sus diversas manifestaciones. Alcance y características considerando niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores de diversidad étnica, afrodescendientes, rurales, con discapacidades, con opciones sexuales diversas, por su orientación sexual, por su identidad de género, en situación de migrantes, refugiadas, desplazadas o privadas de la libertad. **VG11** PROXY: Incorporación de acciones y estrategias para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres por parte de los distintos ministerios del Estado santafecino, considerando a las mujeres de todas las edades, características y situaciones. **VG12** PROXY: Implementación de campañas oficiales de sensibilización y prevención de las distintas formas de violencia en la provincia de Santa Fe.		

	Estructurales	Procesos	Resultados
CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	**VG29** Leyes específicas de violencia que incluyen asignación de partidas presupuestarias. **VG30** PROXY: Ley nacional y provincial de presupuesto con gastos etiquetados para la implementación de leyes, programas, planes de violencia. **VG31** PROXY: Ley Nacional y provincial de Presupuesto con identificación de fondos asignados para los mecanismos de la mujer, oficinas especializadas, sector salud, sector educación, etc. **VG32** Número y características de organizaciones de la sociedad civil que participan en iniciativas de control presupuestario y su ejecución. **VG33** PROXY: Presupuesto provincial 2010, 2013, 2016/2017 asignado a: A) Comisarías de mujeres u otras instancias de recepción de denuncias. B) Oficinas especializadas dependientes del poder judicial o de los ministerios públicos (Fiscalías, Defensorías). C) Capacitación de funcionarias/os de los distintos poderes del Estado. D) Programas de atención a mujeres afectadas por la violencia. E) Campañas de prevención. F) Estudios de monitoreo y evaluación de los distintos componentes de estrategias, planes, programas, acciones. **VG34** PROXY: Financiamiento de los servicios de patrocinio jurídico estatal gratuito destinado a mujeres víctimas de violencia, de todas las edades, Características y condiciones. **VG35** Leyes específicas que incluyen asignación de partidas presupuestarias para el cumplimiento de las obligaciones previstas para asegurar adopción de las medidas previstas en la Convención de Belém do Pará y legislación nacional, libre de discriminaciones.	**VG36** PROXY: Porcentaje del gasto público provincial destinado a: A) acciones, planes, estrategias y programas de violencia. B) inversión en infraestructura para casos de violencia (casas de acogida, medidas preventivas, disponibilidad de medios, etc.). C) capacitación de recursos humanos en violencia en los tres poderes del Estado. D) servicios de salud sexual y reproductiva. **VG37** PROXY: Publicación de informes sobre asignación presupuestaria y su ejecución (en relación a planes, programas, áreas y/o acciones relacionadas con la lucha contra la violencia hacia la mujer), por parte de organismos estatales provinciales.	
CAPACIDADES ESTATALES	**VG38** Los procedimientos judiciales contemplan mecanismos para hacer efectivas las medidas de protección y garantizan la seguridad de las mujeres víctimas de violencia, sus hijas/os, y la de sus testigos/as. Entre estos mecanismos se cuentan: Fondos para traslados; Mecanismos de rescate de mujeres; Cambio de identidad; Protección de testigas/os; Salvoconducto para salir del país; Redes seguras de referencia; Botón de pánico. **VG39** Protocolos de atención para garantizar la operatividad de las normas sancionadas en relación con las distintas formas de violencia. **VG40** Protocolos de actuación para operadores de justicia, (prestadores de servicios) de salud, educadores/as, funcionarios/as públicos/as en relación con las distintas formas de violencia.	**VG49** Existencia de protocolos de atención para la implementación de los diferentes servicios públicos de atención y acompañamiento a niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores afectadas por violencia: A) Refugios. B) Asesoría legal. C) Acompañamiento psicológico (individual, grupal, familiar). D) Apoyo telefónico. E) Atención en salud. F) Orientación, capacitación laboral. G) Formación en derechos de las mujeres. **VG50** PROXY: Característica y cobertura en los medios de comunicación de hechos relacionados con la violencia hacia niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores.	**VG51** Tasa de utilización de los servicios por parte de víctimas de violencia en sus diversas manifestaciones: A) de atención telefónica. B) de atención jurídica. C) de atención de la salud. D) disponibilidad de proveer antibióticos, antiretrovirales y anticoncepción de emergencia en casos de violación sexual. **VG52** Cobertura, extensión, jurisdicción y financiamiento: A) de los programas de atención a las víctimas de violencia. B) de programas de asistencia a mujeres adultas Mayores. C) de programas de asistencia a niñas, y adolescentes. **VG53** Número de mujeres en posiciones de decisión en fiscalía, tribunales y otros órganos de administración de justicia.

	Estructurales	Procesos	Resultados
CAPACIDADES ESTATALES	**VG41** Número de refugios, albergues y casas de acogida para víctimas de violencia contra las mujeres, sus hijas e hijos. **VG42** PROXY: Número de Áreas/oficinas/ instituciones públicas u otro tipo de instancia específica, perteneciente a la estructura estatal de la provincia de Santa Fe y municipios y comunas, que prestan asesoramiento o servicios jurídicos. **VG43** PROXY: Número de Áreas/oficinas/ instituciones públicas u otro tipo de instancia específica, perteneciente a la estructura estatal de la provincia de Santa Fe y municipios y comunas, que prestan acompañamiento psicológico a las víctimas de diversas formas de violencia por jurisdicción y región geográfica. **VG44** Número de líneas telefónicas con cobertura nacional, estadual y/ local, de acceso gratuito para las mujeres. **VG45** Número de programas de salud públicos para mujeres víctimas de violencia en sus diversas manifestaciones, considerando niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores de diversidad étnica, afrodescendientes, rurales, con discapacidades, con opciones sexuales diversas, por su identidad de género, en situación de migrantes, refugiadas, desplazadas o privadas de la libertad. **VG46** Características, cobertura y periodicidad de campañas de difusión del derecho a una vida libre de violencia y contra el acoso sexual. **VG47** Convenios y/o relaciones de cooperación entre el mecanismo nacional de la mujer / las autoridades competentes en materia de violencia (en distintos organismos públicos) y el organismo nacional encargado de las estadísticas oficiales para la producción de información de calidad sobre las distintas formas de violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores. **VG48** Existencia de estudios sobre sentencias y dictámenes que contengan estereotipos, prejuicios, mitos y costumbres en los casos de mujeres víctimas de violencia, así como el uso de la historia personal de la víctima y/o su experiencia sexual para denegarle justicia.		**VG54** Número de funcionarias públicas que se desempeñan en puestos que tienen interacción directa con mujeres afectadas por violencia contra la mujer en cualquiera de sus manifestaciones: A) Número y porcentaje de policías mujeres en relación al número de casos conocidos por la institución. B) Número y porcentaje de psicólogas y psiquiatras mujeres en relación al número de casos conocidos por las instituciones encargadas de impartir justicia. C) Número y porcentaje de trabajadoras sociales en relación al número de casos conocidos por las instituciones encargadas de impartir justicia. D) Número y porcentaje de abogadas mujeres en relación al número de casos conocidos por instituciones encargadas de asesorar a las mujeres en procesos penales (como agraviadas o sindicadas de delitos). **VG55** PROXY: Cantidad de femicidios ocurridos durante el período de un año en todo el territorio provincial. **VG56** 16.1.4. Porcentaje de la población que no tiene miedo de caminar sola cerca de donde vive. **VG57** PROXY: Cantidad de las víctimas de violencia que notificaron su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente, por año, en la provincia de Santa Fe.
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	**VG58** Ley que incorpore / incluya el derecho a la identidad de género y diversidad sexual. **VG59** PROXY: Existencia de legislación y política nacional y provincial para garantizar una vida libre de violencia para las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores con discapacidad física o psicosocial, migrantes, desplazadas o privadas de su libertad.	**VG61** Número de funcionarias/os públicos en diversos organismos preparados para brindar / facilitar mecanismos de apoyo necesarios para las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores con discapacidades.	

	Estructurales	Procesos	Resultados
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	**VG60** PROXY: Existencia de legislación y política nacional y provincial de salud mental que mencione específicamente el derecho a la vida libre de violencia.		
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	**VG62** Normativa que contempla la obligación del Estado de realizar encuestas periódicas sobre diversas manifestaciones de violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores. Que consideren tanto el ámbito privado como el público como escenario de ocurrencia de la violencia. **VG63** Normativa que contempla la obligación del Estado de llevar registros administrativos (policiales, judiciales, fiscalías, defensorías, de servicios sociales, de salud, etc.) de los diversos casos de violencia contra niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores en sus diversas manifestaciones. **VG64** Normativa que designa la autoridad competente para llevar adelante la coordinación de esfuerzos para contar con registros administrativos completos. **VG65** Normativa que contempla la obligación del Estado de realizar investigaciones y estudios periódicos para monitorear y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias y acciones. **VG66** Normativa que contempla el libre acceso a la información de carácter estadístico generada por las instituciones del sector público. **VG67** Número y características de las instituciones del sector público productoras o generadoras de información estadística sobre violencia contra la mujer.	**VG68** Registros de base de datos con jurisprudencia relevante de tribunales superiores federales y estaduales sobre violencia contra las mujeres, incluyendo documentación de casos testigos en especial aquellos que se sustentan o intentan revertir los estereotipos de género. // Publicidad y acceso a la información de las sentencias y dictámenes emitidos.	**VG69** PROXY: Publicación periódica de las estadísticas y estudios respecto de la problemática de la violencia contra las mujeres, elaborados por instituciones del sector público nacional y provincial. **VG70** PROXY: Existencia y publicación de informes de percepción social (por ejemplo encuestas) sobre la problemática de la violencia contra la mujer, realizados por organismos oficiales y por organizaciones de la sociedad civil, nacionales y provinciales.
ACCESO A LA JUSTICIA	**VG71** Existencia de legislación sobre medidas de protección a solicitud de la víctima, de terceras/os o de oficio, antes y durante el proceso administrativo y/o judicial. **VG72** Existencia de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela). Aplicación. **VG73** Número y características de organizaciones de la sociedad civil que se involucran como asesoras o como querellantes en los procesos penales por violencia contra la mujer y femicidio. **VG74** Existencia de entidades receptoras de denuncias. En caso de existir, número y localidades en las que se encuentran. **VG75** Existencia de servicios de patrocinio jurídico públicos o apoyados por el Estado, especializados en mujeres afectadas por la violencia. // Existencia de servicios jurídicos gratuitos e integrales de protección del derecho a la vida.	**VG76** Existencia de una oficina, relatoría u otros tipos de instancia específica en violencia a nivel de los tribunales ordinarios, segunda instancia y Cortes supremas de justicia. **VG77** Número de mujeres que han presentado denuncias por violencia en las comisarías y oficinas policiales.	**VG78** Número de casos resueltos que involucran a niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores indígenas, rurales como víctimas de la violencia.

Fuente: elaboración propia.

3.3.2 Estrategia de relevamiento y sistematización de información: las fichas técnicas

Los indicadores de derechos humanos pueden materializarse en formas diversas —datos estadísticos contabilizados en un censo o en encuestas de hogares, preguntas en un cuestionario o en una entrevista abierta, presupuestos, gasto público social—. En casi todos los casos se busca que puedan desagregarse por sexo, raza, etnia, nivel educativo, quintiles de ingresos, área de residencia (urbano–rural), migrantes, poblaciones desplazadas por conflicto armado.

En base a los indicadores de la matriz de evaluación construida, el primer paso para avanzar en esta etapa fue la construcción de fichas técnicas (definiciones y medios de verificación de información) por cada uno de los indicadores utilizados. Se buscó que fuera un aporte técnico–metodológico y que su construcción fuera parte de un proceso de aprendizaje que pudiera ser de utilidad para la gestión pública.

La construcción de fichas técnicas comprende una secuencia de actividades: 1) identificar datos, procesar y sistematizar la información disponible en fuentes oficiales; 2) validar la información con actores de la gestión pública, organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas y académicas; 3) ajustar los indicadores de derechos humanos a la realidad provincial.

En base al análisis de estudios anteriores realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Derechos Humanos (UNAM, 2018), sumado al estudio de las particularidades de las políticas sociales en la República Argentina y especialmente en la provincia de Santa Fe, el Equipo de trabajo elaboró un formato de ficha técnica de carácter sencillo por indicador, que permite profundizar sobre las particularidades de cada dato requerido y especificar su conceptualización, sus fuentes de información, la unidad de observación y los principales hallazgos obtenidos.

De esta forma, la ficha técnica de cada indicador se convirtió en un instrumento que permitió especificar las características del indicador y, a la vez, recolectar información de forma sistematizada. Los componentes del modelo de ficha de indicador construida son los siguientes:

- Nombre del indicador: hace referencia a la denominación del indicador tal y cómo fue extraído de la matriz de evaluación original. Cuando se trata de un Objetivo de Desarrollo Sostenible se incluye también la meta y el objetivo que el indicador operacionaliza.
- Definición del indicador: explicita de forma operativa cómo se mide el indicador en la matriz construida para la presente evaluación y, si fuera necesario, establece la fórmula de cálculo. Puede ser un indicador original de las matrices del sistema interamericano o internacional de derechos humanos o un indicador proxy construido para aproximarse al original. El indicador *proxy* se construye por necesidad de adaptación al caso argentino, por la disponibilidad de información o por la idoneidad metodológica del dato.
- Código del Indicador: se estableció un código que hace referencia a las primeras dos letras del derecho que se busca garantizar y numera el indicador. (Ejemplo: ED1: Educación, indicador número 1).

• Tipo de Indicador: se consignan los diversos tipos de indicadores incluidos en las metodologías de evaluación de derechos humanos: estructurales, de proceso, de resultados y señales de progreso.
• Categoría conceptual o principio transversal: refiere a las categorías conceptuales (recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, capacidades estatales) y principios transversales (igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, participación y acceso a la información pública) que organizan la matriz.
• Matriz: específica a qué matriz pertenece el indicador, si corresponde a las matrices del Protocolo de San Salvador, de la Convención de Belém do Pará, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 o los indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas.
• Fuente de Información: especifica de dónde proviene la información recolectada para dar respuesta al indicador. En este caso, pueden utilizarse diversas fuentes para dar respuesta al indicador en relación los diferentes niveles de gobierno. Por este motivo, cuando fuera necesario, se sugiere distinguir el nivel de gobierno al que corresponde la fuente de verificación: nacional o provincial. Por ejemplo, el tratado o convención internacional, la ley; priorizando los sitios oficiales en todos los casos.
• Unidad de observación: corresponde a la entidad primaria que será objeto de estudio para representar el indicador. Dependiendo del tipo de indicador, la unidad de observación puede ser de diversa índole. Por ejemplo, en los indicadores estructurales, puede tratarse de un tratado o convención internacional (y, en dicho caso, coincidir con la fuente de información); en los indicadores de proceso, puede tratar de políticas, programas o proyectos y en los indicadores de resultados pueden ser hogares o personas.
En algunos indicadores, la fuente de información y la unidad de observación requieren especificar diferente información para el Estado nacional y provincial. El modelo de ficha de indicador contempla estas posibles particularidades.
• Hallazgos para el informe: una definición metodológica adoptada fue incluir la información obtenida del indicador en la misma ficha técnica como un primer ejercicio de sistematización de los datos recabados. En los casos que el indicador lo permitía, la medición se realizó sobre diversos años para poder evaluar progresividad o regresividad, tomando como línea de base el año 2010 (que coincide con la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas) y luego los años posteriores. El criterio establecido fue obtener siempre la última medición disponible, si no fuera posible 2018 se reemplaza el último dato obtenido.

TABLA 10. Modelo ficha de indicador.

Nombre del Indicador		Código del Indicador
		Tipo de indicador
		Categoría conceptual
		Matriz
Definición del indicador		
Fuentes de información	Estado nacional	
	Estado provincial	
Unidad de observación	Estado nacional:	
	Estado provincial	
Hallazgos para el informe		

Fuente: elaboración propia.

La construcción de fichas técnicas por indicador implicó el relevamiento de la información disponible a escala provincial de cada uno de los indicadores y la sistematización de los hallazgos obtenidos. Para este relevamiento se recurrió a fuentes oficiales primarias y secundarias. Al considerar las fuentes secundarias se incluyeron:

1) Fuentes estadísticas oficiales disponibles (válidas y confiables): principalmente el Censo 2010, Encuesta Permanente de Hogares para Gran Rosario y Gran Santa Fe y Encuesta Anual de Hogares Urbanos disponible hasta 2014. También el Registro Nacional de Barrios Populares.

2) Registros internos de los sistemas de información públicos. Se realizaron 39 pedidos formales a las áreas de gobierno que puedan brindar información relativa a estos indicadores (Anexo I: pedidos de información realizados). Dentro de los registros administrativos internos, se destacan los sistemas de información de las diversas áreas consultadas: sistema integrado de información sanitaria (SISA) del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación; sistema de información de centros de atención primaria de la salud (SICAP) del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe; sistema de gestión administrativa escolar (SIGAE WEB) del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. Otros registros administrativos utilizados refieren a información del sistema integrado previsional argentino (SIPA) de la ANSES, la Caja de Jubilaciones de la provincia de Santa Fe – Registro de superintendencia de Riesgos del Trabajo. Asimismo, se recolectó información del de la Defensoría del Pueblo, del Poder Judicial (a través de la Corte Suprema de Justicia) y del Poder Legislativo publicada en su sitio web.

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

Asimismo, se destaca que el equipo de evaluación realizó mediciones propias sobre las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos publicadas por el INDEC. Como se desarrolla en el próximo apartado, la necesidad de construir información propia sobre estas bases de datos se debió a que los indicadores solicitaban información que no se encontraba procesada ni disponible en los cuadros regulares publicados por el INDEC.

Dentro de las fuentes primarias, y para combinar información cuantitativa y cualitativa, se realizaron 17 entrevistas a actores clave, con responsabilidades de gestión en los tres poderes del Estado, y a organizaciones sociales vinculadas a cada derecho para complementar la información obtenida de los indicadores e indagar sobre posibles fuentes de información (Anexo II: Entrevistas realizadas). De esta manera, las entrevistas fueron abiertas y no estructuradas y se orientaron a: 1. relevar posibles fuentes de información no disponibles; 2. completar la elaboración de las fichas técnicas por indicador y 3. generar conciencia y sensibilizar a los actores gubernamentales sobre la necesidad de construcción de información pública y su utilidad; con la capacidad de alimentar los indicadores de derechos humanos y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Asimismo, se consultó a 10 informantes clave para despejar dudas, revisar información o consultar aspectos específicos. En general, esto se realizó por medio del correo electrónico y telefónicamente, y en todos los casos se registró la información obtenida.

Los indicadores relevados para vigilar el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales abarcaron información cualitativa y cuantitativa, para dar cuenta de observancia o el ejercicio de cada uno de los derechos evaluados. Sin embargo, se encontró una dificultad para recabar información sobre las señales de progreso cualitativas, debido a la escasa práctica de producción de información que incluya la perspectiva del propio actor social. En este sentido, la información cualitativa fue complementada por medio de las entrevistas mencionadas, que permitieron ampliar la información sobre los procesos, esto es, los esfuerzos del Estado para avanzar en la garantía efectiva de derechos. Como desafío pendiente, se detectó la necesidad de ampliar los estudios que alimenten indicadores de percepción e incorporen la perspectiva de los actores protagonistas.

3.3.3 Estrategia de análisis de la información relevada

La información sistematizada en las fichas técnicas de indicadores requirió un proceso de análisis que permitiera vincular los indicadores a los derechos. Esta etapa incluyó la construcción de criterios de análisis en línea con la matriz construida que se ordena en base a los principios y estándares del enfoque de derechos.

La estrategia de análisis se basó en dos premisas. En primer lugar, se evaluaron los esfuerzos que hizo el Estado (los tres poderes) para avanzar progresivamente en el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales. Se midió el avance en términos de la variable *progresividad y no regresividad*, lo que implicó identificar los avances o posi-

bles retrocesos en la garantía de derechos. Esto implicó analizar un panorama general del estado de avance del derecho, pero a su vez considerar aspectos específicos en relación a potenciales regresiones en el acceso a derechos.

El primer ejercicio de análisis consistió en la elaboración de los reportes que dieran cuenta de los avances (progresos) del Estado en el cumplimiento de los derechos, a partir de la clasificación de la información de acuerdo a la estructura de la matriz, que fue la hoja de ruta en el análisis.

La metodología de análisis buscó realizar una aproximación no sólo descriptiva sino también valorativa sobre la manera en que los Estados han avanzado hacia la garantía progresiva de derechos. El análisis se organizó en tres productos vinculados a la construcción de diversos informes y espacios de trabajo:

1) Reportes descriptivos por derecho y categoría: el objetivo de este primer informe fue realizar una primera aproximación a la información obtenida de los indicadores y sistematizadas en las fichas técnicas. Para esto, se organizaron los reportes relativos a cada derecho en función de las categorías conceptuales y principios transversales:

- Reporte 1: Recepción de derecho
- Reporte 2: Contexto financiero y compromiso presupuestario
- Reporte 3: Capacidades estatales
- Reporte 4: Igualdad y no discriminación
- Reporte 5: Acceso a la justicia
- Reporte 6: Participación y acceso a la información pública

Cada reporte se estructuró según los tipos de indicadores de progreso: estructurales, de proceso y de resultado. Se incluyeron también las señales de progreso. Estos reportes permitieron realizar un primer análisis de cada derecho, considerando en qué medida se avanza en las dimensiones estructural, de proceso y de resultado en cada una de las categorías conceptuales y principios transversales. De esta manera, se realizó un análisis por cada dimensión, para luego realizar un análisis general que cruzara los diversos tipos de indicadores como aproximaciones múltiples a la realización de un derecho. Los diversos tipos de indicadores se analizaron empezando por los indicadores de resultados, que permiten profundizar sobre el avance en el acceso a los derechos, para luego continuar con el análisis de los indicadores estructurales y de proceso, que pueden explicar en alguna medida dichos resultados. A partir de ello, se logró extraer los primeros hallazgos de la evaluación.

2) Jornadas de análisis del equipo de evaluación organizadas en base a las categorías conceptuales y principios transversales. Este trabajo de análisis permitió poner en relación la información obtenida de los diversos derechos. Se buscó realizar una primera aproximación a hallazgos comunes o diversos entre los distintos derechos. Se puso de manifiesto la necesidad de romper la lógica estanca de los reportes por categoría, con el fin de dar cuenta de la complejidad de las interrelaciones existentes entre los indicadores, ensayando combinaciones complejas y de carácter cualitativo que permitieran explicar de un modo más cercano a la realidad el funcionamiento de los sistemas gubernamentales, sus procesos y resultados en el avance del goce de derechos.

3) Informe de análisis: se trabajó un informe por derecho, que pretende mostrar los avances de los Estados en cada uno de ellos. Para esto se organizó el informe de la siguiente manera:

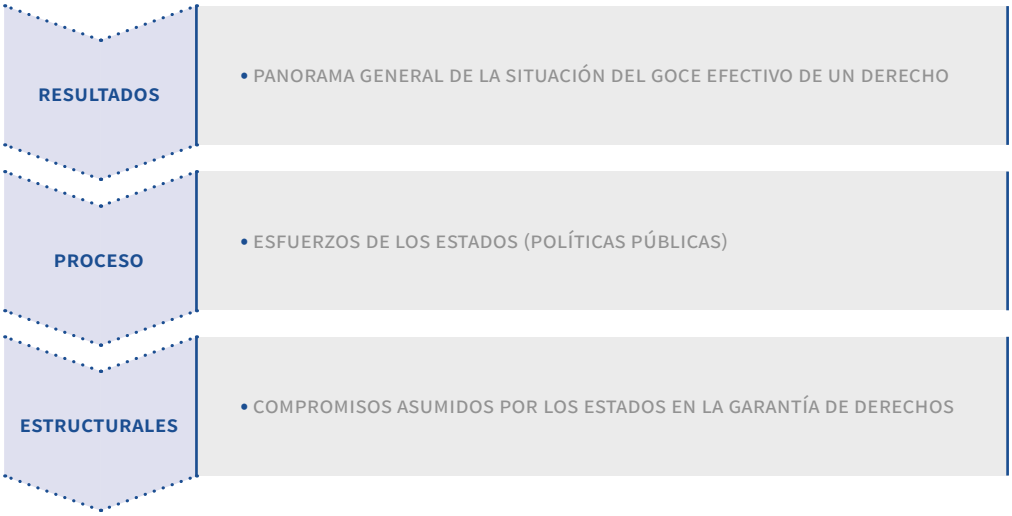
a) Descripción: se propuso una descripción que tuviera coherencia entre la concepción del derecho que se formula y el análisis que elabora, y que se basara en evidencias construidas a partir de los indicadores. En muchos casos, fue necesario recurrir a otras fuentes confiables de investigaciones o materiales académicos para complementar la descripción con aspectos que no estaban contemplados en los indicadores de la matriz, y que resultaban fundamentales para explicar la forma en que cada derecho busca ser garantizado por los Estados. La matriz fue la hoja de ruta de todo este proceso.

b) Valoraciones: se analizaron los avances y dificultades identificadas, y se recuperaron los reportes realizados y las jornadas de análisis. Resultó relevante detectar las brechas que pudieran interferir en el cumplimiento de las obligaciones, o en la toma de decisiones políticas o en su implementación. Además, aquéllos inconvenientes de índole técnico–administrativos que pudieron ser identificados pueden contribuir a su diferenciación de otros problemas, por ejemplo, relativos a la gestión pública;

c) Hallazgos y recomendaciones: este resultó el primer ejercicio de identificación de recomendaciones para la toma de decisiones en base a la evaluación realizada.

Los indicadores de progreso son herramientas útiles en la medida en que se asuman como aproximaciones múltiples al estado de realización de los derechos. La lógica de análisis que atravesó todo el proceso se organizó al vincular los diversos tipos de indicadores de progreso de la siguiente forma: resultados – esfuerzos de los Estados (políticas públicas) – compromisos asumidos. Así, el proceso de análisis parte de considerar que los indicadores de resultados permiten obtener un panorama general de la situación del goce efectivo del derecho, para luego analizar aspectos vinculados a los indicadores de proceso, que reflejan los esfuerzos de los Estados a partir de las políticas públicas y los indicadores estructurales, que muestran los compromisos asumidos de los Estados en garantizar ese derecho. La falta de avances en relación a un derecho puede analizarse así en función de aspectos estructurales —falta de reconocimiento del derecho en el corpus normativo o en las estructuras del Estado— o de brecha en las capacidades estatales en las acciones implementadas por los Estados.

GRÁFICO 6. Análisis y vínculos entre los tipos de indicadores.



Fuente: elaboración propia.

Los pasos realizados para la identificación de hallazgos y recomendaciones se organizaron de la siguiente manera:

• *PASO 1. Hallazgos sobre resultados, procesos y estructurales.* El primer paso fue identificar los hallazgos en términos de progresividad – estancamiento – regresividad en la información obtenida vinculada a resultados, a procesos y a cuestiones estructurales. Este ejercicio permitió identificar brechas de capacidades o senderos estratégicos, el nivel de normatividad e institucionalidad (en las estructuras del estado), de acuerdo al enfoque de derechos. El producto de esta etapa fue la tabla de hallazgos que fueron clasificados con diversos signos de acuerdo a si existía progresividad ( ), estancamiento ( ) o regresividad ( ) (Anexo III: Modelo tabla de hallazgos)

• *PASO 2. Hallazgos como aproximaciones múltiples al estado de realización del derecho.* El segundo paso implicó generar aproximaciones múltiples al estado de realización de cada uno de los DESC, combinando resultados de los diferentes indicadores. La lógica de análisis buscó vincular las dimensiones de resultado, de proceso y estructurales. Se integró información relativa a las diversas categorías conceptuales: recepción de derecho, capacidades estatales y contexto financiero y compromiso presupuestario. De esta manera, se buscó obtener un panorama general sobre el goce efectivo del derecho, combinando múltiples indicadores; mirar procesos con evidencia, poniendo énfasis en lo territorial, en los niveles del Estado y en las capacidades; identificar evidencia sobre aspectos específicos de cada derecho contemplados en las políticas, y que estén vinculados a la población, en particular, a grupos vulnerados.

• *PASO 3. Hallazgos transversales y recomendaciones.* Se identificaron hallazgos al transversalizar los principios de igualdad y no discriminación; acceso a la justicia, acceso a la información y participación. En el marco del proceso de la integración transversal del enfoque, se construyeron recomendaciones para avanzar en la garantía de los derechos evaluados.

Los Capítulos 4, 5, 6 y 7 del presente libro son los productos principales del proceso de análisis, que implicó la utilización de la información relevada para los indicadores seleccionados.[17]

3.4 Metodología de trabajo estadístico con indicadores de derechos humanos: Encuesta Anual de Hogares Urbanos y Encuesta Permanente de Hogares

Las fuentes de información asociadas comúnmente con la formulación de estadísticas para la evaluación del estado de avance en materia de derechos económicos, sociales y culturales son los registros administrativos, las encuestas estadísticas y los Censos.

Para el presente estudio, como se mencionó anteriormente, la información provincial proveniente del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas —llevado a cabo en 2010— fue tomada en cuenta solo a modo de línea de base; ya que el próximo Censo —a realizarse en 2020— aún no se ha realizado y excede los límites del período trabajado. Por ello, a fin de contar con información sobre la evolución de los indicadores involucrados en la matriz construida, específicamente aquellos que requerían de datos estadísticos, se procedió a buscar información en los otros dos tipos de fuentes disponibles para este tipo de indicadores estadísticos: los registros administrativos oficiales de los organismos competentes y las encuestas estadísticas.

El tema de la información pública disponible en los registros administrativos no será abordado en este apartado ya que será desarrollado en el Capítulo 6.

En cuanto a las encuestas estadísticas, se trabajó puntualmente con la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, para la jurisdicción de la provincia de Santa Fe, y la Encuesta Permanente de Hogares, para los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe.

3.4.1 Encuesta Permanente de Hogares

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción permanente de indicadores sociales, cuyo objetivo es conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. Es realizada en forma conjunta por el Instituto

17. Cabe destacar que en este análisis no se utilizan necesariamente todos los indicadores de la matriz sino aquellos de los que fue posible conseguir información y cuyos hallazgos resultaron de relevancia para evaluar el avance en la satisfacción de cada derecho. El resto de la información relevada se sistematizó en las fichas técnicas que se encuentran disponibles para su consulta en la Guía Metodológica ampliada, que es otro producto del equipo de evaluación.

Nacional de Estadística y Censos (INDEC), quien fija normas técnicas y metodológicas, y las áreas provinciales de estadística, en el caso de la provincia de Santa Fe por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censo (IPEC), encargadas de su ejecución. Se ha venido aplicando en Argentina desde 1973 y, durante el año 2003, se llevó a cabo un intensivo proceso de reformulación integral, con el objetivo de reelaborar la metodología de medición y las formas de operación, atendiendo a las características socioeconómicas del momento, a las nuevas modalidades de inserción en el mercado de trabajo y a su dinámica de cambio en línea con la experiencia internacional. Con un plan de incorporación progresiva, se han llegado a cubrir 31 aglomerados urbanos y un área urbano–rural (INDEC, 2003).

Se basa en una muestra probabilística, estratificada, en dos etapas de selección. Dicha muestra está distribuida a lo largo del período respecto del cual se brinda información (el trimestre) y el relevamiento se desarrolla a lo largo de todo el año.

Es importante señalar que, como en toda encuesta por muestreo, los resultados obtenidos son valores que estiman el verdadero valor de cada tasa, y tienen asociado un error, cuya cuantía también se estima, y así permiten conocer la confiabilidad de dichas estimaciones. Estos resultados indican el nivel probable alcanzado por cada tasa a partir de la muestra, y se admiten oscilaciones de este nivel, en más y en menos, con un grado de confianza conocido (INDEC, 2018: 24).

La encuesta produce estimaciones trimestrales válidas para:

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

El objetivo principal de la EPH consiste en caracterizar a la población en cuanto a su inserción socioeconómica, teniendo en cuenta específicamente los aspectos sociolaborales. Da cuenta de las siguientes áreas temáticas:

- Características sociodemográficas básicas: edad, sexo, situación conyugal, entre otras.
- Inserción en la producción social de bienes y servicios: características ocupacionales y de migraciones.
- Participación en la distribución del producto social: características habitacionales, educacionales y de ingresos.

Sobre estos aspectos, vale destacar dos hechos centrales para la presente investigación. En primer lugar, la EPH no brinda información sobre la provincia de Santa Fe en su conjunto. Solamente puede tomarse como válida individualmente la información correspondiente al Aglomerado Gran Rosario y al Aglomerado Gran Santa Fe.

En segundo lugar, como se evidencia en las áreas temáticas contempladas por la EPH, esta no constituye una herramienta pensada para dar cuenta de indicadores de derechos humanos. Como se mencionó detalladamente en el marco teórico, el enfoque de derechos humanos requiere un gran volumen de información estadística que trascienda los promedios generales y destaque a los grupos poblacionales más desfavorecidos o vulnerables, a fin de identificar brechas de desigualdad y discriminación. Para ello, se requiere desagregar los indicadores generales por variables como sexo, etnia o raza, grupo de edad, nivel educativo, quintil de ingreso, condición de actividad, región, entre otros.

En este marco, la EPH presenta considerables limitaciones a la hora de brindar información confiable para el nivel de desagregación requerido. «Las encuestas de hogares son un instrumento ampliamente utilizado para obtener información sobre la situación socioeconómica y el bienestar de las personas. Sin embargo, la precisión de las estimaciones de las encuestas de hogares decrece sustancialmente cuando se trata de realizar inferencias para grupos poblacionales que representan desagregaciones para las cuales la encuesta no fue diseñada» (Molina, 2018: 7).

En relación a la falta de cobertura provincial de la EPH, el problema se vio superado con la implementación de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos a partir del año 2010.

3.4.2 Encuesta Anual de Hogares Urbanos

La Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) fue un operativo nacional que se llevó a cabo durante el tercer trimestre de cada año desde el 2010 al 2014. Resultó de la extensión del operativo continuo «Encuesta Permanente de Hogares – 31 Aglomerados Urbanos», a través de la incorporación a la muestra de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2000 y más habitantes, no comprendidas en los dominios de estimación del operativo continuo, para todas las provincias (con excepción de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Se realizó todos los terceros trimestres, y sus dominios de estimación eran:

- Total nacional de población urbana residente en hogares particulares.
- Totales provinciales de población urbana residente en hogares particulares.

El tamaño de la muestra era de aproximadamente 46.000 viviendas y resultó un gran avance a fin de obtener información periódica de la población urbana de todo el país (INDEC, 2011: 3).

No obstante, a partir de 2015 se discontinuó su publicación. Ante este hecho, el equipo tomó la decisión de sumar y complementar el análisis con información de los dos aglomerados urbanos de la provincia de Santa Fe contemplados en la EPH: Gran Rosario y Gran Santa Fe.

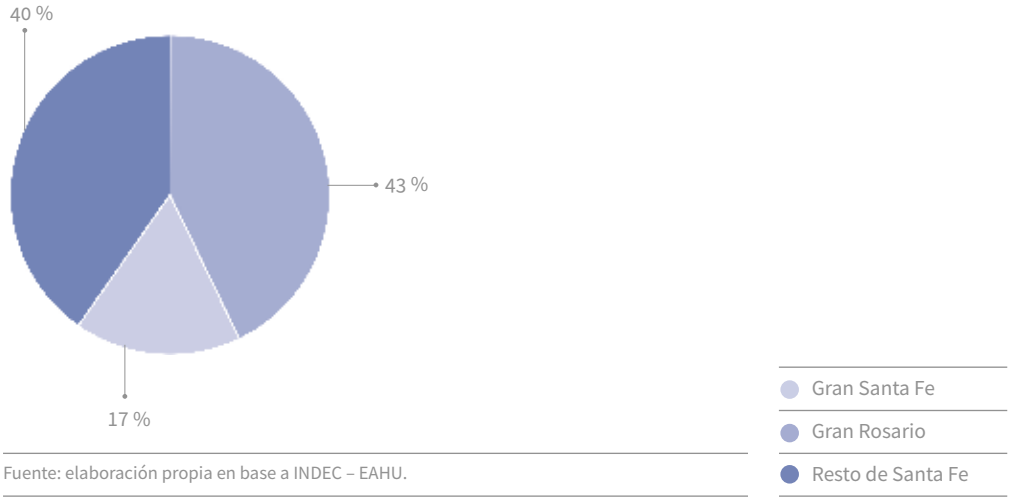
3.4.3 Cobertura y alcance de los aglomerados seleccionados para EAHU y EPH

El Aglomerado Gran Santa Fe se compone por las localidades de Recreo, Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo y San José del Rincón. Como puede observarse más abajo, este conjunto de localidades representa alrededor del 17% de la población urbana de la provincia de Santa Fe. En cuanto al aglomerado Gran Rosario, se integra por las localidades de Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Rosario, Soldini, Villa Gobernador Gálvez, Roldán, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín y San Lorenzo. En su conjunto, representan el 43% de la población urbana de la provincia (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2011). Por último, cabe destacar que el aglomerado San Nicolás – Villa Constitución no se considera en el análisis provincial, ya que estas localidades pertenecen a la provincia de Bs As y Santa Fe, respectivamente (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019).

Por último, la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), como mencionamos anteriormente, además de los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe, incorpora al resto de la población urbana de la provincia de Santa Fe —localidades de más de 2.000 habitantes— que representan el restante 40,5% de la población urbana (Gráfico 7).

Se detalla a continuación (Tabla 10) el tamaño de las distintas muestras involucradas en los dominios de las bases de datos seleccionadas y su correspondiente ponderación en cuanto a total de hogares y población representada. Tanto para el caso de la EAHU como el de la EPH, en cada uno de los trimestres analizados.

GRÁFICO 7. Población total urbana de Santa Fe, según aglomerados y resto de la provincia. Tercer trimestre de 2013.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC – EAHU.

TABLA 10. Provincia de Santa Fe. Tamaños de las muestras y datos ponderados de las bases de microdatos de hogares y personas en Gran Rosario, Gran Santa Fe y resto de provincia según EPH y EAHU. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Período	3° trimestre 2010				3° trimestre 2013			
	Muestra		Datos ponderados		Muestra		Datos ponderados	
Dominios	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Gran Rosario	776	2.397	422.000	1.262.345	755	2.224	434.033	1.285.911
Gran Santa Fe	529	1.694	155.673	506.657	495	1.541	168.130	521.872
Resto de Santa Fe	858	2.609	383.123	1.204.030	621	1.810	397.552	1.220.525
Totales	**2.163**	**6.700**	**960.796**	**2.973.032**	**1.871**	**5.575**	**999.715**	**3.028.308**

Período	3° trimestre 2016				3° trimestre 2017				3° trimestre 2018			
	Muestra		Datos ponderados		Muestra		Datos ponderados		Muestra		Datos ponderados	
Dominios	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Gran Rosario	699	2.045	446.157	1.289.165	719	2.062	458.853	1.297.634	660	1.915	463.211	1.305.977
Gran Santa Fe	557	1.704	169.743	517.222	572	1.698	176.358	521.626	549	1.574	184.985	526.102
Resto de Santa Fe	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Totales	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**	**s/d**

Fuente: elaboración propia en base a bases de datos de INDEC – EAHU y EPH.

3.4.4 Pedidos de información y elaboración propia de las estimaciones requeridas

En un primer momento, el equipo realizó un pedido de información al área de trabajos especiales del INDEC como así también al IPEC, con la información requerida para los indicadores que contemplaban información estadística disponible en la EAHU y EPH. En ambos organismos, la respuesta fue negativa, ya que mencionaron que al estar las bases de datos disponibles y accesibles al público en general, el equipo debía realizar sus mediciones propias.

Es decir, ambos organismos se declararon imposibilitados de realizar estimaciones especiales más allá de las publicadas en los cuadros regulares del INDEC y del IPEC. Por tanto, el equipo decidió emprender el análisis de las bases de microdatos de ambas encuestas y realizar sus propias mediciones. Cabe destacar que, en el transcurso del trabajo, el equipo contó con una muy buena atención a las consultas telefónicas realizadas al Centro de Atención de Usuarios (CES), que brinda asesoramiento al usuario sobre material disponible en la página del INDEC.

Para el tratamiento de las bases de datos, se utilizó el programa estadístico informático *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), muy usado en las ciencias sociales y aplicadas. En primer lugar, se analizaron algunas de las variables presentes en las bases de hogares y personas de ambas encuestas. Luego, se construyeron nuevas variables a partir de combinaciones de las ya existentes, para poder dar cuenta de la información específica requerida por algunos de los indicadores. A partir de allí, se realizó un análisis de frecuencias y se construyeron las correspondientes tablas de contingencias requeridas para las diferentes desagregaciones de los indicadores seleccionados.

A continuación, se estimaron todas las razones (cocientes de totales) necesarias para dar cuenta de la magnitud y evolución de los indicadores. No obstante, como el elevado nivel de desagregación requerido por el enfoque de derechos humanos se contrapone con el objetivo y tamaño de las muestras de estas herramientas, y, como mencionamos anteriormente, por tratarse de estimaciones provenientes de una encuesta por muestreo, se procedió, a través de los documentos de tablas de errores de muestreo para cada base de datos utilizada, a realizar un detenido cálculo de la estimación de los errores muestrales, coeficientes de variación e intervalos de confianza asociados a las razones estimadas. Esto permitió advertir la confiabilidad de las estimaciones.[18]

Es importante conocer la magnitud de dichos errores, una medida de los mismos está dada por el desvío estándar (error muestral). A partir de allí, se construyeron los intervalos numéricos que contienen al valor que se desea estimar con una confianza del 95%.

A partir del desvío estándar, también se pudo calcular el coeficiente de variación (CV), el cual «brinda una idea de la precisión de la estimación, o sea, la relación entre el desvío estándar y el valor a estimar. Cuanto más pequeño es el coeficiente de variación, más precisa es la estimación» (INDEC, 2015b: 1).

En este sentido, se decidió clasificar los distintos coeficientes de variación obtenidos en tres tipos de estimaciones, teniendo en cuenta que dicho cálculo es una aproximación conservadora:

- Estimaciones aceptables: aquellas con CV estimados menores al 16%.
- Estimaciones con precisión baja: aquellas con CV estimados mayores al 16% y menores al 25%.
- Estimaciones no confiables: aquellas con CV estimados mayores al 25%.

3.4.5 Operacionalización de los indicadores

A continuación, se detallan los indicadores seleccionados de la matriz que requerían información estadística y la correspondiente operacionalización realizada con las variables disponibles en las encuestas de hogares (EAHU y EPH).

18. Las tablas de errores de muestreo utilizadas fueron INDEC (2015a) (2015b) y (2015c).

TABLA 11. Operacionalización de indicadores disponibles en las encuestas de hogares.

Indicador requerido	Operacionalización posible en EAHU y EPH
Tasa de asistencia escolar neta por sexo, grupos de edad, área geográfica, nivel de enseñanza (inicial, primaria, secundaria básica y secundaria orientada) desagregada por sexo, quintil de ingreso, etnia/raza, urbano/rural. *Descripción:* El cálculo de la tasa de asistencia escolar neta considera a los alumnos matriculados con las mismas edades que las de la población de referencia. Cociente entre el número de personas escolarizadas en cada nivel con edad escolar pertinente y el total de la población de ese grupo de edad.	• Niños y niñas de 4 y 5 años que asiste a nivel inicial (jardín/preescolar) / Total de niños y niñas de 4 y 5 años por sexo, tipo de establecimiento (público, privado, otro) y quintil de ingreso. • Niños y niñas de 6 a 12 años que asisten a nivel primario / Total de niños y niñas de 6 a 12 años por sexo, tipo de establecimiento (público, privado, otro) y quintil de ingreso. • Niños y niñas de 13 a 17 años que asisten a nivel secundario / Total de niños y niñas de 13 a 17 años por sexo, tipo de establecimiento (público, privado, otro) y quintil de ingreso
Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, por sexo, grupos de edad	Mayores de 15 años que no saben leer ni escribir/ el total de la población mayor de 15 años por sexo y grupos de edad.
Porcentaje de adolescentes no escolarizados	Población 13 a 17 años que no asiste a la escuela / total de población de 13 a 17 años
Nivel medio educativo de la población	Máximo nivel educativo alcanzado de toda la población por sexo y grupos edad.
Tasa de cobertura educativa por niveles de enseñanza	Población que asisten a la escuela sobre el total de población por nivel que cursa y grupo de edad
Evolución de la cobertura en salud (por tipo de cobertura)	Población que tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuentan por tipo de cobertura, sexo, grupo de edad y quintil de ingreso
Porcentaje de la población desagregada por sexo y edad asegurada por sistemas contributivos.	Población que Tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuentan/ Total de la población por sexo y grupo de edad.
Porcentaje de población sin cobertura seguridad social, por grupo de edad, sexo, por nacionalidad, condición de actividad.	Población que no tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuenta/ Población total por grupo edad, sexo y condición de actividad.
Tasa de actividad por sexo, grupo de edad, nivel educativo y quintiles de ingresos.	Sobre variable condición de actividad: Tasa de actividad (ocupados y desocupados sobre población total) por sexo, grupo de edad, nivel de instrucción y quintil de ingreso.
Tasa de informalidad laboral	Asalariados mayores de 18 años sin descuentos jubilatorios / Total asalariados mayores de 18años.
Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso.	Categoría de inactividad: jubilados y/o pensionados más activos con ingresos provenientes de jubilación o pensión por sexo, grupo de edad y quintil de ingreso. Personas y hogares que en los últimos 3 meses han vivido de una jubilación o pensión / Total de personas y hogares.
Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública.	Porcentaje de población en viviendas particulares que tienen agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública
Porcentaje de la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagües cloacales.	Porcentaje de la población en viviendas particulares con baño o letrina con desagüe a red pública

(continúa en página siguiente)

Indicador requerido	Operacionalización posible en EAHU y EPH
Proporción de la población que vive en hogares con acceso a gas en red.	Proporción de población que vive en hogares y utiliza para cocinar gas de red
Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos (agua potable, gas, cloacas y cámara séptica) por sexo, nivel educativo y quintil de ingreso.	Proporción de población en hogares con acceso agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública y que tiene baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar, por sexo, nivel educativo y quintil de ingreso
Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas.	Proporción de la población que vive en viviendas ubicadas en villas de emergencia o vivienda inadecuada. Se tomó por vivienda inadecuada aquellas viviendas que viven en tipo de vivienda 3,4 o 5 (Pieza de inquilinato, pieza en hotel/pensión o local no construido para habitación) o tienen pisos interiores de ladrillo suelto u otro; o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de retrete con descarga de agua.
Proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida.	Proporción de la población mayor de 18 años que vive en hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno, inquilinos/arrendatarios de la vivienda u ocupantes en relación de dependencia.

Fuente: elaboración propia.

Las dificultades para dar respuesta a los indicadores de la matriz de derechos humanos constituyeron un desafío presente a lo largo de toda la evaluación, y las decisiones metodológicas adoptadas se encontraron con los límites que presentan las fuentes de información disponibles para alinearse al enfoque de derechos, a sus principios y a la desagregación por grupos etarios, sexo, población rural/urbana, grupos étnicos divisiones político–administrativas, regiones, por deciles de ingreso, para población con discapacidad, género, migrantes y otros.

La información estadística construida por el equipo de evaluación, a partir de los datos de las encuestas de hogares, fue utilizada como insumo para el análisis del estado de avance de cada uno de los derechos desplegado en el próximo capítulo.[19]

19. Para ampliar sobre información estadística construida por el equipo consultar Anexo IV: Tablas de análisis estadístico EPH y EAHU.

P2

Parte 2.
La operatividad de los derechos en el territorio provincial

C4

Capítulo 4.
Los Derechos en la provincia de Santa Fe: Seguridad Social, Salud, Educación, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y Vida Libre de Violencia

4. Los Derechos en la provincia de Santa Fe: Seguridad Social, Salud, Educación, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y Vida Libre de Violencia

El análisis de este Capítulo se centra en cada uno de los derechos evaluados de acuerdo a los resultados obtenidos en los indicadores de derechos humanos de la matriz de evaluación explicada en el Capítulo 3. Se complementa con el análisis del Capítulo 5, que muestra resultados de los indicadores relativos a la categoría conceptual «contexto financiero y compromiso presupuestario[20]» y con el análisis del Capítulo 6, que se centra en resultados relativos al principio transversal de «acceso a la información pública.» El panorama completo de resultados que reflejan avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en cada uno de los derechos sociales evaluados en la provincia de Santa Fe, surge de la articulación analítica que presentan los Capítulos 4, 5 y 6.

En este capítulo, para presentar el análisis sobre el estado de avance de cada derecho se optó por realizar un proceso de integración de los indicadores (estructurales, de proceso y de resultado) de la matriz al articular la información obtenida de las diversas categorías conceptuales (recepción del derecho, capacidades estatales, contexto financiero y compromiso presupuestario) y principios transversales (igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, acceso a la información y participación). Asimismo, se realizó una descripción ampliada para dar cuenta del contexto institucional donde los derechos alcanzan distintos niveles de satisfacción en el territorio provincial.

Esa ampliación consistió en profundizar el análisis y explicar cómo se organiza en la práctica la estructura del Estado para garantizar cada derecho y no sólo presentar información de los indicadores. Para ello sumamos información que complementa los indicadores solicitados por la matriz e incorporamos información proveniente de entrevistas, registros y documentos oficiales, apoyada en bibliografía especializada con el objetivo de dar cuenta de las particularidades de cada derecho en el contexto provincial y nacional.

Para orientar la lectura del texto, definimos colocar el indicador (con su código y la referencia a su categoría conceptual o principio transversal) en el margen derecho de la página a modo de comentario, a lo largo de todo el Capítulo. El comentario se propone contribuir a ubicar la información en el texto donde se trabaja cada indicador. Dicho trabajo puede consistir en dar respuesta directa al indicador, o bien indirecta mediante aproximación o asociación.

Para ubicar cada indicador en la matriz, se recomienda consultar la Tabla 9 del Capítulo 3. Es importante reiterar que para el análisis no se han utilizado necesariamente todos los indicadores de la matriz, sino aquellos de los que fue posible conseguir información y

20. En el Capítulo 5 se utiliza el mismo recurso, identificar los indicadores al margen de la página, para vincularlos a la matriz de indicadores (Tabla 9 del Capítulo3)

cuyos hallazgos resultaron de relevancia para evaluar el avance en la satisfacción de cada derecho. El resto de la información relevada se sistematizó en las fichas técnicas que se encuentran disponibles para su consulta en versión digital en el sitio web de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Asimismo para información ampliada sobre el proceso de trabajo del equipo podrán referirse a la Guía Metodológica ampliada, que es otro producto del Equipo de evaluación, autónomo de éste.

SS

4.1 Derecho a la Seguridad Social

IN

Índice Derecho a la Seguridad Social

136 | **4.1.1** Marco normativo que regula la Seguridad Social en la provincia de Santa Fe
142 | **4.1.2** Los alcances del Estado en la gestión de la Seguridad Social
146 | **4.1.3** Las protecciones de la Seguridad Social
146 | 4.1.3.1 Algunos antecedentes
147 | 4.1.3.2 Condiciones de acceso y coberturas
154 | 4.1.3.3 Protecciones a la Vejez
161 | 4.1.3.4 Protecciones de la Seguridad Social asociadas a las invalideces
163 | 4.1.3.5 Protecciones de la Seguridad Social frente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
168 | 4.1.3.6 Protecciones no contributivas de la Seguridad Social
175 | **4.1.4** Avances en las protecciones y coberturas de la Seguridad Social
175 | 4.1.4.1 Plan de Inclusión Previsional: progresividades de género
179 | 4.1.4.2 Asignación Universal para Protección Social: la ampliación de derechos hacia Sistemas no Contributivos
181 | 4.1.4.3 Trabajadoras domésticas: avances significativos en la protección social
183 | **4.1.5** Acceso a información: canales abiertos al ciudadano
184 | **4.1.6** El rol de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe en la protección del derecho a la Seguridad Social

4.1 Derecho a la Seguridad Social

SS

«Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.»

(Protocolo de San Salvador, 1988, artículo 9)

4.1.1 Marco normativo que regula la Seguridad Social en la provincia de Santa Fe

La Seguridad Social es el derecho humano a gozar del resguardo ante las distintas contingencias y necesidades en cada etapa de la vida. Es aquella protección que una sociedad proporciona a las personas y los integrantes de su grupo familiar. Garantiza el acceso a la asistencia médica y la seguridad de ingresos, especialmente en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida de sostén de familia. Constituye la forma en la cual una sociedad organiza y da respuesta a las necesidades de sus miembros, en especial los más vulnerables.

EJE DE LOS TRATADOS Y PACTOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS	LA DIGNIDAD HUMANA
LA MISERIA	EL MAYOR ATENTADO A LA DIGNIDAD HUMANA
SEGURIDAD SOCIAL	SISTEMA MÁS EFICAZ, CONOCIDO HASTA LA ACTUALIDAD, PARA REMEDIARLA
ES UN DERECHO HUMANO PORQUE	CUBRE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LOS SERES HUMANOS PARA QUE PUEDAN LLEVAR UNA VIDA DIGNA

Este derecho se asienta sobre tres principios fundamentales: i) la universalidad en la cobertura; ii) la igualdad, equidad y uniformidad en el trato y iii) la solidaridad. Se entiende por universalidad en la cobertura que toda persona tiene pleno derecho a la protección social ante las contingencias y riesgos que atraviesa a lo largo de toda su vida. En tanto, el principio de igualdad, equidad y uniformidad en el trato refuerza el espíritu de no ejercer ninguna discriminación por sexo, raza, religión, orientación política, nacionalidad, ingreso, ni ningún tipo de pertenencia y/o característica social. Por último, el principio de solidaridad implica la noción de comunidad de intereses y aspiraciones entre los miembros de una sociedad. Es preciso que se establezcan en su interior lazos de unión y colaboración recíproca, a fin de contribuir al bienestar general. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación, Organización Internacional del Trabajo, 2012)

Así, las protecciones de la Seguridad Social están dirigidas a aquellas situaciones que tienen alguna posibilidad de ocurrir —denominadas contingencias— y que obligan a las personas a retirarse del mercado de trabajo, poniendo en riesgo su fuente de ingresos y el bienestar de su grupo familiar. Asimismo, otros eventos ocurren de forma inexorable, como el envejecimiento, el cual impide seguir desempeñando tareas remuneradas, para lo cual la Seguridad Social otorga protecciones específicas.

Según algunos informes especializados en la materia, solo el 20% de la población mundial tiene una cobertura adecuada en materia de Seguridad Social, mientras que más de la mitad no es alcanzada por protección alguna. Aquellos que no cuentan con una adecuada cobertura se encuentran desprotegidos en la vejez y sin recursos para afrontar los costos de una vida digna (OIT, 2003).

En este sentido, los sistemas de Seguridad Social son un mecanismo eficaz para reducir la pobreza, promover la igualdad y sustentar un crecimiento económico más justo (OIT, 2011). Es decir, el derecho a la Seguridad Social constituye un articulador del goce de un conjunto de otros derechos.

En este marco, es fundamental la acción principal del Estado. Sin las medidas que resguarden los derechos relacionados a los distintos ciclos de la vida y, en especial, su estadio final —vejez— las poblaciones solo tendrían a su alcance lo que hayan podido procurarse individualmente frente a las contingencias (Cechini *et al*, 2015).

El marco normativo que regula el derecho a la Seguridad Social en la provincia de Santa Fe se asienta sobre un plexo legal de jerarquía superior como es la Constitución Nacional, en particular su artículo 14 bis, y la Constitución provincial, en su artículo 21 [01]. Conjuntamente, una amplia gama de normas específicas, nacionales y provinciales, amplían su goce del derecho en las distintas etapas de la vida frente a una multiplicidad de riesgos y contingencias.

La Constitución Nacional de 1853 (primera carta magna nacional) enuncia en su preámbulo la noción de «bienestar general», tanto para los habitantes del suelo argentino como para aquellos que decidieran habitar en el país. Las disposiciones específicas sobre el derecho a la Seguridad Social en la Constitución Nacional se consolidaron a partir de la reforma de 1957, con la incorporación del artículo 14bis. El artículo expresa, entre otros, que el Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, los cuales tendrán carácter de integrales e irrenuncia-

01
SS6 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Incorporación en la Constitución provincial del derecho a la Seguridad Social.

bles. De este modo, se le otorga al Estado un rol principal en la garantía del derecho: el carácter de los beneficios, su financiamiento, la injerencia y administración de los fondos, entre otros.

En Argentina, el acceso a las protecciones de la Seguridad Social ha sido diseñado especialmente sobre la base de modelos de financiamiento contributivo. Es decir, trabajadores y empleadores destinan aportes y contribuciones a los efectos de financiar las prestaciones asociadas a los riesgos durante la etapa económicamente activa de la vida de las personas ocupadas y sus familias, así como también el derecho a un ingreso frente al momento del retiro por vejez. Al mismo tiempo, desde las arcas del Estado, con recursos provenientes de distintos impuestos de afectación específica, también se financia la Seguridad Social. De este modo, el esquema se sostiene de manera tripartita entre el Estado, la población ocupada y el sector empleador[21].

Ahora bien, aunque el carácter contributivo es el que aún articula el conjunto de las prestaciones del sistema de forma predominante, las mismas no están atadas a la proporcionalidad de los aportes realizados. Así como uno de los principios rectores de la Seguridad Social es el de solidaridad, lo que prima es la redistribución de los recursos disponibles (Curcio, 2011).

Además, el sistema contempla protecciones que no dependen de aportes o contribuciones. Este componente, en el que se profundizará más adelante, se encuadra dentro de lo que se denomina prestaciones no contributivas, destinadas a aquellos grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad social que no se encuentran alcanzados por las coberturas contributivas de la Seguridad Social.

El sistema en su conjunto, dando cumplimiento al marco normativo constitucional, está conformado por el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), creado en 1991, y el Sistema Nacional del Seguro de Salud, dispuesto por la Ley Nacional 23.661/1989. Del primero se desprenden cuatro subsistemas: a) Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), b) Asignaciones Familiares (SUAF), c) Desempleo y d) Riesgos del Trabajo. El segundo, a su vez, está compuesto por el Instituto Nacional de Servicios para jubilados y pensionados (INSSJP–PAMI) y las Obras Sociales. (ver Gráfico 8)

GRÁFICO 8. Componentes y principales leyes del Sistema de Seguridad Social Nacional.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL NACIONAL

SISTEMA ÚNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (SUSS) – DECRETO 2284/1991
- SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) – LEY 24.241/1993 Y LEY 26.425/2008
- ASIGNACIONES FAMILIARES – LEY 24.714/1996, DECRETO 1602/2009, DECRETO 446/2011
- DESEMPLEO – LEY 24013/1991
- RIESGOS DEL TRABAJO – LEY 24.557/1995

SISTEMA NACIONAL DEL SEGURO DE SALUD – LEY 23.661/1089
- INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJP) – LEY 19.032/1971
- OBRAS SOCIALES – LEY 23.660/1989

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

21. Véase Capítulo 2 del presente libro.

Durante el período en el que estuvo vigente el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), instituido por Ley Nacional 24.241/1993, coexistieron dos regímenes: el público de reparto y el de capitalización individual. El régimen de capitalización individual ofrecía la administración de los aportes de los trabajadores activos a empresas privadas de seguros, denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). A cambio de esas gestiones, estas administradoras cobraban una comisión proporcional al salario. Mientras tanto, el régimen público de reparto siguió otorgando las prestaciones de la Seguridad Social al resto de las trabajadoras y trabajadores que optaron, en forma explícita, por permanecer en el régimen público de reparto[22].

En 2008, el régimen de capitalización individual fue eliminado a partir de la promulgación de la Ley Nacional 26.425/2008.[23] Como resultado, se fusionaron ambos regímenes y se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), como único régimen público, solidario y de reparto[24]. Los fondos del SIPA son administrados desde entonces por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), bajo la supervisión de una Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social del Congreso Nacional. Además, a través del Decreto Nacional 897/2007, los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen previsional público.

Desde entonces, quedaron comprendidas en el SIPA todas aquellas mujeres y varones mayores de 18 años de edad que tuvieran ocupaciones en relación de dependencia en la actividad pública, privada o que ejercieran actividades en forma autónoma. Como excepción quedaron excluidas del SIPA algunas provincias que no transfirieron la previsión social de sus agentes públicos. Este es el caso de la provincia de Santa Fe, que conservó la administración de su Caja Provincial de Jubilaciones y Pensiones, como desarrollaremos más adelante.

En cuanto a las asignaciones familiares, están regidas por la Ley Nacional 24.714/1996, que ordena quién las administra y a qué sujetos alcanza. Las mismas consisten en un suplemento dinerario destinado a la protección del grupo familiar. Entre ellas se encuentran la asignación familiar por hijo, asignación por hijo con discapacidad, asignación prenatal, asignación por ayuda escolar anual, asignación por maternidad, asignación por adopción, asignación por nacimiento, asignación por matrimonio, asignación por cónyuge.

Por otra parte, en 2009 se incorporó la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH) al sistema de asignaciones familiares (Decreto Nacional 1.602/2009 modificatorio de la Ley Nacional 24.714/1996). Esta asignación tiene por objeto la protección de niños, niñas y adolescentes que sean hijos de personas desocupadas, trabajadoras del servicio doméstico, monotributistas sociales, con ingresos inferiores al salario mínimo vital y

22. Aquellas personas que tenían aportes jubilatorios y no optaban explícitamente por la permanencia en el régimen de reparto eran traspasados automáticamente al régimen de capitalización; y se les asignaba por sorteo una AFJP para la administración de esos aportes.

23. Las reformas de capitalización individual no produjeron los resultados anunciados. Tras las mismas, no se presenció un aumento en las coberturas, ni se mejoró la rentabilidad de los fondos como tampoco la calidad de las prestaciones. Por el contrario, los indicadores previsionales fueron mostrando signos de deterioro paulatino en los países de la región. En algunos de ellos, los primeros años del siglo XXI concluyeron con una cobertura muy baja y en otros países se sostuvo la misma gracias al apoyo del Estado que sostuvo pensiones no contributivas y mínimas. (CEPAL, 2019)

24. Al caracterizar el régimen como público se alude a que la Seguridad Social es administrada por organismos estatales. En tanto al indicarse como un régimen solidario y de reparto se expresa que el mismo se articula sobre la solidaridad intergeneracional, en donde los trabajadores en actividad contribuyen a financiar las prestaciones de las personas al momento de su retiro. (ANSES, 2011)

móvil o no registradas. Consiste en una asignación mensual por hijo menor de 18 años, con un máximo de 5 hijos/as. A junio de 2019, el monto de la asignación ascendía a 2.652 pesos mensuales por hijo/a. El 80% de la asignación se paga mensualmente. Para recibir el 20% restante, y continuar cobrando la asignación, se solicita anualmente la presentación de una libreta donde constan el cumplimiento de las contraprestaciones requeridas: condición laboral, escolaridad de los hijos e hijas, controles de salud realizados y cumplimiento con las vacunas obligatorias. Para el caso de los hijos o hijas con discapacidad, el monto asciende a $8.642. Para acceder a la asignación, el o la titular deben ser argentinos, residir en el país y tener documento de identidad. Para el caso de extranjeros o naturalizados, se requiere tener el documento de identidad y una residencia mínima de 3 años en el país (ANSESa, 2019).

En 2011, se incorporó otra modalidad de esta asignación (Decreto Nacional 446/2011) denominada Asignación Universal por Embarazo para protección social (AUE), dirigida a aquellas mujeres embarazadas desocupadas, trabajadoras del servicio doméstico, monotributistas sociales, con ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil o trabajadoras no registradas. Al igual que la AUH, consiste en una asignación mensual del mismo monto, por el embarazo desde las 12 semanas de gestación (ANSESb, 2019).

En cuanto a la protección frente al desempleo, la Ley Nacional 24.013/1991 creó el Fondo Nacional de Empleo, que se orienta a garantizar un ingreso frente a esta contingencia. A partir del año 1991, bajo la égida de dicha norma, los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia (bajo la Ley Nacional de Contrato de Trabajo 20.744/1976) que hayan sido despedidos sin justa causa, pueden acceder a un cobro mensual y conservar su obra social y las asignaciones familiares. Asimismo, los tramos de cobro de la prestación son considerados como servicios a la hora de efectuar el cómputo previsional.

En consecuencia, al estar limitado el acceso a la prestación por desempleo solo a grupo de trabajadoras y trabajadores, quedan excluidos las y los trabajadores informales, el personal de casas particulares, de servicios agrarios, de la administración pública en sus tres niveles (nacional, provincial y municipal), los docentes del sector privado, el personal docente de instituciones universitarias privadas y cualquier modalidad de pasantía. Es decir, su cobertura es muy reducida.

En cuanto a la protección frente a los riesgos del trabajo, la Ley Nacional 24.557/1995 brinda protección frente a la incapacidad laboral, transitoria o permanente del trabajador o la trabajadora. Consiste en una prestación económica a los fines de paliar los efectos de la contingencia derivados de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Por su parte, la Ley de Contrato de Trabajo 20.744/1976 contiene apartados específicos relativos a la Seguridad Social. En el capítulo VII, el artículo 80 estipula el deber de los empleadores de observar las obligaciones frente a los organismos sindicales y de la Seguridad Social. Al finalizar, en su artículo 252, señala que al momento cuando el trabajador reuniere los requisitos necesarios para obtener una jubilación, en el marco de la Ley Nacional 24.241/1993, el empleador podrá intimarlo a que inicie los trámites pertinentes, extendiendo los certificados de servicios y demás documentación necesaria a esos fines. A partir de ese momento, el empleador deberá mantener la relación de trabajo hasta que el trabajador obtenga el beneficio y por un plazo máximo de un año.

También son fuente de legislación los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo Nacional y las resoluciones generales de los entes autárquicos tales como ANSES y AFIP. En el caso de las resoluciones emitidas por dichos organismos, las mismas indican las pautas de interpretación de las normas en aquellos casos que lo requieran.

Hay que mencionar, además, los Convenios Internacionales en materia de Seguridad Social, que también confieren un marco normativo y de cooperación entre naciones. Se establecen entre dos o más estados, a los fines de garantizarle la cobertura previsional o de otras prestaciones a aquellos trabajadores que hubieren realizado aportes previsionales en otros países. La República Argentina ha establecido acuerdos bilaterales con: Bélgica, Chile, Colombia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Perú. Asimismo, a partir del 1 de agosto de 2016, entró en vigencia el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que incluye a Argentina, Bolivia; Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal y Uruguay. El organismo que articula la información y los trámites con los diferentes organismos de los otros Estados es ANSES a través de la Unidad de Convenios Internacionales.

Si bien la Constitución Nacional de 1994, en su artículo 75 inciso 12, establece que el Congreso de la Nación debe dictar un Código de Seguridad Social que instituya los lineamientos rectores en la materia y determine las cuestiones de fondo, a la fecha solo se ha conformado una Comisión para la elaboración de un anteproyecto. A través de la Resolución 188-E/17, emitida en marzo del año 2017 por el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación[25], la comisión integrada por expertos da tratamiento a cuestiones tales como vejez, invalidez, sobrevivencia; asignaciones familiares y de maternidad; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; desempleo, asistencia médica y monetarias por enfermedad, en pos de dictaminar un futuro código.

Por otro lado, la jurisprudencia emanada por la Corte Suprema de la Nación a través de diversos fallos arbitrados por la justicia federal, con sus tribunales específicos en la materia, se erige como ordenadora del andamiaje normativo de la Seguridad Social. Asimismo, la jurisprudencia ha sumado decisiones que introducen criterios normativos al plexo que regula este derecho. Ejemplo de ello es el fallo a través del cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad de la normativa que disponía la aplicación del impuesto a las ganancias (cuarta categoría) sobre los ingresos provenientes de jubilaciones, pensiones y retiros (artículos 23, inciso c, 79 inciso c; 81 y 90 de la Ley Nacional 20.628 textos según Leyes Nacionales 27.346 y 27.430). En alusión tanto al artículo 14bis de la Constitución Nacional como a los diversos tratados internacionales suscriptos por el país incluido el «Protocolo de San Salvador», el fallo dispone que se impida cualquier tipo de retención en concepto de impuesto a las ganancias —hasta tanto el Congreso de la Nación no legisle sobre la cuestión tributaria de fondo.[26]

25. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación fue disuelto en el año 2018, a partir del Decreto Nacional 801/2018. Las funciones de este Ministerio se distribuyeron en dos Secretarías: la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, dependiente del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo; y la Secretaría de Seguridad Social, dependiente del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Esta des jerarquización del emblemático Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se describe en el siguiente apartado.
26. Fallo: 7789:2015 «García, María Isabel c/AFIP s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad», CSJN, 2019.

02

SS26 CAPACIDADES ESTATALES: Jerarquía y facultades de los organismos que gestionan la Seguridad Social.

Como mencionamos anteriormente, la Constitución de la provincia de Santa Fe, establece, en artículo 21, que el Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente en materia de alimentación, vestido, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales necesarios. Entiende que toda persona tiene derecho a la provisión de los medios adecuados a sus exigencias de vida si estuviese impedida de trabajar y careciese de los recursos indispensables. En su caso, tiene derecho a la readaptación o rehabilitación profesional. El Estado instituye, así, un sistema de seguridad social con carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley propende al establecimiento del seguro social obligatorio; jubilaciones y pensiones móviles; defensa del bien de familia y compensación económica familiar, así como al de todo otro medio tendiente a igual finalidad.

En el proyecto de Reforma de la Constitución provincial de 2018, en el artículo 21, se establece que las jubilaciones y pensiones de los servidores públicos provinciales sean atendidas por medio de un régimen público de reparto y solidario a cargo de una institución estatal provincial de carácter intransferible.

4.1.2 Los alcances del Estado en la gestión de la Seguridad Social

La Seguridad Social es gestionada por diversos organismos a través de los cuales se vehiculizan las políticas afines, el otorgamiento y el pago de las prestaciones. 02

En el marco de la Ley Nacional de Ministerios, Ley 22.520/1992, se estableció el organigrama del Estado nacional. De ella depende la distribución de ministerios y secretarias, así como sus atribuciones y funciones. Durante el transcurso del año 2018, a través del Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación 801/2018, se reestructuraron los ministerios más importantes y se redujo su número total de 19 a 10. Como parte de estas modificaciones, el hasta entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad, responsable histórico de la gestión de las políticas nacionales en esta materia, fue disuelto. Sus funciones se dividieron entre la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, bajo un nuevo ministerio denominado Ministerio de Producción y Trabajo; y la Secretaría de Seguridad Social, que pasó a depender de un nuevo ministerio, el de Salud y Desarrollo Social. Este último resultó de la ampliación de funciones del hasta entonces Ministerio de Desarrollo Social con la desjerarquización al rango de Secretaría de Gobierno del anterior Ministerio de Salud.

Así, como se ilustra en el Gráfico 9, los organismos que gestionan, controlan y regulan este derecho son:

- La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): es un organismo descentralizado que funciona en el ámbito del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, creado en el año 1991 por Decreto 2.741 de 26/12/1991. Tiene a su cargo la administración de las

prestaciones y beneficios de la Seguridad Social en la República Argentina y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)[27].

• La Secretaría de Seguridad Social, creada por Decreto 2.204 del 30/12/2010 dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, tras los cambios reseñados anteriormente, es el organismo rector en materia de Seguridad Social a nivel nacional. Sus funciones principales son intervenir en la elaboración primaria de las políticas institucionales, jurídicas, legislativas y de gestión de la seguridad social y en la creación, aplicación y fiscalización de los regímenes de seguridad social; entender en la formulación, control, coordinación y supervisión de la programación económica, financiera y presupuestaria de la seguridad social; intervenir en la elaboración y ejecución de los programas integrados de seguridad social en cuanto a jubilaciones y pensiones, riesgos del trabajo, asignaciones familiares y seguro por desempleo que tiendan a proteger a la población de toda contingencia de carácter social, cualquiera sea su forma de organización y gestión. Por su parte debe supervisar el accionar de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

• La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) es un organismo creado a través de la Ley Nacional 24.557 del 04/10/1995, que depende del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación 03. Sus principales funciones son controlar a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), garantizar que se otorguen las prestaciones médico-asistenciales y dinerarias en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, promover la prevención para conseguir ambientes laborales sanos y seguros, colaborar con las provincias en el control del cumplimiento de las normas en salud y seguridad en el trabajo por parte de los empleadores, elaborar estadísticas sobre accidentabilidad laboral y cobertura del sistema de riesgos del trabajo.

• La Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) se crea por Decreto 1615/1996, dependiente del ahora Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación 04. Este organismo constituye el ente de regulación y control de los actores del Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS). Su misión es supervisar, fiscalizar y controlar a las obras sociales y a otros agentes del sistema, con el objeto de asegurar que cumplan con las políticas del área para la promoción, preservación y recuperación de la salud de la población. Del mismo modo, vela por que toda la población beneficiaria goce efectivamente de las prestaciones de salud establecidas en la legislación. Entre las funciones que cumple la Superintendencia de Servicios de Salud se encuentran: dictar las normas para regular y reglamentar los servicios de salud, asegurar y controlar la opción de cambio de obra social de los beneficiarios del sistema, controlar el funcionamiento de las obras sociales, de otros agentes del seguro de salud, de los prestadores de servicios de salud y de toda otra entidad prestadora o financiadora de prestaciones médico asistenciales que se incluyan. De esta forma, debe garantizar el respeto y la promoción de los derechos de la población cubierta por el sistema. También cuenta con la potestad de aprobar el programa de prestaciones médico asistenciales de los agentes y controlar el presupuesto de gastos y recursos para su ejecución.

03

SS54 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de organismos estatales de control y fiscalización de entidades privadas encargadas de fondos de salud y/o accidentes/riesgos de trabajo.

04

SS54 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de organismos estatales de control y fiscalización de entidades privadas encargadas de fondos de salud y/o accidentes/riesgos de trabajo.

27. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad fue creado por el Decreto 897 del 12/07/2007, como un instrumento capaz de atenuar los impactos de las variaciones económicas negativas sobre el sistema de Seguridad Social. Es un fondo de reserva capaz de realizar una adecuada inversión de excedentes financieros del régimen previsional público, garantizando su caudal y para operar como garantía en el pago de presente y futuras prestaciones.

GRÁFICO 9. Distribución de órbitas estatales de la Seguridad Social según Decreto 801/2018. Gestión, regulación y control de la Seguridad Social.



Fuente: elaboración propia en base a información de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2019).

Se debe agregar que, en la provincia de Santa Fe, coexiste un sistema diferente para el personal del servicio civil y policial de la provincia, que es administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia.

Hasta los años noventa, la totalidad de las provincias argentinas se había reservado la facultad de instituir y administrar sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública, potestad conferida por el artículo 125 de la Constitución Nacional de la República Argentina.

A partir de la sanción de la Ley Nacional 24.241/1993, se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Un año antes de dicha reforma, se había firmado un acuerdo entre las provincias y el gobierno nacional, conocido como Pacto Fiscal I. En este acuerdo se estableció la cesión del 15% de la masa de recursos coparticipables para financiar el sistema previsional nacional. Al promediar el año 1993, se prorrogaron los acuerdos con las provincias, en el marco del denominado Pacto Fiscal II, incluyendo el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social. En el marco de este proceso, entre 1994 y 1996, 11 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron al ámbito de la Seguridad Social nacional sus cajas previsionales de empleados públicos. En su mayoría, estas jurisdicciones acumulaban fuertes déficits en sus sistemas de previsión social. Por su parte, otras provincias como la de Santa Fe, decidieron continuar administrando sus propios regímenes previsionales. (Cetrángolo y Grushka, 2018).

De este modo, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe, no fue transferida al sistema nacional y como organismo autárquico, es la encargada de administrar el régimen de jubilaciones y pensiones provinciales. (Ley Provincial 6.915/1973 y modificatorias, para el régimen general y Ley Provincial 11.530/1998, para el régimen policial).

De manera simultánea, existen en el ámbito de la provincia las cajas profesionales creadas y reguladas por leyes provinciales y algunas cajas municipales. Los beneficiarios de las

cajas profesionales, nucleadas en una profesión común, están matriculados en el territorio provincial y efectúan sus aportes de acuerdo a los marcos regulatorios de sus cajas. A la fecha, en la Provincia de Santa Fe, existen la Caja de Seguridad Social para los profesionales del ARTE DE CURAR, Caja NOTARIAL de Acción Social del Colegio de Escribanos, Caja FORENSE de la Primera Circunscripción Judicial, Caja de Previsión Social de los Profesionales de la Ingeniería 1° y 2° Circunscripción, Caja de Jubilaciones y Pensiones de ABOGADOS Y PROCURADORES, Caja FORENSE de la 2° Circunscripción, Caja de Seguridad Social para los profesionales de CIENCIAS ECONOMICAS – CAMARA I. (ANSES, 2019).

En tanto, algunas ciudades de la provincia cuentan con sus propias cajas municipales como el Instituto Municipal de Previsión Social de Rosario (IMPS), Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, Instituto Municipal de Previsión Social de Venado Tuerto (IMPSVT), Caja de Jubilación Municipal de Rufino, Caja Municipal de Previsión Social de la Municipalidad de Esperanza.[28]

Los tres niveles —nacional, provincial y municipal— ilustrados en Gráfico 10, conllevan el mismo espíritu. Brindan protección a la vejez, invalidez y muerte, basándose en un sistema de reparto, por el cual el financiamiento se sustenta en la solidaridad intergeneracional que lleva a que los aportes de los activos se apliquen, si bien no de modo exclusivo, a cubrir el costo de las prestaciones de los pasivos.[29]

GRÁFICO 10. Jurisdicciones que coexisten en la administración de las jubilaciones y pensiones en la provincia de Santa Fe.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019).

28. N. del A.: Para el presente trabajo solo se consideró objeto de estudio la cobertura y el nivel de protecciones brindados por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe, a nivel provincial y a la ANSES como organismo de alcance nacional, a través del SIPA, en consideración de su mayor cobertura y sistematización de información. No se tuvieron en cuenta las otras Cajas debido a la menor cantidad de población cubierta, la dispersión y falta de sistematización de su información y la superposición de coberturas (esto último solo para el caso de las cajas profesionales, cuya población afiliada puede obtener una prestación no excluyente con el sistema nacional, provincial o municipal).

29. Para profundizar en las fuentes de financiamiento del derecho a la Seguridad Social véase Capítulo 5 del presente libro.

4.1.3 Las protecciones de la Seguridad Social

4.1.3.1 Algunos antecedentes

Los antecedentes de la Seguridad Social se remontan a la mitad del siglo XIX, cuando se reconocieron los derechos de los trabajadores derivados de una relación laboral y poco después los derechos relativos a la Seguridad Social. En los orígenes de los sistemas de protección, se destacan particularmente dos modelos: por un lado, el de seguros sociales implementado por el canciller Otto Von Bismark en Alemania en el año 1881; y por el otro, la experiencia británica orientada por las ideas de William Beveridge en 1942. (Golbert, Roca y Lanari, 2012)

En Alemania, se instituyeron una serie de seguros sociales por enfermedad, accidentes de trabajo e invalidez. Los aportes para su financiamiento se repartían entre empresarios y trabajadores, que contribuían con dos terceras partes. Los beneficios se determinaban en función de la cuantía de los aportes realizados. Tiempo después, en 1942, el político británico William Beveridge elaboró un documento que aspiraba a instituir un sistema de Seguridad Social orientado a la universalidad de las protecciones, con fuerte presencia del Estado en el financiamiento de las mismas. Es decir, comenzó a considerarse que el bienestar de la sociedad era obligación del estado hacia sus ciudadanos.

A diferencia del modelo bismarkiano, este último planteaba que el sistema debía incluir prestaciones monetarias por hijo, servicios de salud y rehabilitación para todos los miembros de la sociedad y protecciones frente al desempleo. Las prestaciones debían ser únicas y uniformes, independientemente del nivel de cotizaciones de los asegurados. El financiamiento para las principales prestaciones de ambos modelos —desempleo, incapacidad y jubilación— provenía de las contribuciones de los empleadores y los trabajadores; pero, en el caso de Beveridge, se introdujo el protagonismo del Estado en la garantía del derecho a la Seguridad Social.

Finalmente, Beveridge esbozó un modelo integrado conformado por un servicio nacional de salud para toda la población, un ingreso garantizado para ciertos sectores y un servicio de empleo en caso de desempleo. Esto último sentó la noción de la extensión de la Seguridad Social al conjunto de la población, derecho que más tarde sería reconocido en un nutrido acervo de instrumentos internacionales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación y Organización Internacional del Trabajo, 2012).

Las dos tradiciones influyeron sobre el modo en el cual se ha estructurado la Seguridad Social en la Argentina. Tanto los principios contributivos —asociados al mundo del trabajo— como la noción de universalidad —las protecciones sociales deben ser garantizadas para toda la ciudadanía— organizan el sistema hasta la actualidad. No obstante, como se desarrolla a continuación, los principios contributivos priman sobre el de universalidad.

4.1.3.2 Condiciones de acceso y coberturas

El acceso al derecho a la Seguridad Social en la Argentina está organizado fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por el modo de inserción de las personas en el mercado de trabajo. Las protecciones derivan de tal situación ocupacional y son financiadas, en parte, por los aportes y contribuciones de la población ocupada. Al interior del sistema Seguridad Social en su conjunto, encontramos distintos modos de afiliación según el tipo de ocupación que se trate, como se ilustra en la Tabla 12. También, se hallan quienes no están afiliados a la Seguridad Social. Es el caso de trabajadores informales, exentos y evasores.

Es preciso tener en cuenta que la población de un determinado territorio puede clasificarse según su condición de actividad, en dos grandes grupos: activos e inactivos. Y a su vez, al interior de la población activa, una parte de la población realiza efectivamente una actividad laboral y la otra no consigue hacerlo. Las diferentes incidencias de cada uno de estos segmentos en el total de la población resultan de particular interés a la hora de analizar la capacidad de protección que ofrece el sistema.

Como se ilustra en el Gráfico 11, desde el punto de vista de su relación con el mercado de trabajo la población total urbana se clasifica en *población económicamente activa*, por un lado —integrada por aquellas personas ocupadas en una actividad que genera bienes o servicios para el mercado; y aquellas personas que sin tener un trabajo, lo buscan activamente (desocupados)—; y la *población económicamente inactiva* —conformada por las personas que no trabajan ni buscan trabajo activamente— por el otro. Entre las categorías típicas de inactividad se encuentran los jubilados y pensionados que no desempeñan ninguna actividad laboral.[30]

30. Además, por fuera de la población económicamente activa e inactiva, se clasifica a los niños y niñas menores de 10 años de edad, a quienes no se indaga sobre su condición de actividad. A partir de la reforma de la EPH de 2003, no se aplica más el cuestionario individual a la población menor de 10 años de edad, el cual contiene las preguntas que dan origen a la clasificación de la población por su condición de actividad frente al mercado de trabajo. Por tanto, la EPH no es un instrumento capaz de reflejar la problemática del trabajo infantil. Antes del 2003, cuando sí se consultaba por la condición de actividad de todos los miembros de un hogar, resultaba poco probable que una persona adulta respondente manifestara tener un menor de 10 años de edad a cargo ejerciendo una actividad laboral. El trabajo infantil se encuentra penado legal y socialmente. La legislación lo permite a partir de los 16 años de edad. Para los menores de 16 años se considera una vulneración de los derechos consagrados tanto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño como en la Constitución Nacional y toda la normativa específica vigente. No obstante, es sabido que el fenómeno existe y tiene múltiples matices donde se conjugan actividades productivas —remuneradas y no remuneradas— con actividades de cuidado y trabajo doméstico intensivo en el hogar. Como la EPH no es la herramienta eficaz para aproximarse al conocimiento del fenómeno, y mucho menos el del trabajo infantil rural —por aplicarse solo en aglomerados urbanos— se han realizado diversos estudios alternativos. Los de mayor envergadura han sido la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, de 2004, llevada a cabo conjuntamente entre el ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, el INDEC y la Organización Internacional del Trabajo. Esta fue la primera encuesta específica que se realizó sobre la problemática del trabajo infantil en la Argentina. Su cobertura fue urbana y rural, y tuvo una representatividad regional que abarcó tres provincias del Noroeste Argentino (Jujuy, Salta y Tucumán), dos del Noroeste Argentino (Formosa y Chaco), la provincia de Mendoza y el Área Metropolitana de Buenos Aires. El conjunto de la población cubierta representó, aproximadamente, el 50% de la residente en el país. La Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017 es la segunda en su tipo y la primera con cobertura para todo el país. Este estudio fue realizado conjuntamente entre el ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el INDEC. A modo de ejemplo, entre sus resultados se encuentra que, en el total del país, el 10,0% de los niños y niñas de 5 a 15 años —para quienes el trabajo está prohibido— realizan al menos una actividad productiva. La mayor incidencia se registra en las áreas rurales, donde la proporción asciende al 19,8%. Por su trabajo, la gran mayoría de estos niños carecen de cualquier protección social como vacaciones pagadas, obra social, días pagos por enfermedad, etc. (INDEC, 2018)

TABLA 12. Trabajadores según tipos de afiliación al Sistema de Seguridad Social.

Afiliados al sistema de seguridad social	• Trabajadores activos en relacion de dependencia que aportan al SIPA • Trabajadores autónomos y monotributistas que aportan al SIPA • Afiliados al subsistema nacional de seguridad y fuerzas armadas. • Afiliados a las cajas previsionales provinciales no transferidas • Afiliados a cajas previsonales profesionales
No afiliados al sistema de seguiridad social	• Trabajadores informales • Exentos • Evasores

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

GRÁFICO 11. Clasificación de la población según condición de actividad.



Fuente: INDEC (2003).

En la provincia de Santa Fe, se evidencia una tasa de actividad del 54% de la población urbana. Como contraparte, el 46% representa a la población económicamente inactiva, que no trabaja ni busca hacerlo. Al interior de la provincia, se observan algunas disparidades regionales en términos de nivel y tendencia entre los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. En este último, la población inactiva supera a la activa. (Ver Tabla 13)

TABLA 13. Tasa de actividad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018. 05

Dominio	2010	2013	2016	2017	2018
Gran Rosario	53,1%	55,8%	54,4%	54,1%	54,8%
Gran Santa Fe	50,7%	49,5%	46,3%	49,5%	47,5%
Provincia de Santa Fe	54,1%	54,5%	s/d	s/d	s/d

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

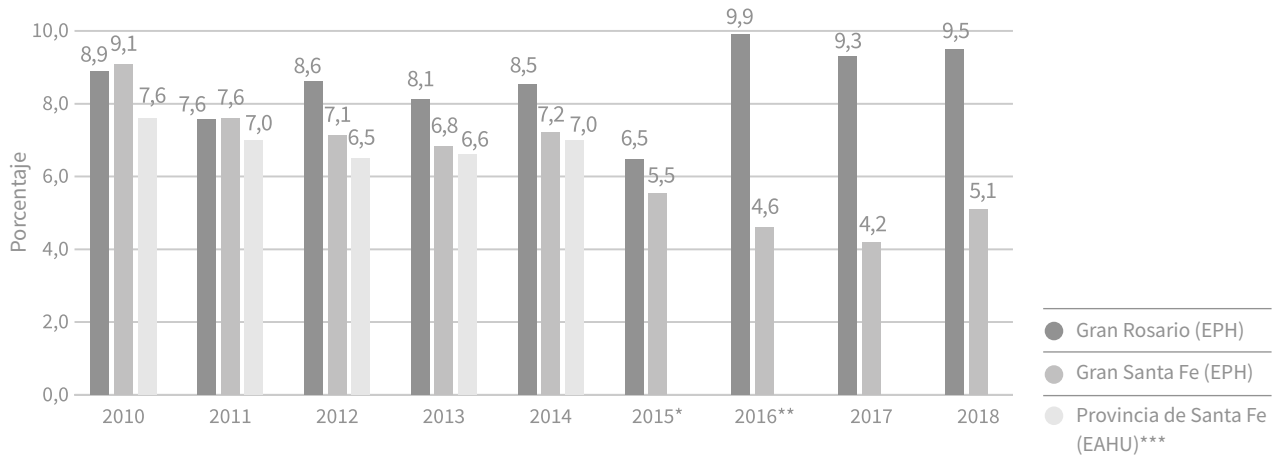
05 **SS14 RECEPCIÓN DEL DERECHO:** Tasa de población económicamente activa por año, edad, nivel educativo y quintiles de ingreso.

06 **SS30 CAPACIDADES ESTATALES:** Tasa de desempleo promedio anual.

Como se mencionó anteriormente, no toda la población económicamente activa se encuentra efectivamente ocupada. Una parte de ella no consigue hacerlo. Este indicador, que resume la proporción de la población activa que no accede a un puesto de trabajo, se expresa en la tasa de desocupación. Estas personas se encuentran expuestas a un mayor grado de desprotección, ya que el acceso al seguro por desempleo es limitado en el tiempo, restrictivo en sus requisitos de acceso, y reducido en sus montos, en relación a los haberes percibidos en actividad.

Como se advierte en el Gráfico 12, la tasa de desocupación para la provincia de Santa Fe (población urbana) osciló de 2010 a 2014 alrededor del 7%. El aglomerado Gran Rosario evidenció niveles de desocupación superiores al promedio provincial, cercanos al 10% a partir del 2016. Por el contrario, el aglomerado Gran Santa Fe registró un menor nivel que el promedio provincial que a partir del 2016 se encuentra alrededor del 5%.

GRÁFICO 12. Tasa de desocupación. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 2010–2018. 06



Notas: para Gran Rosario y Gran Santa Fe se presentan los promedios anuales salvo para 2015*, que tiene sólo el promedio del 1° a 3° trimestre, porque el 4° no se encuentra disponible; y 2016**, promedio del 2° al 4° trimestre, porque el 1° tampoco se halla publicado en el sitio oficial del INDEC. Para provincia de Santa Fe (EAHU)*** se presentan sólo los 3ros trimestres, que son los únicos relevados para este dominio.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

07

SS31 CAPACIDADES ESTATALES: Tasa de Informalidad Laboral.

En el caso de los trabajadores independientes, tanto los patrones como los cuentapropistas o los trabajadores sin salario conforman un universo altamente heterogéneo, para el cual la relación con el mercado de trabajo no está intermediada por un vínculo salarial.

Para las categorías ocupacionales de asalariados y trabajadores independientes, debe considerarse la existencia de bajos niveles de registración, situación que aumenta los riesgos de vulneración en el acceso al derecho de la Seguridad Social. Es decir, muchos no cumplen, ni podrán hacerlo, con los requisitos necesarios para acceder a los diferentes componentes de la Seguridad Social presentes y futuros. Los niveles de informalidad en las categorías ocupacionales no asalariadas son difíciles de cuantificar. Al momento del cierre del presente trabajo, no se encontró información que reflejara la magnitud de este fenómeno. No obstante, se pudo estimar el indicador más comúnmente usado como *proxy* a la tasa de informalidad, que refleja la proporción de la población asalariada no registrada sobre el total de población asalariada. Alrededor de la tercera parte de los asalariados de la provincia se encuentran en una situación de informalidad, ya que por su trabajo no tienen descuentos jubilatorios. (Ver Tabla 14) 07

Como contrapartida, un gran número de personas, que ocupan algunas de las categorías descriptas y son aportantes al sistema, se encuentran cubiertas por las protecciones contributivas vigentes. Como viéramos en el Gráfico 8 (Componentes y principales leyes del Sistema de Seguridad Social Nacional), hasta el momento existe una batería de prestaciones tanto para las y los trabajadores registrados y sus familias –asignaciones familiares, obra social, seguro por desempleo, riesgos del trabajo– como para el momento del retiro laboral, para el cual se contemplan jubilaciones y pensiones.

TABLA 14. Tasa de informalidad laboral. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Tasa de informalidad laboral	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	32,3 %	33,9 %	33,6 %	33,9 %	33,7 %
Gran Santa Fe	36,7 %	28,2 %	30,3 %	31,1 %	30,5 %
Provincia de Santa Fe	38,1 %	32,5 %	s/d	s/d	s/d

Notas: se consideró como informal a la población asalariada mayor de 18 años de edad sin descuentos jubilatorios.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

El Gráfico 13 muestra que, en la provincia de Santa Fe, según el Censo del año 2010, 6 de cada 10 se encontraban cubiertas por el sistema de Seguridad Social. Los mayores niveles de cobertura se registraban entre la población de 65 años o más. Esto podría explicarse por efecto de la implementación del Plan de Inclusión Previsional (sobre el que se profundizará más adelante) el cual incorporó a las protecciones de la Seguridad Social cerca del total de personas en edad de jubilarse. Se observa una mayor cobertura en las mujeres (61,3%) que en los hombres (57,8%), y niveles más satisfactorios de cobertura a mayor edad. 08

A partir del 2010, según los datos de EPH y EAHU, se evidenció un aumento en los niveles de cobertura de la Seguridad Social contributiva, en especial sobre los mayores de 60 años. (Ver Gráfico 14)

La misma tendencia se advierte en la población de la provincia de Santa Fe, según los datos de los registros administrativos del sistema nacional y provincial. Tanto la población activa aportante a ambas cajas como la población pasiva beneficiaria de jubilaciones y pensiones se incrementaron a lo largo del período. (Ver Gráfico 15)

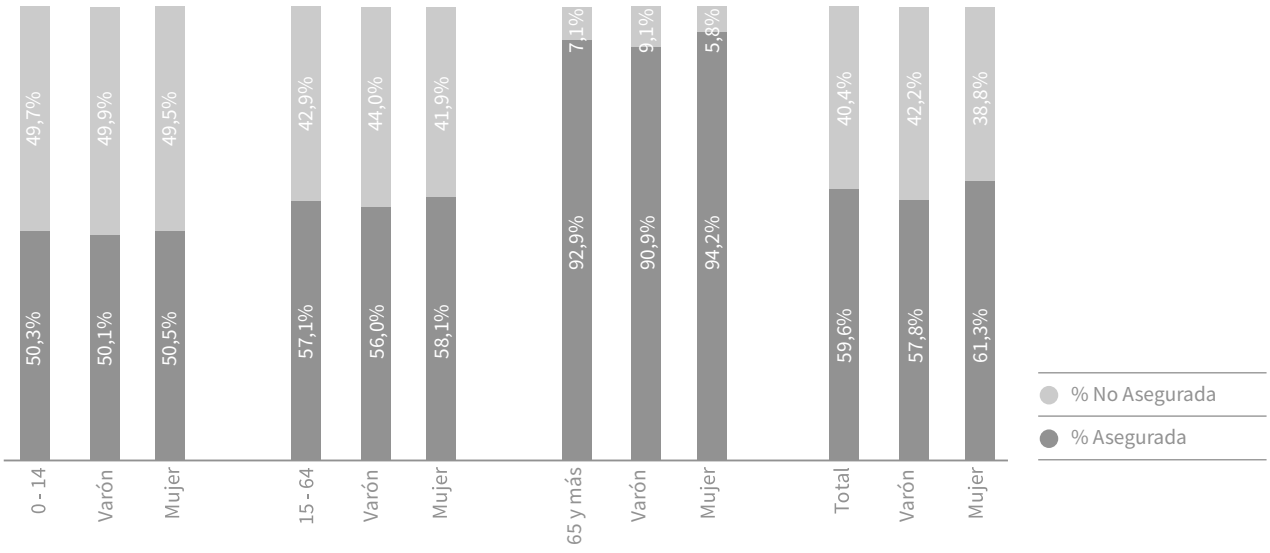
Como se desprende de los datos presentados, la mayor responsabilidad en la garantía del derecho a la Seguridad Social en la provincia de Santa Fe lo tiene el sistema nacional, que contiene al 81% de activos y pasivos santafesinos. La provincia de Santa Fe gestiona el derecho para sus agentes, que representa el 19% restante. (Ver Gráfico 16)

08

SS9 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de la población asegurada por sistemas contributivos por sexo, etnia, raza y nivel educativo.

SS34 CAPACIDADES ESTATALES: Porcentaje de población sin cobertura en materia de Seguridad Social, por edad, sexo, por nacionalidad, condición jurídica, condición de actividad, etnia y raza.

GRÁFICO 13. Porcentaje de la población asegurada por sistemas contributivos por sexo y grupos de edad. Provincia de Santa Fe. Año 2010.

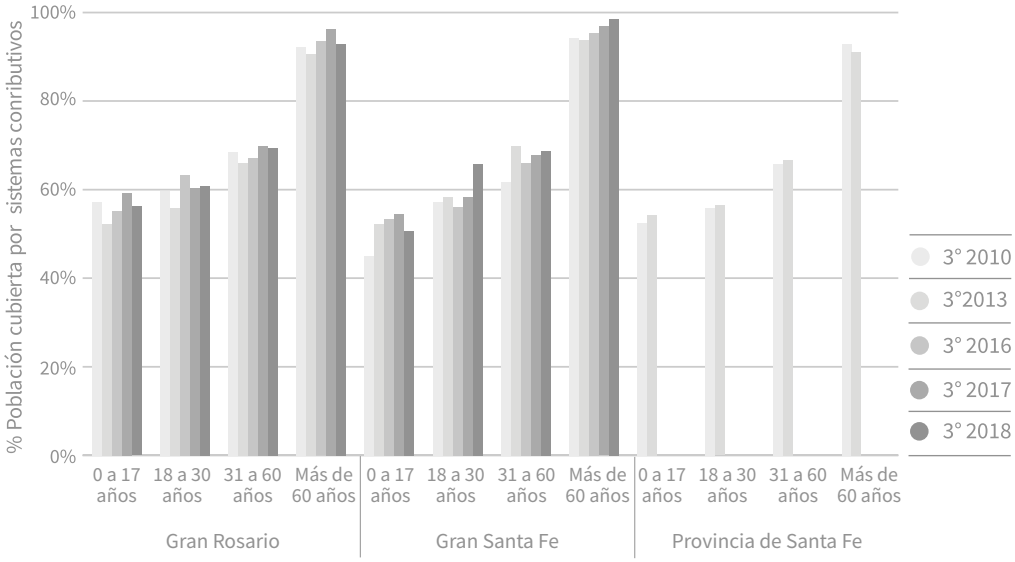


Nota: se consideró asegurada por sistemas contributivos a la población con obra social o prepaga derivada de obra social, incluyendo el INSSJyP.
Fuente: INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 – Cuestionario Ampliado.

09

SS35 CAPACIDADES ESTATALES: Porcentaje de la población desagregada por sexo, edad, origen étnico con cobertura en Seguridad Social

GRÁFICO 14. Porcentaje de población con cobertura de Seguridad Social (contributiva) por grupos de edad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018. 09

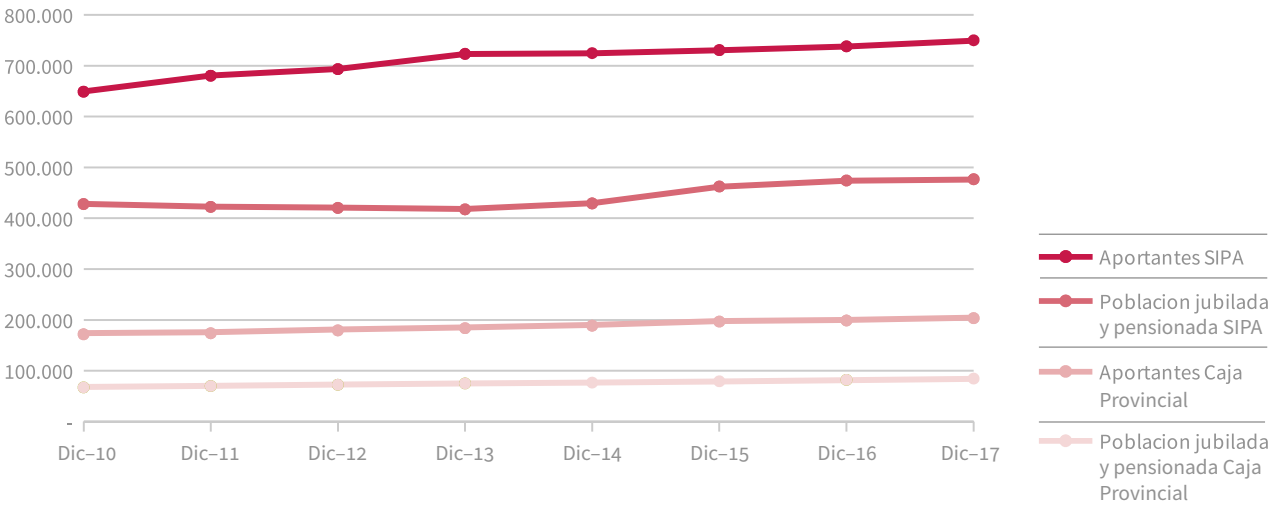


Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

10

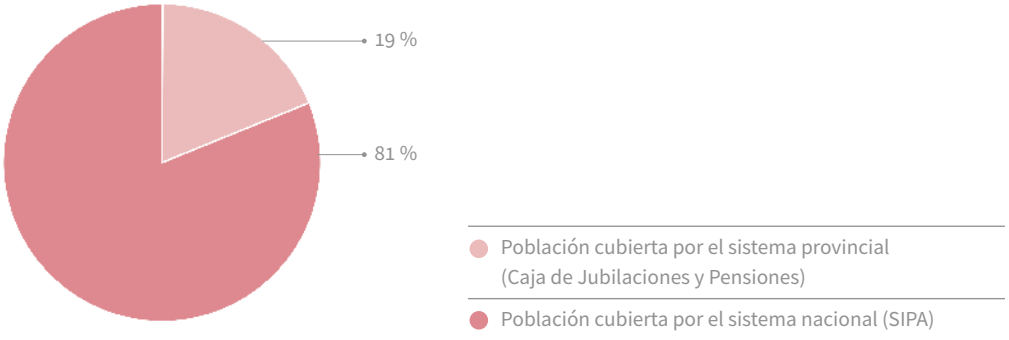
SS17 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Número de afiliados cotizantes al sistema de pensiones por sexo, edad y quintiles de ingreso.

GRÁFICO 15. Resumen magnitud y evolución de población afiliada a un régimen contributivo 10 (activa y pasiva) del SIPA y de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe. Provincia de Santa Fe. 2010–2017.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Programación Económica del Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (sobre la base de datos de ANSES) y datos de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe.

GRÁFICO 16. Activos aportes, jubilados y pensionados según sistema nacional (SIPA) y provincial (Caja de Jubilaciones y Pensiones). Provincia de Santa Fe. Año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Programación Económica del Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (sobre la base de datos de la ANSES) y datos de Caja de Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe.

11

SS16 RECEPCIÓN DE DERECHO: Porcentaje de población asegurada a un régimen contributivo por sexo, edad y quintiles de ingreso.

Cabe destacar que, en términos absolutos, la población asegurada por la Caja de la Provincia de Santa Fe cubría, en diciembre 2017, a 203 mil activos junto a 236 mil personas de su grupo familiar, 62 mil personas jubiladas junto a 16 mil personas de su grupo familiar y 22 mil personadas pensionadas junto a 900 personas de su grupo familiar. Como se desprende de la Tabla 15, la población asegurada por la Caja de la Provincia de Santa Fe es mayoritariamente femenina. Para 2017, el 64% de las aportantes, el 65% de las jubiladas y el 80% de las pensionadas eran mujeres. 11

TABLA 15. Población asegurada por sistemas contributivos provinciales. Activos, pasivos y grupo familiar registrado de cada uno. Provincia de Santa Fe. 2010–2017.

Período	dic–10	dic–13	dic–15	dic–16	dic–17
Total activos	**171.701**	**183.651**	**196.658**	**198.705**	**203.348**
Total grupo familiar activos	**290.867**	**273.554**	**256.524**	**246.549**	**236.474**
Mujeres activas	107.985	117.437	125.264	126.805	130.492
Grupo Familiar	164.183	157.452	148.522	143.522	138.197
Varones activos	63.716	66.214	71.394	71.900	72.856
Grupo Familiar	126.684	116.102	108.002	103.027	98.277
Total personas jubiladas	**46.241**	**53.155**	**57.163**	**59.722**	**62.076**
Total grupo familiar personas jubiladas	**16.112**	**16.743**	**16.773**	**16.899**	**16.870**
Mujeres jubiladas	28.294	33.447	36.571	38.412	40.167
Grupo Familiar	775	810	837	884	919
Varones jubilados	17.947	19.708	20.592	21.310	21.909
Grupo Familiar	15.337	15.933	15.936	16.015	15.951
Total personas pensionadas	**20.901**	**21.771**	**21.979**	**22.224**	**22.386**
Total grupo familiar personas pensionadas	**1.239**	**1.104**	**1.005**	**960**	**901**
Mujeres pensionadas	17.689	18.004	17.879	17.938	17.938
Grupo Familiar	1.093	962	868	830	774
Varones pensionados	3.212	3.767	4.100	4.286	4.448
Grupo Familiar	146	142	137	130	127

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Provincia de Santa Fe.

12 **SS8** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tiempo promedio de reconocimiento del derecho a pensiones o jubilaciones por tipo de actividad y sexo.

No se accedió a la información del grupo familiar de la población asegurada (pasiva y activa) por el SIPA en la provincia de Santa Fe. Por ello, sólo se presentan los datos provistos por la Caja provincial.

4.1.3.3 Protecciones a la Vejez

El acceso a las prestaciones que dan cobertura en la vejez o en las situaciones de enfermedad prematura es fundamental en la calidad de vida de los beneficiarios y sus hogares. La presencia o ausencia de una jubilación o pensión determinan directamente las condiciones de bienestar socioeconómico del titular y su familia. A través de los haberes jubilatorios las poblaciones ven mejoradas su situación de ingresos y acceden a una cobertura de salud asociada a los mismos.

En nuestro país el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social, orientadas a la vejez y discapacidad, dispuestas a través de la Ley Nacional 24.241/1993, estipula contar con 60 años de edad y 30 años de servicios 12. En el caso de las pensiones contributivas, el derecho se genera a partir del fallecimiento del trabajador o de la trabajadora aportante al SIPA (con regularidad en el aporte) o del titular de una jubilación. Los derechohabientes deben acreditar vínculo con el causante tales como haber sido cónyuge, conviviente, hijo menor o hijo discapacitado.

Estas condiciones de acceso varían en los casos en que los futuros beneficiarios hubieran realizado tareas penosas[31], es decir que generen un deterioro o vejez prematura, para los cuales los rangos estipulados son menores en edad y aportes realizados. Se encuentran alcanzados por dichos regímenes los docentes, docentes universitarios, investigadores cien-

GRÁFICO 17. Protecciones del SIPA a la vejez por tipo de prestaciones contributivas.



Fuente: elaboración propia en base ANSES (2011).

31. Se aplica esta denominación a ciertas actividades que inciden negativamente en la salud del trabajador disminuyendo su capacidad física, produciendo vejez o agotamiento prematuro de la capacidad laboral, motivo por el cual, tanto las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios para los trabajadores comprendidos en dichos regímenes, como las obligaciones de los empleadores frente a los aportes patronales para tales casos son diferentes a los extremos paramétricos generales. (Ley Nacional 24.241/1993, artículo 157).

tíficos y técnicos, trabajadores de luz y fuerza, poder judicial, personal del servicio exterior de la nación, Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCF Río Turbio).

En la provincia de Santa Fe, según Ley Provincial 6.915/1973, se repiten los mismos extremos que para los titulares del régimen nacional, es decir que el trabajador o trabajadora de la administración pública provincial debe contar con 60 años de edad para el caso de las mujeres y 65 años, el de los varones. Además, ambos deben acreditar 30 años de servicios con aportes en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad.

Por otra parte, existe un régimen opcional para el personal docente, que fue instaurado por la Ley Provincial 12.464/2005, y que permite que aquellos docentes que posean 57 años (mujer) o 60 años (varón) y cuentan con 30 años de servicios (exclusivamente docentes, prestados en establecimientos incorporados a la enseñanza oficial), opten por obtener el beneficio de jubilación ordinaria.

Además, la Ley Provincial 13.201/2011, en su artículo 16, amplía las condiciones de acceso para los afiliados docentes. Quienes opten por este régimen, pueden completar los requisitos de edad y años de servicios faltantes para jubilarse. Así se computan 2 años de servicio excedente por 1 año de servicio docente faltante; y, 2 años de servicios docentes excedentes por cada año de edad faltante.

También, la norma determina que los afiliados docentes que acrediten 30 años de servicios docentes o más y se incapaciten, de acuerdo a lo establecido en el capítulo VI de la Ley Provincial 6.915/1973 y modificatorias, obtendrán el beneficio jubilatorio, con un haber equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) de la remuneración determinada en función de lo previsto en el primer párrafo del artículo 11, con la movilidad prevista en el artículo 12 de la Ley Provincial 6.915/1973 y modificatorias. El mismo criterio se aplicará a las pensiones.

A partir de la información relevada, se observa que el nivel de cobertura de las jubilaciones y pensiones otorgado por los regímenes nacional y provincial para la población de la provincia aumentó a lo largo del período. Como rasgo general, puede decirse que la cantidad de jubilados y pensionados se incrementaron en ambos sistemas y que las mujeres representan casi dos tercios del total en ambos regímenes

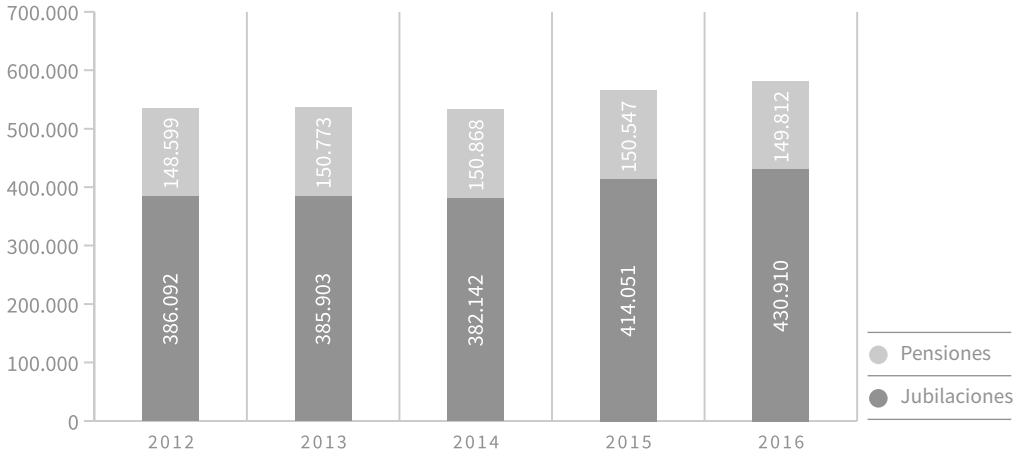
En general, la cantidad de pasivos del SIPA a nivel de jurisdicción provincial se presenta sin desagregar entre población jubilada y pensionada. No obstante, para el período 2012-2016, fue posible acceder a esta información. Así, puede decirse que, en la provincia de Santa Fe, hacia 2012 había un total de 386.092 personas jubiladas y 148.599 personas pensionadas por el SIPA. Como puede advertirse en el Gráfico 18, la población pensionada se mantuvo prácticamente estable; mientras que la cantidad de personas jubiladas aumentó en 44.818 personas, lo que representa un incremento del 12%. El aumento mayor de este número se dio entre 2014 y 2015 como consecuencia de la implementación del segundo Plan de Inclusión Previsional. (Ley Nacional 26.970/2014)

En la provincia de Santa Fe, la población cubierta por jubilaciones y pensiones otorgadas por la Caja provincial también registró un incremento en la cantidad de sus pasivos, en especial la población jubilada. Como en este caso pudo obtenerse la información desagregada por sexo, es posible observar que la población pasiva provincial es mayoritariamente femenina. (Ver Gráfico 19)

13

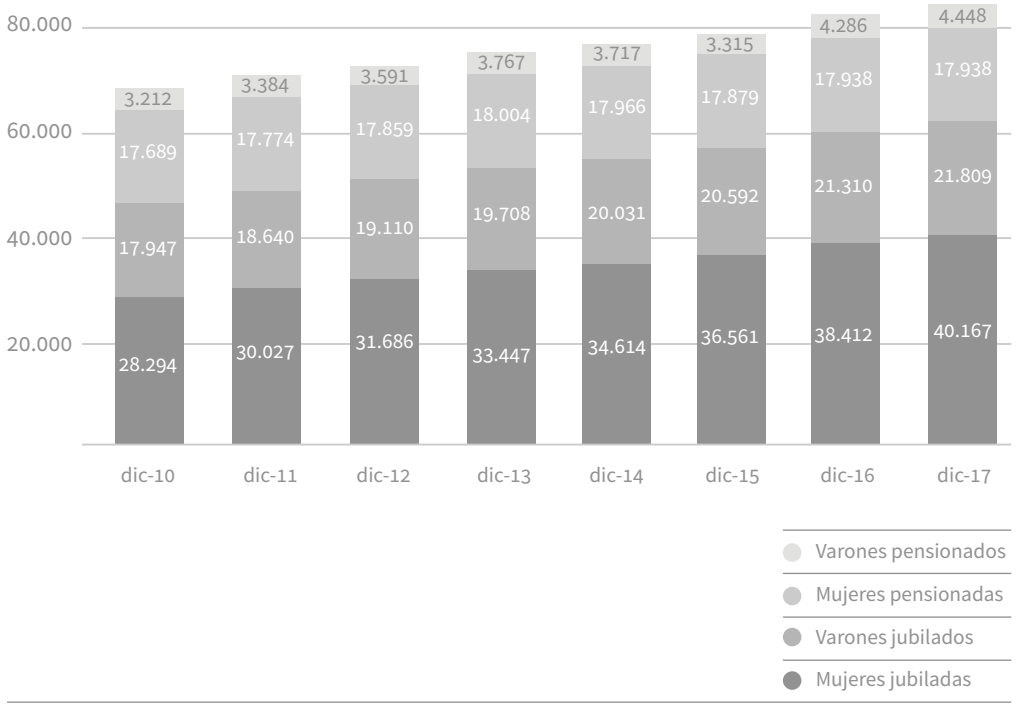
SS15 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso.

GRÁFICO 18. Beneficios del Sistema Nacional por tipo de beneficio. Provincia de Santa Fe. Junio 2012–2016. 13



Fuente: INDEC sobre datos de SIPA.

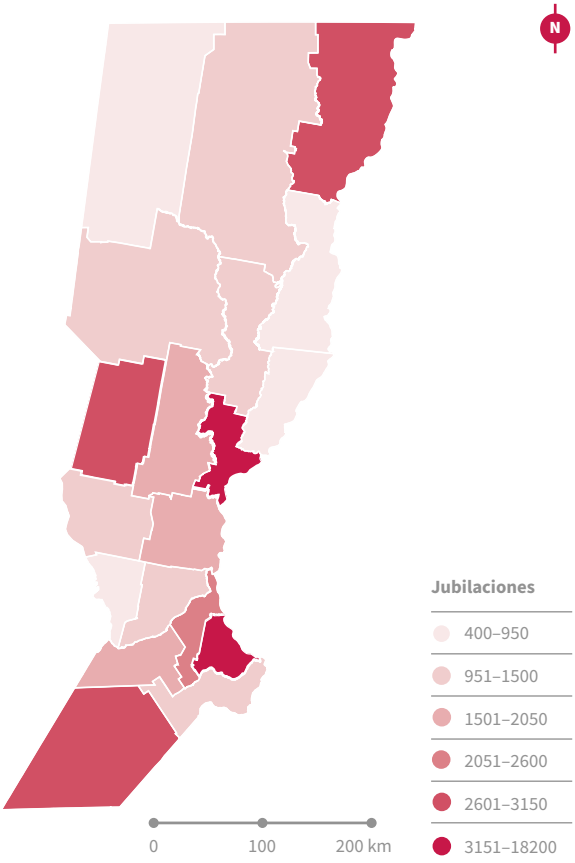
GRÁFICO 19. Población jubilada y pensionada provincial por sexo. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.



Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe.

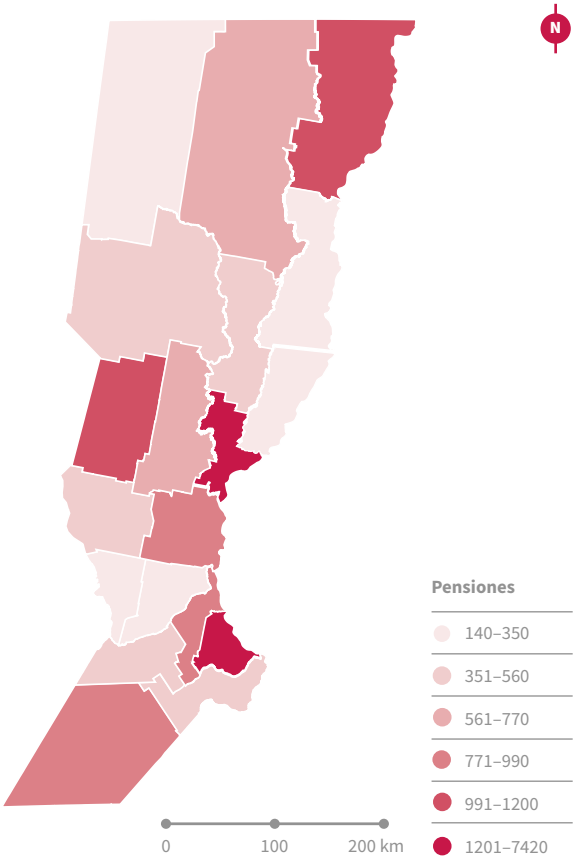
La distribución territorial de los beneficios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe coincide con la densidad poblacional de los diferentes departamentos: La Capital y Rosario presentan la mayor concentración de pasivos provinciales. (Ver Mapas 4 y 5)

MAPA 4. Jubilaciones provinciales por departamento. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe. Diciembre de 2017.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe.

MAPA 5. Pensiones provinciales por departamento. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe. Diciembre de 2017.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe.

14

SS41 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Población jubilada y pensionada por sexo, edad, nivel educativo y por jurisdicciones.

TABLA 16. Jubilados y pensionados por sexo y sistema nacional o provincial. Provincia de Santa Fe. 2010–2018. 14

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe	dic–10	dic–11	dic–12	dic–13	dic–14	dic–15	dic–16	dic–17	dic–18
Total población jubilada y pensionada	**67.142**	**69.825**	**72.336**	**74.926**	**76.573**	**79.142**	**81.946**	**84.462**	**84.462**
Total personas jubiladas	**46.241**	**48.667**	**50.796**	**53.155**	**54.675**	**57.163**	**59.722**	**62.076**	**62.076**
Varones jubilados	17.947	18.640	19.110	19.708	20.031	20.592	21.310	21.909	21.909
Mujeres jubiladas	28.294	30.027	31.686	33.447	34.644	36.571	38.412	40.167	40.167
Total personas pensionadas	**20.901**	**21.158**	**21.540**	**21.771**	**21.898**	**21.979**	**22.224**	**22.386**	**22.386**
Varones pensionados	3.212	3.384	**3.591**	**3.767**	**3.932**	**4.100**	4.286	4.448	4.448
Mujeres pensionadas	17.689	17.774	17.949	18.004	17.966	17.879	17.938	17.938	17.938
SIPA – Jubilados y pensionados									
Total población jubilada y pensionada	**427.818**	**422.263**	**420.284**	**417.357**	**429.122**	**462.346**	**474.114**	**476.683**	**476.683**
Varones jubilados y pensionados	150.670	151.198	153.302	154.338	156.735	162.604	169.262	171.675	171.675
Mujeres jubiladas y pensionadas	277.134	271.054	266.973	263.011	272.380	299.737	304.850	305.007	305.007
No informado	14	11	9	8	7	5	2	1	1

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Programación Económica del Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (sobre la base de datos de la ANSES) y datos de Caja de Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe.

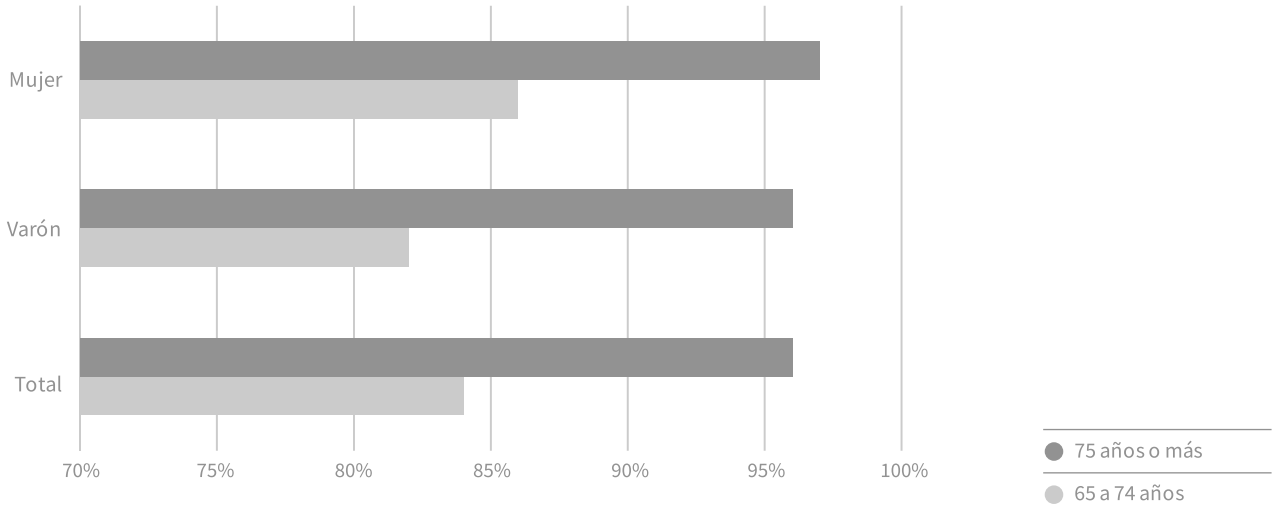
En este sentido —más allá de los datos estadísticos, y sin contar la caja provincial y las cajas municipales—, a septiembre de 2018, solo las jubilaciones y pensiones contributivas del SIPA cubrían al 96% de los varones y 97% de las mujeres mayores de 74 años en la provincia de Santa Fe. (ver Gráfico 20)

Con respecto a los haberes promedio de la población jubilada y pensionada en la provincia de Santa Fe, se accedió a información nacional y provincial que no es estrictamente comparable[32].

En 2018, el haber promedio de titulares de jubilaciones y/o pensiones del SIPA en la provincia de Santa Fe era de 13.596 pesos. En cuanto a la diferencia entre mujeres y varones, las primeras tenían una retribución 1.500 pesos menor que los varones. Acerca de la desagregación por grupos de edad, la población mayor de 80 años de edad superaba el promedio general, con un haber medio de 16.000 a 18.000 pesos. Asimismo, la brecha entre mujeres y varones se presenta más reducida que en los tramos de menor edad. (Ver Tabla 17)

32. La información brindada en relación a los haberes medios de jubilados y pensionados por el SIPA en la provincia de Santa Fe se presentó agregada por persona beneficiaria (sumadas jubilaciones y pensiones si tuvieran ambos beneficios) sin la desagregación por tipo de beneficio. En cambio, la información brindada por la Caja provincial se presentó desagregada entre jubilaciones y pensiones. Como es esperable, las jubilaciones presentan un promedio de haber mayor al de las pensiones. Para el caso de los beneficiarios nacionales, al estar agregados ambos beneficios, el promedio de haber no es estrictamente comparable. A pesar de ello, los datos se presentan porque contienen un valor en sí mismo e ilustran una tendencia marcada hacia la desigualdad de haberes entre pasivos nacionales y provinciales, por un lado, y entre varones y mujeres, por el otro.

GRÁFICO 20. Porcentaje de población adulta mayor jubilada y/o pensionada en relación a la población adulta mayor total. Provincia de Santa Fe. Septiembre de 2018.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Programación Económica del Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (sobre la base de datos de la ANSES) en relación a la población proyectada por el INDEC para la provincia de Santa Fe, año y rangos etarios correspondientes.

TABLA 17. Haber medio de beneficiarios titulares(*) del SIPA según sexo y grupos de edad. Provincia de Santa Fe. Junio 2018.

	Haber medio (en pesos)		
Edad	**Total**	**Varones**	**Mujeres**
Total	**13.596**	**14.585**	**13.041**
Hasta 19	10.246	9.757	10.758
20 a 24	9.168	8.594	9.637
25 a 29	9.454	9.644	9.378
30 a 34	10.485	10.647	10.413
35 a 39	10.652	11.097	10.427
40 a 44	10.823	11.408	10.556
45 a 49	10.794	11.628	10.437
50 a 54	11.505	13.212	10.752
55 a 59	13.517	16.864	11.090
60 a 64	11.298	15.601	10.504
65 a 69	12.374	13.977	11.204
70 a 74	12.787	13.326	12.367
75 a 79	13.819	13.886	13.773
80 a 84	16.172	16.515	15.984
85 a 89	17.632	18.482	17.279
90 a 94	17.864	18.580	17.645
95 y más	17.224	18.190	17.033

Notas: no incluye 5 casos sin información de edad y sexo. (*) Incluye el total de las prestaciones que reciben los beneficiarios titulares.
Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Programación Económica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (sobre la base de datos de la ANSES).

En relación a la población jubilada por la Caja provincial, sus haberes promedio superan a los del SIPA. En septiembre de 2018, el haber medio de jubilados y jubiladas era de 33.000 pesos y el de pensionados y pensionadas, 19.000 pesos. Hechas las salvedades relativas a la comparabilidad de los datos realizados en nota al pie 31 , puede afirmarse que los haberes medios provinciales son notablemente superiores a los nacionales. (ver Tabla 18)

Analizar en profundidad las razones de estas brechas de ingresos escapa a las posibilidades de este estudio. No obstante, vale decir que, en términos generales, existen diferencias entre ambos regímenes tanto en el tipo de actividad realizada por la población asegurada, como en la forma en la que se calculan y actualizan los haberes.[33]

Si bien los haberes medios de la población jubilada por la Caja provincial son superiores a sus pares del SIPA, se advierte una brecha entre varones y mujeres que aumenta con la edad, para el caso de jubilaciones. Por el contrario, en las pensiones, las mujeres tienen haberes mayores. A modo de ejemplo, hacia septiembre de 2018, un jubilado provincial varón del grupo de 65 a 69 años de edad ganaba, en promedio, 10.000 pesos más que una mujer jubilada provincial del mismo grupo de edad. La brecha se agranda a mayor edad, con el extremo en el caso de mayores de 94 años, donde los varones duplican el haber de las mujeres. (Ver Tabla 18)

Es decir, en el caso de las personas cubiertas por jubilaciones provinciales se evidencia una amplia mayoría de mujeres, pero con una retribución menor al momento de su retiro. Hecho ligado directamente a sus dispares trayectorias laborales desarrolladas en la vida activa y la brecha salarial existente, tema que no es posible abordar en este estudio, pero que, sin duda, abona la evidencia empírica respecto a las desigualdades de género persistentes en nuestro tiempo.

En cambio, en promedio las pensiones son mayores en cantidad y monto para las mujeres respecto a los varones. Así, por ejemplo, a partir de los 45 años de edad, las mujeres pensionadas provinciales tienen un haber 1.500 pesos mayor que los varones, brecha que se amplía a mayor edad. Hacia septiembre de 2018, el haber medio general de las mujeres pensionadas era de 20.500 pesos, mientras que el de los varones pensionados era 6.000 pesos menor. (Ver Tabla 19)

En suma, podemos decir que las diferencias entre el régimen provincial y el nacional para el cálculo del haber inicial, las formas de actualización de esos haberes y la cantidad de personas y actividades aseguradas por cada uno producen como resultado que el sector pasivo de la Caja provincial goce de haberes, en promedio, más elevados que la población jubilada y pensionada por el SIPA.

33. En el Capítulo 5 se desarrolla la base de cálculo de los haberes iniciales junto a la forma y frecuencia de su actualización.

TABLA 18. Haber medio de jubilados/as provinciales según sexo y grupos de edad. Provincia de Santa Fe. Septiembre de 2018.

	Haber medio (en pesos)	
Edad	**Varones**	**Mujeres**
De 35 a 39	**19.590**	**19.256**
De 40 a 44	19.713	16.772
De 45 a 49	26.823	22.164
De 50 a 54	40.795	27.009
De 55 a 59	39.797	32.368
De 60 a 64	41.663	33.721
De 65 a 69	42.502	32.287
De 70 a 74	40.440	30.296
De 75 a 79	39.241	27.072
De 80 a 84	37.203	25.339
De 85 a 89	41.165	24.918
De 90 a 94	38.948	23.423
95 y más	45.584	22.386
Haber medio general	**40.590**	**30.036**

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe.

TABLA 19. Haber medio de pensionados/as provinciales según sexo y grupos de edad. Provincia de Santa Fe. Septiembre de 2018.

	Haber medio (en pesos)	
Edad	**Varones**	**Mujeres**
Menor a 20	**6.919**	**7.338**
De 20 a 24	8.995	10.879
De 25 a 29	12.196	8.695
De 30 a 34	12.147	15.716
De 35 a 39	12.869	10.591
De 40 a 44	12.839	10.878
De 45 a 49	12.822	14.296
De 50 a 54	14.022	15.928
De 55 a 59	15.073	17.860
De 60 a 64	16.860	20.803
De 65 a 69	18.889	21.081
De 70 a 74	17.662	21.479
De 75 a 79	16.952	22.435
De 80 a 84	17.367	22.324
De 85 a 89	16.421	23.203
De 90 a 94	16.172	23.092
95 y más	16.337	25.096
Haber medio general	**14.630**	**20.532**

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe.

4.1.3.4 Protecciones de la Seguridad Social asociadas a las invalideces

Los derechos a las prestaciones de la Seguridad Social de aquella población que, por razones de imposibilidad física o intelectual, ven obstruido el normal desarrollo de sus ocupaciones laborales son garantizados por el Estado a través de la ANSES. Para este universo de personas se encuentra contemplado el Retiro Transitorio por Invalidez (RTI). Este es otorgado a aquellos afiliados que puedan acreditar las condiciones descriptas. La incapacidad, según el artículo 48 de la Ley Nacional 24.241/1993, es total cuando le produzca al trabajador o trabajadora una disminución de la capacidad laboral de un 66% o más.[34] Esto último debe ser dictaminado por una Comisión Médica dependiente de la Superintendencia de Riesgo del Trabajo. En todos los casos se otorga en forma transitoria. Transcurridos tres años desde el momento en que fue emitido dicho dictamen, si persistiera la incapacidad, la prestación adquiere carácter definitivo.

34. Es el conjunto de personas inscriptas en el SIPA (ANSES, 2011).

15

SS28 CAPACIDADES ESTATALES: Número de pensiones por invalidez otorgadas en el último año, por sexo, edad, nacionalidad, condición jurídica, quintiles de ingreso y lugar de residencia.

Para aquellos casos en los cuales los solicitantes no reúnan los aportes mínimos necesarios, se habilitó la posibilidad de regularizar esos aportes a través de la moratoria establecida por Ley Nacional 24.476/2005 (Ver Tabla 27, más adelante). Así, se ampliaron las condiciones de acceso y protección del derecho a la Seguridad Social de la población afectada por invalideces.

TABLA 20. Beneficios de Jubilación por Invalidez del SIPA. Marzo 2018.

	Retiro Transitorio por Invalidez (RTI) Marzo 2018	
	Beneficios	**Haber medio** (en pesos)
Total	**194.048**	**13.004**
Leyes anteriores a 24.241	50.876	12.127
Ley 24.241 Sin Moratoria	130.173	13.727
Ley 24.241 Con Moratoria	12.999	9.194

Fuente: elaboración propia, en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2018).

En la provincia de Santa Fe, en el capítulo VI de la Ley Provincial 6.915/1973, se encuentran establecidos los derechos para las personas afiliadas al sistema que vean restringida en un 66% su capacidad de trabajo. El derecho a la jubilación por invalidez no se encuentra condicionado por la edad del solicitante y tampoco se evalúa la antigüedad en el servicio prestado como requisito de acceso. El derecho está garantizado en tanto sea una o un agente del estado provincial. La prestación es otorgada tras evaluación de la Junta Médica de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe y está sujeta a revisiones periódicas, hasta alcanzar los 50 años del titular o bien cuando se hubieran cumplido 10 años de su otorgamiento. 15

Asimismo, la normativa contempla la posibilidad de que el Estado provincial, tras las conclusiones del dictamen médico respecto al grado y naturaleza de la invalidez, pueda sustituir la actividad habitual del afiliado o afiliada por otra que sea compatible con sus aptitudes y posibilidades laborales.

TABLA 21. Beneficios por Invalidez distribuidos por sexo. Provincia de Santa Fe. 2010–2017.

	dic–10	dic–11	dic–12	dic–13	dic–14	dic–15	dic–16	dic–17
Total	**5.809**	**5.793**	**5.835**	**5.821**	**5.799**	**5.749**	**5.657**	**5.560**
Varón	2.928	2.952	3.028	3.024	3.026	3.055	3.027	2.980
Mujer	2.881	2.841	2.807	2.797	2.773	2.694	2.630	2.580

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, provincia de Santa Fe.

TABLA 22. Beneficios por Invalidez distribuidos por nacionalidad de la provincia de Santa Fe. Diciembre 2010–2017.

Nacionalidad	dic–10	dic–11	dic–12	dic–13	dic–14	dic–15	dic–16	dic–17
Total	**5.809**	**5.793**	**5.835**	**5.821**	**5.709**	**5.749**	**5.657**	**5.560**
Argentina	5.804	5.788	5.830	5.816	5.704	5.744	5.652	5.555
Brasil	1	1	1	1	1	1	1	1
Chile	2	2	2	2	2	2	2	2
España	1	1	1	1	1	1	1	1
Perú	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, provincia de Santa Fe.

4.1.3.5 Protecciones de la Seguridad Social frente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

En este apartado, se analizará el nivel de cobertura y protección de las personas afiliadas a la Seguridad Social frente a los siniestros ocurridos en los espacios laborales o como resultado del tipo de tarea realizada.

En Argentina, tal como se referenciaba con anterioridad, el Sistema de Riesgos del Trabajo encuentra su regulación normativa en la Ley Nacional 24.557/1995 y en la última modificación complementaria a la misma, la cual fue introducida por Decreto de Necesidad y Urgencia 54/2017. Más tarde, se sancionó en el Congreso de la Nación la Ley Nacional 27.348/2017. La sanción de la ley complementaria a la ley de Riesgos de Trabajo dispone que las actuaciones de las Comisiones Médicas jurisdiccionales, creadas por el artículo 50 de la Ley Nacional 24.241/1993 y sus modificatorias, constituyan la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgo de Trabajo, contando con el debido patrocinio letrado. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2019).

Hasta el momento, la provincia de Santa Fe no ha adherido a esta última modificación. No obstante, vale decir que, el 4 de julio de 2019, el Senado provincial dio tratamiento y media sanción a la adhesión de Santa Fe al régimen nacional estipulado por la ley 27.438/2017. Queda por delante la discusión parlamentaria de los diputados provinciales. Durante los dos últimos años, el tema se ha constituido en una cuestión de agenda pública para el gobierno de la provincia.

Las protecciones están orientadas tanto a la prevención de los accidentes en los ámbitos laborales como a los cuidados necesarios una vez producidos los siniestros. También, las protecciones en materia de Seguridad Social intentan otorgar certidumbre a las personas frente a las situaciones imprevisibles que pueda ocasionar la vida laboral. Si estas protecciones no existieran, las situaciones deberían ser afrontadas por el trabajador o la trabaja-

dora en forma particular, lo que produciría un fuerte impacto en los ingresos previstos para su vida cotidiana y la de sus familias.

En este marco, las coberturas hacen énfasis sobre la reducción de los riesgos, la reparación de los daños derivados de accidentes de trabajo y accidentes profesionales y la recalificación y recolocación de los trabajadores y las trabajadoras damnificadas. Al mismo tiempo, se estimula, desde el espíritu de la norma, que las negociaciones colectivas de trabajo contemplen medidas tendientes al mejoramiento de la prevención y de las prestaciones reparadoras. (ANSES, 2011)

Tanto en Argentina como en la provincia de Santa Fe, las protecciones frente a los accidentes de trabajo están orientadas hasta el momento a todos los trabajadores y trabajadoras que se encuentren en relación de dependencia o realicen tareas de servicio doméstico.[35]

Las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales están a cargo de instituciones privadas creadas para estas finalidades, denominadas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), controladas por la Superintendencia de Riesgo de Trabajo. Todos los empleadores se encuentran obligados a contratar un seguro para sus trabajadores y trabajadoras a través de dichas compañías.

Las protecciones contempladas son aquellas que resguardan frente a acontecimientos súbitos que ocasionan un daño al trabajador o trabajadora, ocurrido en el ámbito de trabajo o bien entre este y el domicilio del asegurado. Asimismo, las protecciones alcanzan a aquellos trabajadores y trabajadoras que, como resultado de su desempeño profesional, contraigan enfermedades vinculadas al tipo de tarea realizada.

Para estos casos, la cobertura de la Seguridad Social es brindada a través de las ART, las cuales ofrecen tanto prestaciones monetarias por las pérdidas asociadas a accidentes o enfermedades laborales como la cobertura médica y asistencial.

En la provincia de Santa Fe, no es posible establecer la tasa de cobertura por accidentes de trabajo. No obstante, se accedió a la información de la cantidad de personas aseguradas por rama de actividad, sexo y edad (ver Tablas 23 y 24). Al no contar con información confiable respecto a la población total ocupada en el territorio provincial, y sabiendo que una parte importante de ella no se encuentra registrada, la tasa de cobertura no es realizable.

Como se ilustra en el Gráfico 21, el índice de incidencia en la provincia de Santa Fe, es decir, el número de accidentes con baja acaecidos durante la jornada de trabajo por cada cien mil trabajadores expuestos al riesgo, se encuentra a su vez desagregado por sector económico, lo que permite ver el comportamiento de dicho índice en cada uno de los sectores.

En el Gráfico 22, puede observarse el desenvolvimiento de los indicadores de accidentabilidad tanto para casas particulares como en unidades productivas en la provincia de Santa Fe. Se muestran dos años del período en análisis: 2014 y 2017.

35. En el caso de los trabajadores y trabajadoras ocupados en el Servicio Doméstico, a partir del año 2013, con la sanción de la Ley Nacional 26.844/2013, los empleadores tienen obligación de contratar una Aseguradora de Riesgos del Trabajo. A pesar de este avance, esta actividad —típicamente femenina— es la que menos protecciones sociales y regulaciones laborales ofrece; y, además, es sabido que presenta altos niveles de no registración. Por tanto, gran parte de este sector se encuentra desprotegido frente a los riesgos del trabajo y demás derechos a la Seguridad Social consagrados en la normativa vigente. La información estadística construida, debido los reducidos tamaños de las muestras, no permite realizar mediciones estadísticamente válidas sobre la problemática de la no registración en el sector.

TABLA 23. Población ocupada en unidades productivas asegurada por régimen de ART. Provincia de Santa Fe. 2011–2017.

Rama de actividad	2011	2013	2016	2017	Variación % 2011–2017
Total general	526.292	545.330	571.833	579.676	10,1%
Agricultura	26.164	25.749	24.281	24.256	-7,3%
Comercio	104.621	109.992	111.439	109.751	4,9%
Construcción	36.715	34.246	34.720	37.428	1,9%
Electricidad	6.582	7.077	6.159	7.173	9,0%
Manufacturas	128.157	132.621	130.766	130.552	1,9%
Minería	1.156	477	522	532	-54,0%
Servicios Financieros	49.911	51.124	54.050	50.586	1,4%
Servicios Sociales	126.368	137.947	162.533	167.858	32,8%
Transporte	45.026	45.763	47.362	51.540	14,5%
Sin Clasificar	1.592	334	1	-	-100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Gerencia Técnica. Departamento de Estudios y Estadísticas.

TABLA 24. Población cubierta por accidentes de trabajo por sexo y grupos de edad. Provincia de Santa Fe. Años 2011–2017. 16

Años	2011	2013	2016	2017
Sin datos de sexo	804	386	197	164
30 a 39	2	2	3	3
50 a 54	2	1	-	-
55 a 59	1	2	1	1
60 a 64	1	-	1	1
Sin datos de edad	798	381	192	159
Mujer	**154.828**	**166.488**	**181.403**	**183.926**
16 a 19	1.021	995	820	1.214
20 a 24	14.386	14.046	11.707	13.059
25 a 29	28.252	28.896	28.868	29.722
30 a 34	27.166	29.341	31.818	31.884
35 a 39	20.584	24.665	29.752	30.046
40 a 44	16.030	18.247	22.998	23.842
45 a 49	14.378	15.226	17.905	18.220
50 a 54	12.208	13.560	15.263	15.322
55 a 59	8.928	9.952	11.943	11.807
60 a 64	4.045	4.595	5.557	4.678
65 y más	1.707	2.877	2.447	2.089
Sin Datos	6.123	4.088	2.325	2.043

(continúa en página siguiente)

16

SS29 CAPACIDADES ESTATALES: Tasa de cobertura por accidentes de trabajo por sexo, edad, condición jurídica, categoría ocupacional y rama de actividad.

17

SS36 CAPACIDADES ESTATALES: Índice de incidencia accidentes de trabajo y enfermedades profesionales según sector económico.

Años	2011	2013	2016	2017
Varón	370.660	378.456	390.233	395.586
16 a 19	4.562	3.853	2.556	4.273
20 a 24	40.273	38.221	33.247	36.515
25 a 29	61.589	58.879	57.435	59.285
30 a 34	64.486	64.607	63.129	63.413
35 a 39	49.682	55.161	62.321	62.743
40 a 44	39.722	42.228	47.480	48.645
45 a 49	35.023	35.176	37.820	38.224
50 a 54	28.995	30.569	32.852	32.634
55 a 59	22.651	23.770	25.949	25.394
60 a 64	15.406	16.606	17.581	16.637
65 y más	7.351	8.679	9.287	7.319
Sin Datos	920	707	576	504
Total general	**526.292**	**545.330**	**571.833**	**579.676**

Fuente: Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Gerencia Técnica. Departamento de Estudios y Estadísticas.

GRÁFICO 21. Índice de incidencia(*) accidentes de trabajo (AT) y enfermedades profesionales (EP) según sector económico. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017. 17

SECTOR ECONÓMICO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AGRICULTURA	101,7	98,7	95,4	93,1	93,6	91,1	89,5	90,6
MINERÍA	57,4	61,6	40,9	67,9	62,6	59,2	52,7	70,4
MANUFACTURAS	94,9	99,3	94,9	90,1	82,1	76,7	74,4	68,7
ELECTRICIDAD	42,9	40,2	41,1	43,0	35,9	27,4	34,5	44,1
CONSTRUCCIÓN	151,1	158,9	133,4	135,0	122,9	112,3	98,4	100,1
COMERCIO	56,6	56,4	53,5	52,0	46,7	46,0	43,1	41,9
TRANSPORTE	62,8	65,0	66,7	67,4	66,6	59,3	56,4	49,9
SERVICIOS FINANCIEROS	65,8	59,2	47,3	42,2	31,7	30,1	23,3	25,9
SERVICIOS SOCIALES	41,3	43,6	45,5	47,8	44,4	43,7	39,1	35,6

Notas: incluye accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (AT y EP). Excluye accidentes in itinere y reingresos. Sectores económicos: Agricultura: comprende agricultura, caza, silvicultura y pesca; Minería: incluye explotación de minas y canteras; Manufacturas: comprende industrias manufactureras; Electricidad: comprende electricidad, gas y agua; Comercio: comprende comercio, restaurantes y hoteles; Transporte: comprende transporte, almacenamiento y comunicaciones; Servicios financieros: comprende finanzas, seguros, inmuebles y servicios a empresas; Servicios sociales: comprende servicios comunales, sociales y personales.
(*) El Índice de incidencia representa el número de accidentes con baja acaecidos durante la jornada de trabajo por cada cien mil trabajadores expuestos al riesgo. (SRT)
Fuente: Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Gerencia Técnica. Departamento de Estudios y Estadísticas.

GRÁFICO 22. Indicadores de accidentalidad laboral en unidades productivas y casas particulares. Provincia de Santa Fe. Años 2014–2017. 18

18 **SS46** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Total de accidentes de trabajo reportados por jurisdicción y por rama de actividad.

2014

CASAS PARTICULARES		UNIDADES PRODUCTIVAS	
CASOS NOTIFICADOS			
829		660125	
MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN
808	21	165969	494153
97,47 %	2,53 %	25,14 %	74,86 %
DURACIÓN MEDIA DE LA BAJA			
41.0		38,3	

EDAD DEL ACCIDENTADO (EN AÑOS)		
3	14 A 19	11316
45	20 A 24	84669
41	25 A 29	113127
70	30 A 34	112018
81	35 A 39	96780
101	40 A 44	74534
140	45 A 49	58772
137	50 A 54	47715
129	55 A 59	33994
56	60 A 64	20159
68	65 Y MÁS	6361
8	SIN DATOS	680

2017

CASAS PARTICULARES		UNIDADES PRODUCTIVAS	
CASOS NOTIFICADOS			
9640		570688	
MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN
9356	284	156145	414542
97,05 %	2,95 %	27,36 %	72,64 %
DURACIÓN MEDIA DE LA BAJA			
47,2		37,07	

EDAD DEL ACCIDENTADO (EN AÑOS)		
20	14 A 19	8267
306	20 A 24	67234
604	25 A 29	96682
716	30 A 34	91870
998	35 A 39	86853
1317	40 A 44	68349
1475	45 A 49	54469
1642	50 A 54	43425
1540	55 A 59	30920
651	60 A 64	17117
262	65 Y MÁS	5024
109	SIN DATOS	478

Fuente: SRT – https://www.srt.gob.ar/estadisticas/acc_tablero_casos_tableau.php.

19

SS10 RECEPCIÓN DE DERECHO: Porcentaje de la población asegurada por sistemas no contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo.

4.1.3.6 Protecciones no contributivas de la Seguridad Social

La Seguridad Social contempla una batería de prestaciones dirigidas a aquellas personas que, por no mantener en el presente o en el pasado una relación directa y registrada con el mercado de trabajo, son protegidas por la Seguridad Social a través de otro tipo de prestaciones de carácter no contributivo. [19]

Como puede observarse en la Tabla 25, la población sin cobertura, tanto para el Gran Rosario como para el Gran Santa Fe, entre los años 2010–2017, oscila tanto para hombres como para mujeres en niveles que superan el 30%.

Para esta población, el Estado debe asegurar la provisión de un sustento económico. El esquema contributivo no da respuesta a todas las situaciones, por ello se contempla un esquema de prestaciones no contributivas para las personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad y para aquellos mayores que no reúnan los requisitos de ley y no puedan disfrutar de una jubilación o prestación contributiva (MERCOSUR, 2014).

Los beneficios no contributivos, descriptos más adelante, han sido gestionados y administrados por la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis) y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. A partir del año 2017, por Decreto 698/2017, se dispuso suprimir ambas comisiones y se creó la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) como organismo descentralizado responsable del diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad. En el marco de decreto 746/2017, se otorgaron a la ANSES las funciones de tramitación, otorgamiento, liquidación y pago de las prestaciones no contributivas, con excepción de aquellas otorgadas por invalidez en el marco de la Ley Nacional 13.478/1948.

Para aquella parte de la ciudadanía que no ha estado afiliada a la Seguridad Social, existe hasta el momento la pensión asistencial (no contributiva) por invalidez. Son aquellas pensiones dirigidas a personas en estado de vulnerabilidad social, que presenten un porcentaje de incapacidad igual o mayor al 76% —comprobable por Certificado Médico Oficial de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales—, que se encuentren sin amparo previsional, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos, o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo. Estas disposiciones se encuentran reguladas por Decreto 432/1997.

Del total de pensiones no contributivas por invalidez otorgadas por ANSES, corresponden para la provincia de Santa Fe 40.802 prestaciones a marzo del 2018 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2018)

Hasta el momento, se ha mencionado la pensión por invalidez, aunque también existe una gama de prestaciones no contributivas, tales como Pensión por Vejez, Pensión Madre de 7 o más Hijos, Pensiones Graciables, Pensiones Honoríficas para ex Combatientes de Malvinas. (ver Gráfico 25)

TABLA 25. Población sin cobertura de la Seguridad Social contributiva por sexo. Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 2010–2017. 20

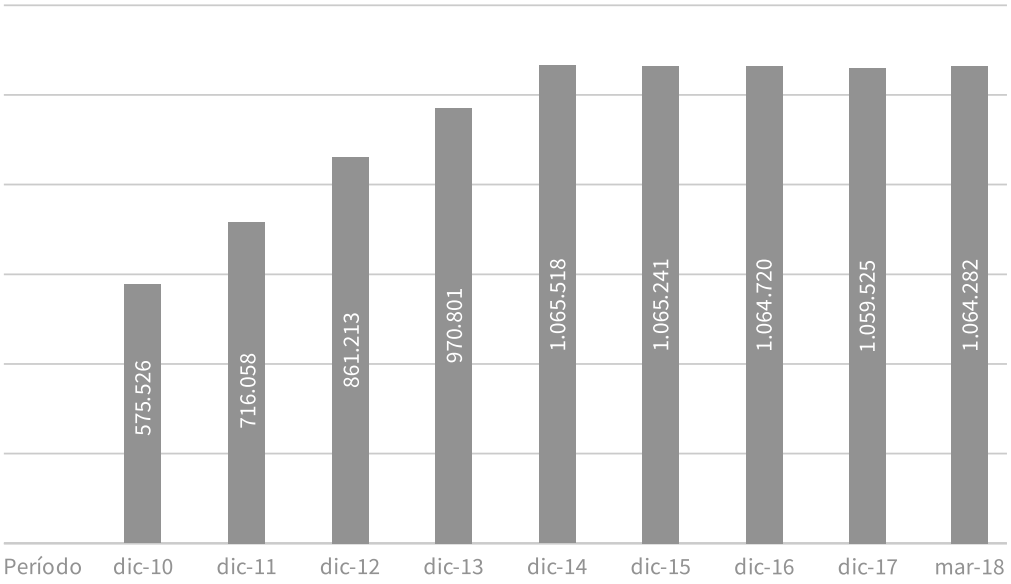
Población sin cobertura social por sexo	3° 2010	3°2013	3° 2016	3°2017
Gran Rosario	**32,6 %**	**35,7 %**	**31,8%**	**29,6 %**
Varones	36,5 %	37,1 %	31,0%	29,7 %
Mujeres	29,1 %	34,5 %	32,5%	29,5 %
Gran Santa Fe	**39,6 %**	**34,5 %**	**34,0%**	**32,8 %**
Varones	39,9 %	36,8 %	35,7%	34,0 %
Mujeres	39,3 %	32,4 %	32,5%	31,9 %
Provincia de Santa Fe	**35,7 %**	**35,0 %**	**s/d**	**s/d**
Varones	38,2 %	36,1 %	s/d	s/d
Mujeres	33,4 %	34,1 %	s/d	s/d

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

20 **SS34** CAPACIDADES ESTATALES: Porcentaje de población sin cobertura en materia de Seguridad Social, por edad, sexo, por nacionalidad, condición jurídica, condición de actividad, etnia y raza.

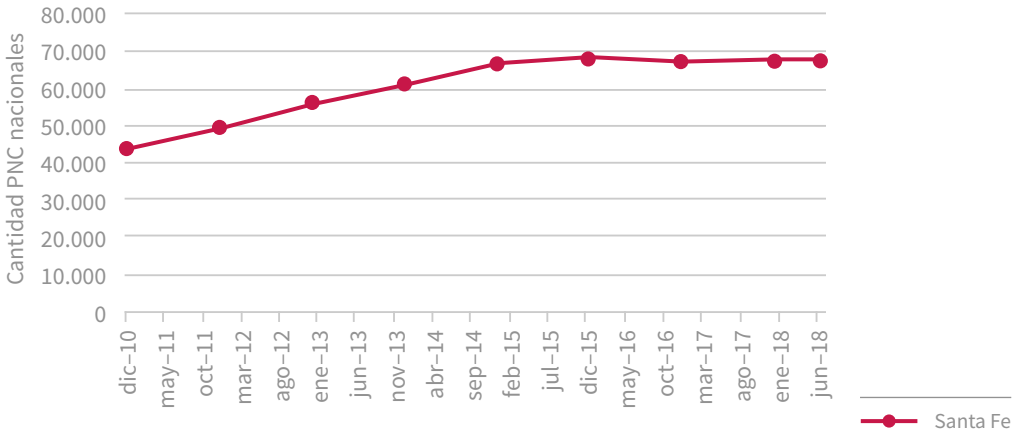
21 **SS28** CAPACIDADES ESTATALES: Número de pensiones por invalidez otorgadas en el último año, sexo, edad, nacionalidad, condición jurídica, quintiles de ingreso y lugar de residencia.

GRÁFICO 23. Pensiones no contributivas por Invalidez del Sistema Integrado Previsional Argentino. Total país. 2010–2018. 21



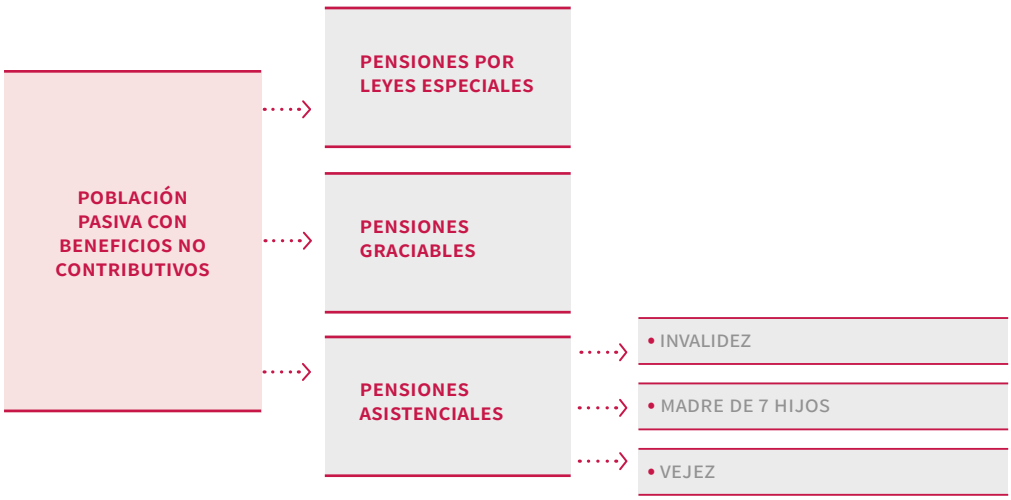
Fuente: elaboración propia, en base Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2018).

GRÁFICO 24. Evolución de la cantidad de Pensiones No Contributivas nacionales. Provincia de Santa Fe. 2010–2018.



Fuente: elaboración propia, en base Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2018).

GRÁFICO 25. Protecciones no contributivas según tipo de beneficios en Argentina.



Fuente: elaboración propia en base ANSES (2011).

22

SS12 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de adultos mayores de 65 años cubiertos por programas de atención a la vejez por sexo, etnia, raza y nivel educativo.

En el caso de la Pensión por Vejez, Decreto 432/1997, se debe contar con 70 años o más, ser argentino o naturalizado residente en el país, y no contar con otros medios de subsistencia. En el caso de la Pensión Madre de 7 hijos, Ley Nacional 23.746/1989, exige una residencia de 15 años previos a la solicitud.

Al mismo tiempo, en el marco de las pensiones no contributivas, se encuentran aquellas que se otorgan a los ciudadanos que hubieran sido víctimas del terrorismo de Estado y quedado privados de su libertad hasta el 10 de diciembre de 1983, como consecuencia del accionar de las Fuerzas Armadas. La normativa correspondiente, tanto la Ley Nacional 24.043/1991 como la Ley Nacional 26.913/2013, establece para dichas prestaciones la condición de derecho habiente para cónyuges, convivientes, hijas e hijos discapacitados.

También deben considerarse las pensiones graciables, las cuales son otorgadas por el Congreso de la Nación en el marco de la Ley Nacional 13.337/1948. En la ley de presupuesto, cada año se establece la partida a disponer con cargo a rentas generales (ANSES, 2011).

Aquella parte de la ciudadanía que hubiere participado en efectivas acciones bélicas y/o civiles de combate en el conflicto del Atlántico Sur podrá acceder a una pensión de carácter vitalicio.[36] También se encuentran alcanzados por dicha prestación los padres de veteranos fallecidos en combate, con la sola acreditación del vínculo, y todos los derechohabientes contemplados para las otras pensiones.

Lamentablemente, no fue posible acceder a la información desagregada por tipo de prestación en las pensiones no contributivas nacionales que se otorgan a la población residente en la provincia de Santa Fe. No obstante, se expuso en el Tabla 26 la evolución a nivel total país. De su análisis se desprenden, al menos, dos cuestiones a resaltar. Por un lado, la marcada reducción en las pensiones a la vejez, disminución que obedeció al traspaso de estos beneficios a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) 22 [37], pensión que se describe a continuación. En estos casos, la población mejoró su haber, que ascendió al 80 % del valor de la jubilación mínima. Esto significó, en el mes de diciembre del año 2016, momento en el que se concretó la medida, que los ex beneficiarios de pensión no contributiva por vejez pasaran de percibir $3.692,81 por mes a $ 4.528,92 —un 22% más—. Además, permitió a dicha población ingresar en forma directa a las prestaciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), cobertura con la que no contaban hasta ese momento.[38]

36. Por Ley Nacional 23.848/90, se otorgan pensiones vitalicias a los excombatientes conscriptos que participaron en el conflicto del Atlántico Sur y a los civiles que se encontraban cumpliendo funciones en los lugares en los cuales se desarrollaron estas acciones entre el 2 de abril de 1982 y el 14 de junio de 1982. El monto del beneficio fue fijado en el 100% del nivel de la prestación mínima de la jubilación ordinaria, pero en 1996, por Ley Nacional 24.652/96, fue equiparado al 100% de la remuneración mensual que percibe el grado de cabo del Ejército argentino y extendido a los exsoldados conscriptos de las fuerzas armadas que hayan estado destinados en el Teatro de Operaciones Malvinas (TOM) o entrado efectivamente en combate en el área del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS), y a los civiles que se hallaban cumpliendo funciones de servicio y/o apoyo en los lugares y fechas antes mencionados y a sus derechohabientes. En 1997, por Ley Nacional 24.892, el beneficio fue extendido a militares en situación de retiro o baja voluntaria. (Bertranou, 2011)

37. Tras la disposición interministerial —Resolución Conjunta 1–E/2017 de ANSES y de la Secretaria de Monitoreo y Control Institucional— los beneficiarios de las pensiones no contributivas a la vejez pudieron optar y dichos beneficios fueron transformados en la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

38. Nota de autor: hasta el momento de la aplicación de la Resolución Conjunta 1–E/2017, los beneficiarios contaban con la cobertura de Incluir salud ex PROFE (Programa Federal de Salud) la cual brindaba cobertura médica.

La Pensión Universal para el Adulto Mayor se creó en el año 2016, a través de la sanción de la Ley Nacional 27.260/16, destinada aquella parte de la población que no cuenta con aportes a la Seguridad Social o bien que, como resultado de inserciones ocupacionales precarias e intermitentes, no reúna los aportes exigidos por ley general. Dicha pensión unifica las condiciones de acceso estableciendo 65 años de edad como requisito tanto para varones como para mujeres. Al mismo tiempo, exige que los solicitantes sean argentinos o bien naturalizados con diez años de residencia en el país anteriores a la solicitud, o veinte años mínimos de residencia. Para acceder a la PUAM, las personas no deben cobrar ningún otro haber tales como jubilación o pensión —ya sea nacional, provincial o municipal— ni prestación por desempleo.

Por otro lado, se destaca el gran aumento en la cantidad de pensiones no contributivas por Leyes Especiales registrado en el período. Dentro de estas pensiones se encuentran las que protegen a las víctimas del terrorismo de Estado, a partir de la implementación de la Ley Nacional 26.913/2013[39], que flexibilizó las condiciones para su acceso. Este hecho explicaría el crecimiento en el número total de prestaciones evidenciado a partir de diciembre de 2015. (Ver Tabla 26)

En el caso de la provincia de Santa Fe, a través de la Caja de Pensiones Sociales, se otorga una pensión no contributiva en el marco de la Ley Provincial 5.110/1999. Esta pensión se encuentra orientada a aquel sector de la población imposibilitada, en forma permanente, por causas congénitas o bien por enfermedades y/o accidentes, de realizar tareas que le provean los medios de subsistencia. Para acceder a ella no debe contarse, al momento de la solicitud, con ningún otro de beneficio de jubilación o pensión. Otros grupos también están contemplados, como las «madres desamparadas», «menores desamparados» y personas de edad avanzada que se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad económica. Para acceder a dicha prestación es necesario residir en la provincia, como mínimo, en los dos años anteriores a la solicitud. (Quiroga *et al*, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2018). En el Gráfico 26 se presenta la cantidad de beneficios vigentes, en el marco de esta ley, a diciembre de 2017, para el total de la provincia según el tipo de situación que dé origen al beneficio.

Esta prestación tuvo una evolución particular en el período de estudio, ya que creció entre 2010 y 2011, pero luego comenzó a descender hasta llegar, en 2017, a su nivel mínimo. (Ver Gráfico 27) No tenemos datos de si esta tendencia continuó o se revirtió a partir del cambio de patrón en las condiciones de acceso y montos de las pensiones nacionales. No obstante, el monto de estas asignaciones, a julio de 2017, era de $2688 mensuales, para los casos de ancianidad (art.3) o invalidez (art.4), y de $2.290 para el caso de menores desamparados (art. 5) y madres desamparadas (art. 6)

39. Hasta la sanción de la Ley Nacional 26.913, la ley anterior estipulaba que aquellos ciudadanos que accedieran a las pensiones del tipo descriptas debían renunciar a futuros pagos indemnizatorios o resarcitorios abonados por el Estado que obedecieran a las mismas razones por las que se hubiera accedido a la pensión. De este modo, en su artículo 9 se establece que el pago del beneficio importa la renuncia a todo derecho por indemnización de daños y perjuicios en razón de la privación de libertad, arresto, puesta a disposición del poder Ejecutivo, muerte o lesiones. En cambio, con la sanción de la Ley Nacional 26.913, la solicitud de la pensión graciable es de carácter independiente de cualquier otra reparación. (Disponible en: Infoleg: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/224027/norma.htm)

TABLA 26. Pensiones no contributivas del Sistema Integrado Previsional Argentino según tipo de Beneficio. Total país. 2010–2018.

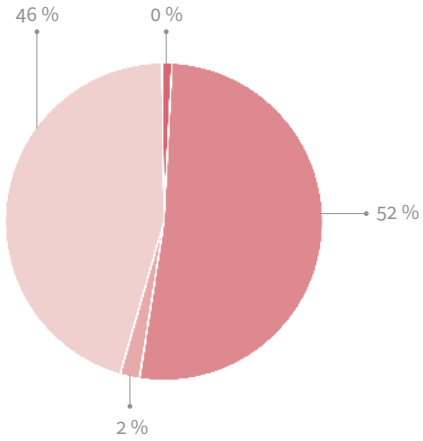
	Pensión no contributiva. Diciembre 2010–Marzo 2018				
Período	**Vejez**	**Madre 7 hijos**	**Leyes Especiales**	**Graciables**	**Ex combatientes Malvinas**
Dic–10	49.843	295.698	1.840	112.474	20.966
Dic–11	41.385	308.062	1.794	106.480	21.206
Dic–12	33.752	326.171	1.737	101.786	21.504
Dic–13	27.180	332.976	1.685	95.726	21.772
Dic–14	21.135	339.631	1.700	91.024	21.986
Dic–15	13.887	326.044	4.379	83.182	22.107
Dic–16	9.887	313.923	5.046	72.901	22.211
Dic–17	2.931	309.314	7.470	67.958	22.214
Marz–18	2.845	308.538	8.040	67.361	22.212

Fuente: elaboración propia, en base Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2018).

23

SS28 CAPACIDADES ESTATALES: Número de pensiones por invalidez otorgadas en el último año por sexo, edad, nacionalidad, condición jurídica, quintiles de ingreso y lugar de residencia.

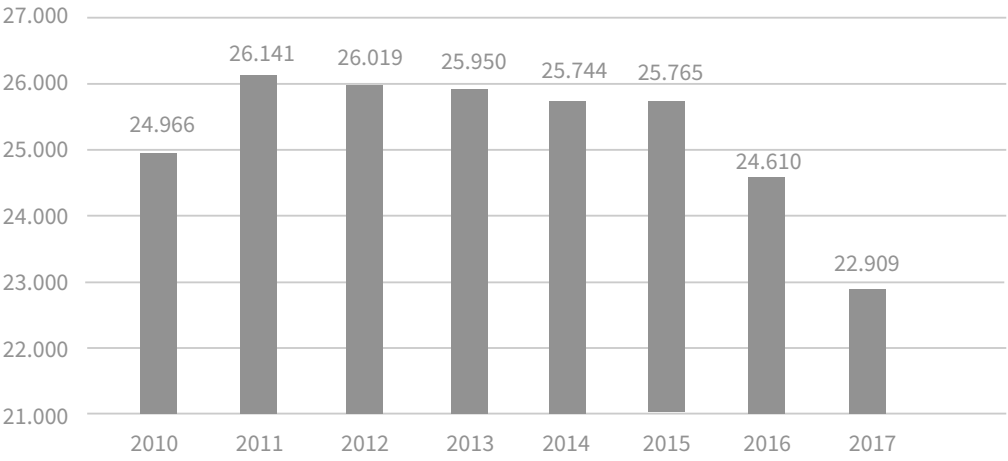
GRÁFICO 26. Beneficios otorgados por Ley Provincial 5.110 en la provincia de Santa Fe. Cantidad y porcentajes. Diciembre 2017. 23



- Madres Desamparadas (Artículo 6); 10.479
- Menores desamparados (Artículo 5); 447
- Invalidez (Artículo 4); 11.863
- Ancianidad (Artículo 3); 120

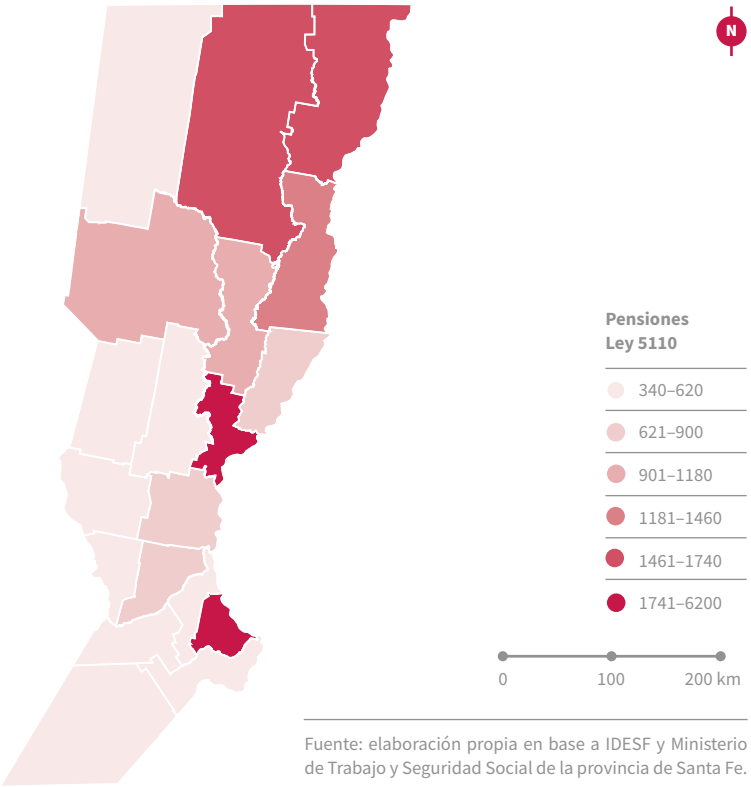
Fuente: elaboración propia sobre información brindada por el Instituto Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Santa Fe, 2018.

GRÁFICO 27. Evolución de los beneficios otorgados por Ley Provincial 5110 en la provincia de Santa Fe. 2010–2017.



Fuente: elaboración propia sobre información brindada por el Instituto Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Santa Fe, 2018.

MAPA 6. Cantidad de pensiones por Ley 5110, por departamento en la provincia de Santa Fe. Diciembre y 2° SAC de 2017.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe.

4.1.4 Avances en las protecciones y coberturas de la Seguridad Social

Durante el período en análisis, la adopción y puesta en marcha de algunas políticas públicas han otorgado nuevos derechos a un cúmulo de personas que hasta el momento los veían vulnerados o desprotegidos. Frente a estas iniciativas, se vislumbra un cambio en la orientación de la Seguridad Social que dio, a partir de estas medidas, un fuerte impulso al reconocimiento de nuevas titularidades.[40]

24 **SS27** CAPACIDADES ESTATALES: Cobertura y alcance de políticas públicas de inclusión de los no afiliados al sistema de Seguridad Social.

25 **SS40** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Extensión, cobertura y jurisdicción de mecanismos de inclusión de quienes realizan trabajo reproductivo o doméstico de cuidado.

4.1.4.1 Plan de Inclusión Previsional: progresividades de género 24

Como se dijera al principio en el apartado 1, el acceso a la Seguridad Social en nuestro país ha estado ligado, en forma preponderante, al pilar contributivo; es decir, se ha requerido ser una trabajadora o un trabajador formal para estar alcanzado por las principales coberturas. Como consecuencia de los fallidos derroteros laborales asociados a los vaivenes de los ciclos económicos del país, un importante porcentaje de la población se encontró frente a un escenario aciago hacia fines de los años noventa y principios de los 2000, ya que no contaban con los niveles suficientes de aportes al sistema de la Seguridad Social que les permitieran acceder a sus protecciones.[41]

Sin embargo, algunas medidas implementadas posteriormente intentaron revertir, en parte, estas marcadas desigualdades originadas por el irregular desenvolvimiento del patrón contributivo. Se intentó, de manera incipiente, hacer primar el principio de universalidad y extender la cobertura a nuevos titulares.

Por un lado, se destaca la flexibilización en las reglas de acceso a las prestaciones previsionales, a través del Plan de Inclusión Previsional (PIP), implementado a través de dos moratorias en el año 2005 y 2014. Estas medidas reconocieron el derecho de toda aquella persona que, excluida del mercado de trabajo durante los años noventa, se encontrara a la fecha en una situación de vulnerabilidad y desprotección, ya que no cumplía los requisitos para acceder a una jubilación. Al mismo tiempo, dio reconocimiento al derecho a un gran número de mujeres que, dedicadas a las tareas domésticas, de cuidado, y no habiendo tenido ocupaciones registradas o teniéndolas de forma intermitente, habían llegado a la edad jubilatoria sin posibilidades de acceso a las protecciones. 25 [42]

40. Según Abramovich, V. (2006:40), «ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos».

41. Distintos análisis dedicados a la cuestión mostraron la tendencia declinante en la cobertura previsional, como efecto de una alta incidencia de la informalidad laboral y los requisitos para poder jubilarse. Según estudios realizados por la Secretaría de Seguridad Social, que analiza datos para el período 1994-2003, un 80% de la población activa se encontraba afiliada al sistema previsional, sin embargo, solo un 20% tenía regularidad de aportes y un 50% menos de un tercio. Lo cual, sumado a quienes no tenían hasta ese momento ninguna contribución, indicaba que casi un 80% de la población nunca accedería a una prestación jubilatoria. (Rofman y Oliveri, 2012)

42. Incluso a la fecha las mujeres siguen presentando tasas de participación en el mercado laboral menores que los varones, por lo que al momento de solicitar un beneficio jubilatorio contributivo se encuentran en desventaja: acumulan menos aportes y, por lo tanto, muchas de ellas no logran alcanzar el mínimo requerido para obtener un beneficio o, las que sí lo obtienen, reciben beneficios más bajos, ya sea por haber contribuido pocos años o porque sus aportes y/o ingresos laborales fueron menores. (Alonso y Pizarro, 2017)

La implementación del PIP consistió en dos moratorias previsionales encuadradas en las Leyes Nacionales 24.476/1995 y 26.970/2014. Las mismas contemplaban un plan de regularización para todas las personas que no reunieran los requisitos de aportes a través de facilidades de pagos.[43]

Estas medidas fueron muy beneficiosas para las mujeres mayores. Tal es así, que el plan se conoció coloquialmente como Jubilación de Ama de Casa, ya que la mayor parte de la población alcanzada correspondió a este universo. Según las estimaciones del organismo de la Seguridad Social, hacia mayo de 2010, del total de beneficios otorgados el 78 % fueron titularizados por mujeres (ANSES, 2011).

Como puede observarse en el Gráfico 28, es notorio el alcance de la medida, y queda de manifiesto que sin esta medida más de la mitad de las mujeres en Argentina no hubieran podido jubilarse[44]. La mayor parte de las mujeres entre 60 y 70 años alcanzaron la posibilidad de jubilarse gracias a los Planes de Inclusión Previsional. El impacto en los varones también fue importante, pero la contundencia para las mujeres en edad de jubilarse que accedieron al derecho por esta medida fue muy grande. (Ver Gráfico 29)

El Plan de Inclusión Previsional significó para muchas mujeres el acceso a una autonomía económica desconocida hasta el momento y el reconocimiento de una gama de tareas de reproducción y de cuidado invisibilizadas previamente.[45] Esta política atenuó en cierta medida la desigualdad de género, en términos de derechos previsionales. Además, puso en tensión aquella noción ciertamente generalizada en la cual el derecho a las protecciones es un merecimiento asociado al trabajo asalariado formal. El avance e implementación de estas medidas fue un giro significativo en la aceptación social de nuevas titularidades de derechos.

43. El plan de regularización de aportes, conocido como moratorias, consiste en la inscripción en un plan de facilidades para acceder al beneficio previsional, permitiendo el descuento de la deuda directamente de la prestación mensual hasta en sesenta meses. (ANSES, 2011)

44. Las mujeres han estado subrepresentadas en el sistema previsional debido al peso de la reproducción social, como causa de una baja inserción ocupacional en el mercado formal y una sobrerrepresentación en los segmentos peor remunerados y en la economía informal. (Pautassi y Birgin, 2001)

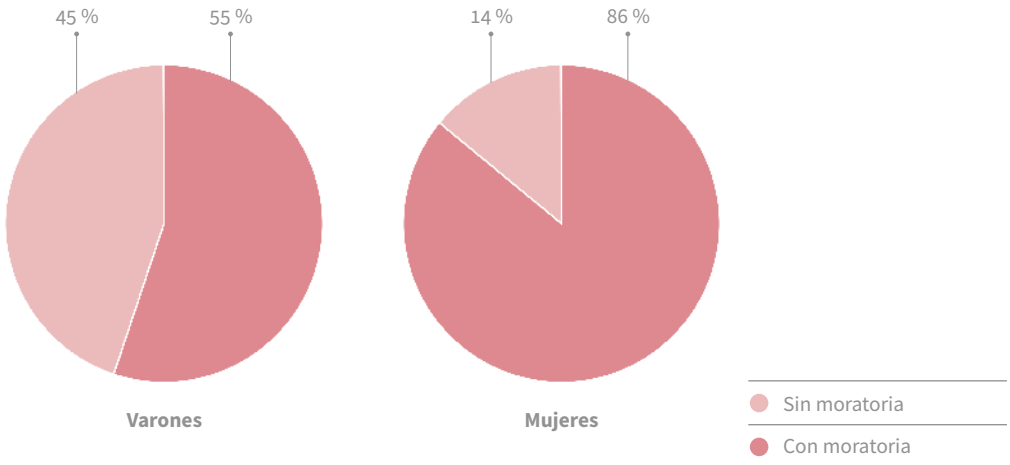
45. Algunos estudios enfatizan la importancia de un ingreso seguro en la vejez para el conjunto de la ciudadanía desvinculado de la condición de derechohabiente, es decir, donde la titularidad no esté condicionada a una relación conyugal del tipo pensión por viudez. (Ibidem, 2001)

TABLA 27. Resumen alcance y modificaciones los planes de inclusión previsional.

	Planes de inclusión previsional	
	A partir de 2005, los trabajadores autónomos o en relación de dependencia que reunían los requisitos de edad para una jubilación o pensión por fallecimiento de un trabajador, pero no tenían los correspondientes aportes jubilatorios realizados, pudieron acceder al derecho a través de la adhesión a una moratoria, que les permitió completar los años de aportes faltantes. Anteriormente, solo podían acceder a esta facilidad de pago los trabajadores autónomos de las categorías más altas, es decir, de mayores ingresos.	
Leyes específicas	**Características al momento de su sanción**	**Modificaciones**
Moratoria Ley Nacional 24.476. Decreto 1454/2005	• Años de servicios con aportes faltantes que pueden ser incluidos en el plan de regularización: 01/01/1955 al 30/09/1993 y desde los 18 años de edad. • No se incluyen requisitos socio–económicos para el acceso al plan. • La deuda de aportes puede cancelarse de contado o en un plan de hasta 60 cuotas fijas.	• El período se mantiene sin modificaciones. • La inclusión al plan queda sujeta a una evaluación socioeconómica previa. Modificación introducida por Resolución conjunta AFIP/ANSES 4228/2018 en el marco de la reglamentación de los artículos 20 a 22 de la Ley Nacional 27.260/2016. • Los importes de las cuotas comenzaron a indexarse mediante la aplicación del índice de movilidad, como consecuencia de la resolución mencionada anteriormente.
Moratoria Ley Nacional 26.970/2014	• En 2014, se sancionó una nueva ley que ampliaba el período a incluir en la regularización de aportes faltantes. Tal período se estableció entre el 01/01/1955 y el 31/12/2003 y hasta el 31/01/2004 para el caso de los monotributistas. • Esta moratoria, a diferencia de la anterior, incluyó requisitos socio–económicos para el acceso al plan. • La deuda puede cancelarse de contado o hasta en 60 cuotas, cuyos importes se adecuan mediante la aplicación del índice de movilidad.	• Para el caso de los hombres se fijó una vigencia hasta abril de 2017. • Para el caso de las mujeres, su vigencia se extendió hasta julio de 2019, contemplando la posibilidad de establecer una prórroga. • En junio de 2019, previo a cumplirse la fecha de expiración de la moratoria 26.970, por Resolución ANSES 158/2019, se extendió su vigencia en tres años.

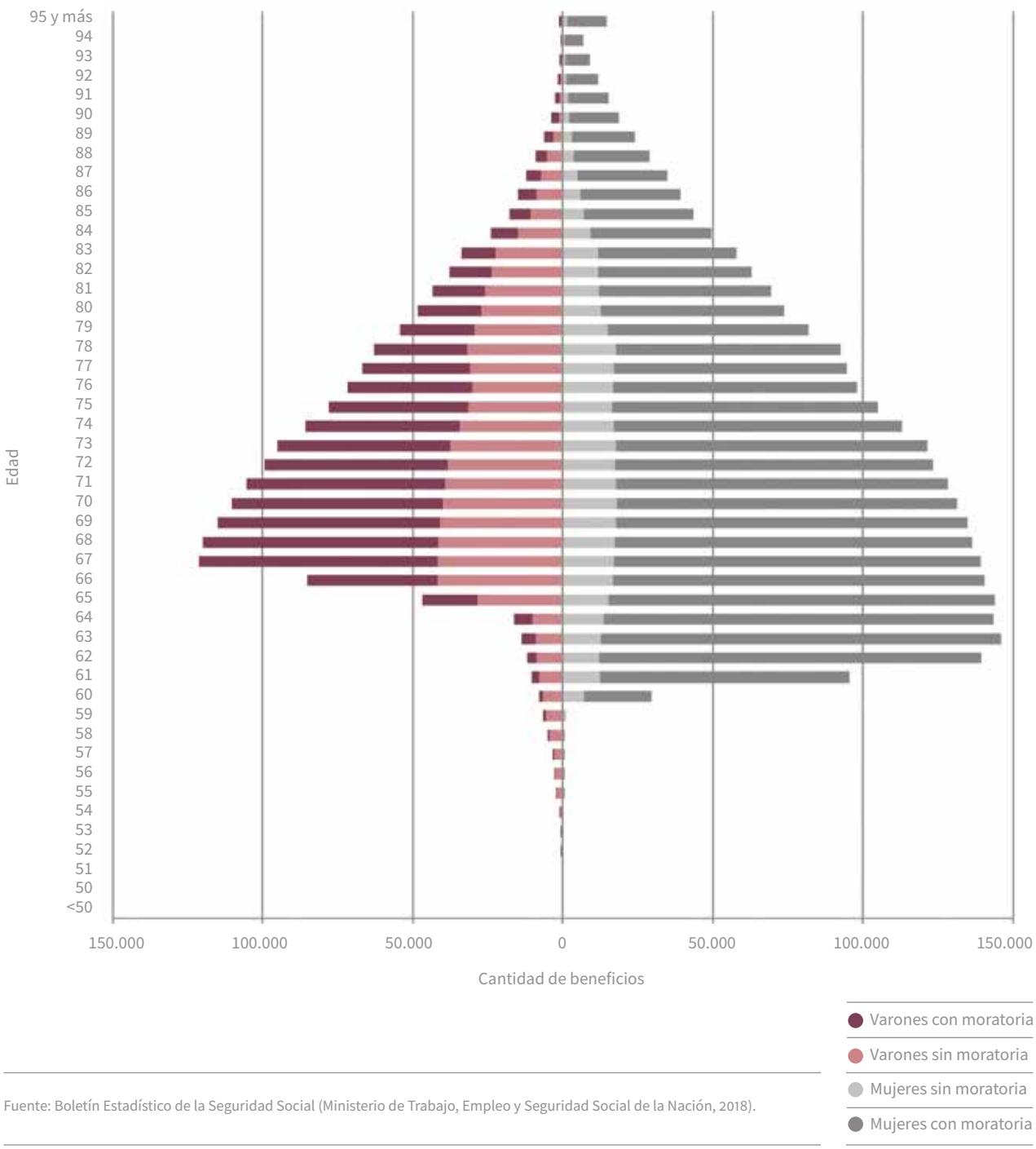
Fuente: elaboración propia en base a Ley Nacional 24.476. Decreto 1454/2005, 26.970/2014, reglamentación del artículo 13 de la Ley Nacional 27.260/2016 y Ley Nacional 27.467/2018.

GRÁFICO 28. Jubilaciones por vejez del SIPA. Total país. Junio de 2018.



Fuente: elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2018).

GRÁFICO 29. Beneficios de Jubilación con y sin moratoria por sexo y edad. Total país. Junio 2018.



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2018).

4.1.4.2 Asignación Universal para Protección Social: la ampliación de derechos hacia Sistemas no Contributivos

26 **SS18 RECEPCIÓN DEL DERECHO:** Proporción de los niños y niñas y adolescentes hasta 18 años cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.

Del mismo modo que el proceso de inclusión previsional, la creación de la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH), así como de la Asignación Universal por Embarazo para protección Social (AUE), incorporaron grupos de la población que se encontraban excluidos de las prestaciones de la Seguridad Social hasta el momento.

A través del Decreto 1.602/2009 del Poder Ejecutivo Nacional, se amplió el régimen de Asignaciones Familiares[46] y se agregó un nuevo componente: la asignación no contributiva para los hijos e hijas de las y los trabajadores informales o desocupados o monotributistas sociales o bien de quienes desempeñaran tareas en el servicio doméstico con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo vital y móvil. La asignación comprendió a niñas, niños y adolescentes de cero a dieciocho años de edad, y sin límites para aquellos que tuvieran una discapacidad. 26

La incorporación de estos nuevos grupos al derecho, a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia, es cuestionada por su falta de institucionalidad (Bestard, 2011). Un adecuado debate parlamentario e incorporación a la normativa a través de una ley mejoraría su status jurídico. No obstante, esta medida significó un importante avance en el reconocimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes[47].

TABLA 28. Condiciones de acceso y para el cobro de la AUH.

Condiciones de acceso a la AUH
• Niños, niñas y adolescentes (hasta 18 años) y sin límite de edad para discapacitados, cuyos padre o madre: • Se encuentren desempleados o se desempeñen en el mercado informal con un salario menor al salario mínimo vital y móvil (SMVM) • Sean trabajadores o trabajadoras de casas particulares, trabajadores o trabajadoras del sector agropecuario (en los meses de reserva del puesto) • Sean monotributistas sociales. • Las niñas, niños, adolescentes y sus progenitores deben ser argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales con tres años de residencia.
Condiciones para el cobro de la a AUH uh
• El 80% de la asignación es mensual, el 20% restante es percibido al finalizar cada año con la presentación de la Libreta de AUH que acredite escolaridad y controles de salud (*)

Notas: (*) La Libreta de Asignación Universal por Hijo consta de una declaración jurada de la situación ocupacional del progenitor que cobra la asignación, una parte destinada al establecimiento educativo donde asiste la niña, niño o adolescente a los fines de acreditar la asistencia el niño a la escuela y una sección destinada a los controles de salud y vacunación.
Fuente: elaboración propia en base a UNICEF *et al* (2017).

46. Vale recordar que el sistema de Asignaciones Familiares (Ley Nacional 24.714/1996), descripto en el apartado 2 del presente trabajo, da cobertura a todos aquellos titulares que de forma directa realicen aportes a la seguridad social. A partir de la AUH se incorpora un componente no contributivo.

47. La AUH se destaca en la estrategia de desarrollo definida por el país en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) delineados en el marco de las Naciones Unidas. De esta manera, se configura como una iniciativa que promueve el cumplimiento de diferentes objetivos de la reciente agenda internacional de desarrollo. Solo por nombrar algunos de los puntos de contacto de las metas de los ODS y la AUH podemos referir a los objetivos de fin de pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, y reducción de las desigualdades. (UNICEF *et al*, 2017).

La Asignación Universal por Hijo conlleva la obligatoriedad por parte de los titulares de dar cumplimiento a ciertas condiciones, como asistencia escolar, controles de salud y vacunación de las niñas niños y adolescentes. El 20% de la asignación es retenida por la ANSES mensualmente. Al concluir cada año, una vez acreditadas las condiciones exigidas, se abonan los totales acumulados y se da continuidad al cobro. En aquellos casos en los cuales no se registra el cumplimiento de estas condiciones, la asignación se suspende. Transcurrido un plazo, ante la continuidad del incumplimiento, la asignación se da de baja. Estas exigencias podrían restringir y hasta vulnerar el ejercicio pleno del derecho de los destinatarios.

En cuanto a la titularidad de la AUH, la normativa estipula en sus orígenes que son: madre o padre, tutor o tutora, curador o curadora o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, los cuales serán tanto los que perciban la prestación como los responsables de cumplir las condiciones asociadas al cobro de la misma.

En el año 2013, se modifican las disposiciones relativas a todas las Asignaciones Familiares (contributivas y AUH) y a través del Decreto Nacional 614/2013 se establece que las mujeres percibirán el cobro del conjunto de las Asignaciones Familiares. Ese rol les fue asignado, según se menciona textualmente en esa norma, porque se considera ... «que la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos» y «que dicha condición la hace esencial al momento de ser la receptora de los recursos otorgados por la Seguridad Social para dar cobertura a los niños, adolescentes y personas con discapacidad».

Con las mismas características, se implementó tras el decreto 446/2011 la Asignación Universal por Embarazo (AUE), también como parte del régimen de Asignaciones Familiares, estableciéndose una transferencia de dinero para aquellas mujeres embarazadas que cumplan con las mismas características sociolaborales estipuladas para los receptores de la AUH, es decir, trabajadoras informales, desocupadas o encuadradas como servicio doméstico desde la semana doce de gestación. También se equipararon los montos y modalidad de pago y correspondiente retención del 20% mensual, percibida al finalizar cada año.

Ambas asignaciones, tanto la AUH como la AUE, extendieron las protecciones a nuevos grupos que se encontraban tradicionalmente excluidos de los mecanismos de la Seguridad Social. El reconocimiento de los y las trabajadoras informales y sus familias, como categoría a ser protegida, supuso un gran avance en términos de protección. (Pautassi, Arcidiácono y Mora, 2013)

En cuanto a los montos de las asignaciones, las mismas contribuyen notablemente en el mejoramiento de los ingresos de los hogares que las perciben, que en su mayoría registran signos de pobreza (UNICEF *et al*, 2017)[48]. Los montos de ambas asignaciones son actualizados cuatro veces al año con la misma fórmula de actualización utilizada para el aumento de los haberes jubilatorios. Además, es dable destacar que los valores de la AUH se equiparan

48. Siguiendo diferentes metodologías de cálculo se ha estimado que, durante el segundo trimestre del 2016, alrededor del 84% de los destinatarios pertenecía a los dos quintiles de menores ingresos. La mayor parte del programa se concentra en los primeros percentiles de la distribución y esta participación decrece a medida que nos movemos hacia percentiles de ingresos más altos. El 60% de la población de ingresos más bajos capta la mayor parte de las prestaciones (UNICEF *et al*, 2017)

con los valores de las asignaciones por hijo de las y los trabajadores del sector formal y suprime discriminaciones en este sentido.

Por último, en cuanto a la magnitud y evolución de la proporción de niñas, niños y adolescentes de la provincia de Santa Fe cubiertos por la AUH, no fue posible acceder al dato. En Tabla 29 se expone la cantidad de titulares de cobro para el año 2013, único dato disponible, hasta el cierre de esta publicación.

27 **SS38** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Requisitos de acceso al sistema para trabajadoras del servicio doméstico.

TABLA 29. Responsables de cobro de AUH y población estimada de 0 a 18 años. Provincia de Santa Fe. Año 2013.

Cantidad de responsables de cobro de AUH (*)	137.887
Población total 0 a 18 años en la provincia de Santa Fe (**)	984.345

(*) El dato corresponde a los responsables de cobro y no a la cantidad de niños, niñas y adolescentes que perciben la asignación. Por tanto, no se puede construir el indicador «Proporción de los niños y niñas y adolescentes hasta 18 años cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional». Si bien se solicitó esta información a la ANSES, la información brindada no pudo ser analizada y, por tanto, incluida en esta publicación. La respuesta al pedido de información no se realizó con las necesarias referencias para poder analizar los datos y realizar una descripción válida. Vale decir que el organismo (ANSES) publica periódicamente, en su portal de Datos Abiertos, toda la información concerniente a sus prestaciones, pero lo hace a nivel total país. Esta falta de desagregación por, al menos, jurisdicciones provinciales imposibilita el análisis a nivel subnacional.
(**) La información sobre proyecciones de población para la provincia de Santa Fe se encuentra disponible en la página oficial del INDEC para grupos de 0 a 4, 5 a 9, 10 a 14, 15 a 19. Como estos cortes no permiten establecer la población total de 0 a 18 años, se realizó una estimación propia dividiendo el último grupo (15 a 19) en 5 y multiplicando ese resultado por 4, a fin de obtener una aproximación de la población de 15 a 18. Agregando este dato a los grupos de los primeros años, se obtuvo una estimación de la población total de 0 a 18 años de edad a fin de poder realizar un cálculo del indicador aproximado ante la ausencia del dato.
Fuente: Observatorio Defensoría NNA para beneficiarios AUH. INDEC para proyección total de NNA.

4.1.4.3 Trabajadoras domésticas: avances significativos en la protección social

Los cambios acontecidos en la normativa dirigida a las y los trabajadores del Servicio Doméstico han implicado un avance en el reconocimiento de derechos que, plasmados en la nueva legislación, incorporan un cuantioso número de personas en las coberturas de la Seguridad Social. 27

El trabajo doméstico se ha caracterizado por ser una ocupación llevada adelante casi exclusivamente por mujeres provenientes de sectores desfavorecidos, con marcadas carencias sociales y económicas. Aunque es un universo importante, ha sido históricamente relegado. Se le han asignado magros salarios y han mantenido signos de inestabilidad laboral en el tiempo. Como consecuencia, las trabajadoras del sector y sus familias han visto vulnerados muchos de sus derechos ligados a las protecciones sociales.

En Argentina, hasta 1954, las trabajadoras no contaban con legislación protectoria. Recién a partir de esa fecha, a través del Decreto 326/1956, se instauró el Estatuto del Servicio Doméstico, como un incipiente marco legal para la actividad. Para dicha normativa eran

consideradas asalariadas del servicio doméstico aquellas empleadas sin retiro o quienes trabajaban como mínimo dieciséis horas semanales distribuidas en cuatro días en cuatro horas para un mismo empleador (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011).

Sin embargo, los derechos contemplados en tal legislación resultaban prácticamente escasos en relación a los derechos garantizados para otros ocupados. Cuando en 1974 se sancionó la Ley de Contrato de Trabajo por Ley Nacional 20.744/1976, la cual fue un claro avance en la generalización de derechos para los trabajadores y trabajadoras en su conjunto, el servicio doméstico quedó expresamente excluido de la normativa. Como consecuencia, las condiciones laborales de las trabajadoras quedaron en clara desventaja frente al resto de la población ocupada (Pereyra, 2017).

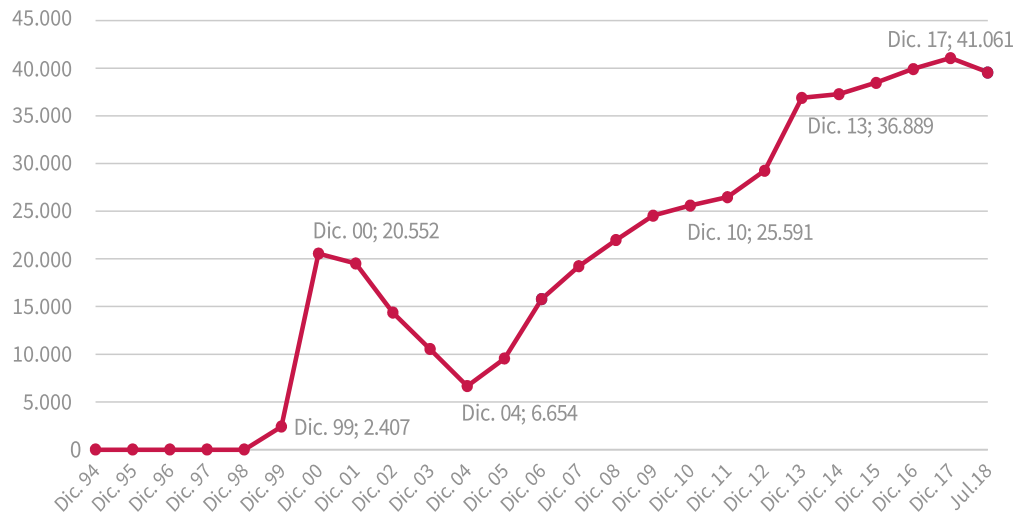
A partir de la sanción de la nueva Ley Nacional 26.844/2013, se instauró el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Si bien la nueva normativa optó por seguir considerando al trabajo doméstico bajo un régimen independiente del resto de los trabajadores y trabajadoras, la misma equiparó en la mayoría de los derechos a la Ley de Contrato de Trabajo.

La nueva legislación amplió el universo de trabajadoras y trabajadores protegidos, independientemente de su dedicación horaria, sin límites mínimos o máximos de horas semanales. Además, se incorporó una gama de quehaceres, tales como el cuidado de adultos mayores, enfermos o personas discapacitadas, tareas de limpieza u otras de mantenimiento del hogar, asistencia personal y acompañamiento de los miembros de la familia.

Al mismo tiempo, nuevos derechos fueron plasmados a partir de la normativa vigente. Por un lado, se reconoció la licencia por maternidad y se incluyó la protección por despido potencial por embarazo. Se estipuló la cobertura obligatoria por riesgos del trabajo a través de la contratación, por parte de los empleadores, de los servicios de una Aseguradora de Riesgos del trabajo (ART). Al mismo tiempo, se otorgaron las mismas licencias remuneradas que para el resto de los trabajadores y trabajadoras. En tanto, las trabajadoras fueron incluidas en la percepción de asignaciones familiares, a través del cobro de la Asignación Universal por Hijo y a la Asignación Universal por Embarazo. Se igualó el monto indemnizatorio a los valores correspondientes para el resto de los trabajadores. Finalmente, se reguló la jornada de trabajo en cuarenta y ocho horas semanales y el descanso se amplió de veinticuatro a treinta y cinco horas (Pereyra, 2017).

Si bien la Ley Nacional 26.844/2013 ha dejado derechos aún sin consagrar, tales como el acceso de las trabajadoras y trabajadores al seguro por desempleo que es percibido por el resto de los asalariados, la introducción de la nueva normativa tuvo efectos ciertamente positivos. Queda demostrado, como puede verse en Gráfico 30, el aumento en la cantidad de aportantes del sector, lo cual deja en evidencia un comportamiento positivo en los niveles de registración alcanzados. Es decir, un mayor número de trabajadoras gozan plenamente de los derechos recientemente reconocidos, lo que mejora ostensiblemente las protecciones y coberturas para dicha población.

GRÁFICO 30. Aportantes al SIPA del régimen de trabajadoras/es de casas particulares. Provincia De Santa Fe. Diciembre 1994–julio 2018.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la Dirección de Programación Económica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (sobre la base de datos de la ANSES).

28

SS43 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de Seguridad Social por sexo, etnia, raza, edad, nacionalidad, condición jurídica, cobertura pública o privada, distribución territorial.

SS47 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Características de portales de internet, cobertura televisiva, ventanillas específicas, de la información brindada sobre derechos a los receptores de programas de cobertura graciable o no contributiva.

4.1.5. Acceso a información: canales abiertos al ciudadano

El acceso a los derechos que consagra la Seguridad Social depende, para su pleno ejercicio, de la presencia de canales adecuados capaces de suministrar a la población la debida información. Tanto la promoción de los derechos como de las prestaciones deben llegar a la población de manera directa y clara. Para tal fin, la Seguridad Social a nivel nacional ofrece una gama de portales de internet que proveen y visibilizan la información. 28

La ANSES cuenta con un sitio web (www.anses.gov.ar), a través del cual se pueden establecer las consultas relacionadas, tanto con las prestaciones de los trabajadores y trabajadoras activas como la de los beneficiarios de jubilaciones y pensiones para toda la población interesada en acceder a las distintas protecciones. El sitio presenta condiciones de fácil acceso, donde la población puede conocer los derechos garantizados por el organismo. A través del sitio, es posible realizar diversos trámites, buscar fechas y lugares de cobros y efectuar consultas sobre el estado de los expedientes iniciados entre otras gestiones. Recientemente, se han incorporado detalles sobre los requisitos y documentación necesaria para solicitar pensiones no contributivas, tras el traspaso de la ANSES al ámbito del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

Al mismo tiempo, una abundante producción de información estadística, presentada en datos abiertos, de forma periódica, mantiene actualizados los registros del total de protecciones y beneficios del SIPA. La misma es de fácil acceso y se halla publicada en forma virtual bajo la modalidad de Boletín Estadístico (www.boletindelaseguridadsocial.gob.ar).

29

SS50 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de servicios jurídicos gratuitos e integrales de protección del derecho a la Seguridad Social.

SS51 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de oficinas públicas de mediación o conciliación para resolver cuestiones vinculadas con la Seguridad Social.

El detalle de la información es presentado con variadas desagregaciones, tales como sexo, edad y tipos de beneficios para el total país, con abundantes esquemas, gráficos y cuadros de gran valor para realizar posibles análisis dedicados a la materia. Sin embargo, el boletín cuenta con escasa información desagregada para los niveles subnacionales. Por tanto, no tiene utilidad a la hora de evaluar el estado de avance en el derecho para, por ejemplo, la población de la provincia de Santa Fe.

En tanto, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (www.srt.gob.ar) ofrece al público en general una gran cantidad de información sobre los tipos de coberturas y derechos asociados a los riesgos del trabajo. Además, dispone de un canal abierto para consultas en línea. También ofrece una variada gama de informes periódicos con desagregaciones por provincia, sexo, grupos de edad, rama de actividad, entre otras. Se destaca la incorporación de mapas interactivos con datos para el total país y cada una de las provincias, donde se pone a disposición minuciosos análisis de indicadores que reflejan los niveles de cobertura, accidentalidad y enfermedades profesionales, entre otras. Por último, se reconoce el avance en la publicación de informes específicos con análisis de la temática con enfoque de género.

A nivel provincial, desde el sitio oficial de la provincia de Santa Fe, se puede acceder al portal de la Caja de Jubilaciones y Pensiones provincial, que administra y gestiona la Previsión Social para todo el personal provincial y docentes de escuelas de gestión privada. En el mismo, los y las titulares de beneficios previsionales pueden conocer tanto requisitos de acceso a las prestaciones como fechas de cobro y lugares de atención. Si bien hasta el momento no existen disponibles datos abiertos ni publicaciones oficiales, se obtuvo para el presente trabajo toda la información requerida como respuesta al pedido de información realizado por el equipo de trabajo. Se destaca la dedicación y profesionalismo de las personas a cargo de este organismo. Al mismo tiempo, en la entrevista realizada a sus autoridades, se enunció la intención de comenzar a publicar un boletín estadístico de manera periódica.

Por el contrario, en materia de información sobre prestaciones no contributivas, los datos publicados en los portales resultan insuficientes.

4.1.6. El rol de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe en la protección del derecho a la Seguridad Social

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe dedica parte de sus esfuerzos a la promoción y resguardo de los derechos de los adultos mayores, de las personas con discapacidad y de todos aquellos que estén comprendidos por el derecho a la Seguridad Social. Este objetivo se efectiviza a través de la recepción de innumerables pedidos de asesoramiento y posteriores gestiones que garantizan la concreción de los derechos, prestando especial atención aquellas personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad. 29

Para dinamizar los reclamos y necesidades presentadas, la Defensoría trabajaba mancomunadamente en red con distintos organismos del Estado nacional y provincial y con diferentes organizaciones de la sociedad civil. Con todos estos actores mantiene un diálogo fluido y de entendimiento, que ha logrado en el tiempo resultados auspiciosos de las gestiones emprendidas.

La asistencia suministrada a la población está relacionada con una variada agenda de temas. Tanto el acceso a las tarifas sociales de servicios públicos, como la instrucción acerca del correcto uso de los servicios financieros, o bien el asesoramiento sobre los requisitos para la obtención de los beneficios de la Seguridad Social, son algunas de las prestaciones brindadas.

Entre los temas puntuales abordados durante el año 2018 han sido, según el anuario elaborado por la Defensoría, las consultas por las tarifas de los servicios públicos y también los descuentos no consentidos en los recibos de los haberes jubilatorios. En el caso de estas retenciones indebidas, se recibieron las denuncias pertinentes ya que, como resultado de prácticas abusivas por parte de algunas financieras y mutuales, muchos beneficiarios vieron menguados sus haberes. En estos casos, la Defensoría intervino, tanto para solicitar la baja de los descuentos como para que los titulares afectados pudieran recuperar el dinero sustraído. (Defensoría del Pueblo Provincia de Santa Fe, 2018)

En pos de evitar nuevas situaciones de avasallamiento de los adultos mayores y reforzar las capacidades de esta población, durante el mes de junio del año 2018, se ofrecieron cursos de capacitación abocados a brindar información sobre las herramientas digitales bancarias, tales como cajeros automáticos, tarjetas de crédito y débito, utilización de *homebanking*, a los fines de evitar abusos o pérdidas materiales a los adultos mayores.

También se ha dado recepción a los reclamos de pedido de agilización de trámites iniciados en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe, elevando las gestiones a las autoridades correspondientes y logrando reducir los tiempos de espera de resolución en muchos casos.

De igual modo, se evacuaron innumerables consultas acerca de las condiciones de acceso y posibilidades de cobro de asignaciones familiares, seguro de desempleo y subsidio de contención familiar. También se han recibido reclamos por las demoras en los turnos otorgados para acceder a las juntas médicas en casos de retiros por invalidez.

En el transcurso del año 2018 se recibieron numerosos reclamos referidos a pensiones no contributivas por invalidez (comúnmente conocidas como pensiones por discapacidad) ante la baja masiva que el gobierno nacional realizó en el año 2017. Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad económica de los grupos afectados, desde la Defensoría se efectuaron gestiones ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, solicitando que se arbitren los mecanismos necesarios para la agilización de dichos reclamos. Según consta en el anuario de 2018,

> De acuerdo con los lineamientos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ratificado por la Argentina mediante la ley 26378, que introduce un cambio sustantivo en el paradigma de la discapacidad, que pasa de abordarse exclusivamente desde la óptica de la salud a considerarse como una cuestión de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo ha intervenido en 554 nuevos casos durante el año 2018, además de continuar otros 233 casos iniciados en años anteriores. (Defensoría del Pueblo Provincia de Santa Fe, 2018: 149)

En síntesis, estas acciones llevadas adelante ponen de relieve algunos de los permanentes esfuerzos esgrimidos desde la Defensoría, para la concreción diaria del derecho a la Seguridad Social como derecho humano inalienable.

ED

4.2 Derecho a la Educación

IN

Índice Derecho a la Educación

190 | **4.2.1** Marcos generales que regulan el sistema educativo en la República Argentina y en la Provincia de Santa Fe
190 | 4.2.1.1 Naturaleza y alcance normativo. Disponibilidad, condiciones, contexto de desarrollo
195 | 4.2.1.2 Legislación provincial y análisis de coyuntura
195 | 4.2.1.2.1 El Derecho a la Educación en la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Santa Fe
196 | 4.2.1.2.2 Presupuesto educativo provincial en perspectiva
197 | 4.2.1.2.3 Papel de la educación como multiplicadora de derechos. Adaptabilidad
201 | **4.2.2** Cifras del sistema educativo de la Provincia de Santa Fe
201 | 4.2.2.1 Accesibilidad material y Disponibilidad. Mapas
206 | 4.2.2.2 Accesibilidad por tipos de gestión
207 | 4.2.2.2.1 Composición del universo de alumnos y desagregaciones. Accesibilidad como no discriminación
215 | 4.2.2.3 Accesibilidad económica
218 | 4.2.2.4 Indicadores de resultados. Números micro y macro, progresividad y desafíos pendientes
218 | 4.2.2.4.1 Nivel primario: sobreedad, abandono y promoción
225 | 4.2.2.4.2 Nivel secundario: sobreedad, abandono y promoción
230 | 4.2.2.4.3 Indicadores macro EPH y EAHU
232 | **4.2.3** Evaluación de la calidad educativa. Acuerdos y polémicas en torno a los instrumentos existentes. Aceptabilidad
235 | 4.2.3.1 Nivel Primario
237 | 4.2.3.2 Nivel Secundario
240 | 4.2.3.3 Estudios de carácter cualitativo

4.2 Derecho a la Educación

ED

«Toda persona tiene derecho a la educación. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz».

(Protocolo de San Salvador, 1988, artículo 13)

4.2.1 Marcos generales que regulan el sistema educativo en la República Argentina y en la Provincia de Santa Fe

4.2.1.1 Naturaleza y alcance normativo. Disponibilidad, condiciones, contexto de desarrollo

Dentro del enfoque de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo para el Análisis de Informes Anuales previstos por el Protocolo de San Salvador dirá que «el derecho a la Educación presenta tres dimensiones: una dimensión propia del derecho a la educación, que obedece a la naturaleza y el alcance normativo del derecho que se deriva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las constituciones nacionales y de las leyes locales; la dimensión relativa a la realización de todos los derechos humanos en la educación, que obedece a la promoción y garantía del respeto de todos los derechos humanos en el proceso educativo; y la dimensión que hace referencia a los derechos por la educación, dimensión que obedece al papel de la educación como multiplicador de derechos, es decir, a la importancia que tiene la educación para facilitar un mayor disfrute de todos los derechos y libertades». (Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador, 2015: 54)

Estas tres dimensiones, el concepto mismo de Educación como derecho humano, y como derecho multiplicador ha sido construido a lo largo de los siglos. En este sentido la Educación debe ser pensada en términos de política social, pero al mismo tiempo como política global, estructurante, con posibilidades de incidir en el esquema económico, productivo y político de un Estado (Filmus, 1996).

Es necesario aclarar que el desarrollo histórico de los estados nacionales y el papel que se ha otorgado a la Educación han variado conforme se modificara la estructura social, política y económica de los estados nacionales. En América Latina, adquirió formas particulares que, sin estar escindidas de procesos históricos internacionales, pusieron al Estado, ya en el siglo XIX, en un papel central en torno a la estructuración y sostenimiento del sistema. Durante el proceso de consolidación del Estado Nacional, «la función encomendada al sistema educativo en sus orígenes estuvo más vinculada con la esfera de lo político, que con lo económico. La educación jugó un papel preponderante en torno a la integración social, la consolidación de la identidad nacional, la generación de consenso y la construcción del propio Estado» (Filmus, 1996:19).

Las primeras décadas del Siglo XX no mostraron mayores trasformaciones en la estructuración del sistema educativo en la Argentina, aunque sí comenzaron a cuestionarse algunos aspectos elitistas y restrictivos de acceso al sistema y a reclamar una mayor participación de los sectores populares. De forma tardía y finalizada la Segunda Guerra Mundial, comenzó a desarrollarse un modelo educativo que estuvo en sintonía con las transformaciones de la estructura económica. Luego de avanzados los años 70, entró en declive esta visión y dio lugar nuevamente a una visión predominantemente política de las funciones del sistema (Filmus, 1996).

Paralelamente, se desarrollaba un proceso paulatino de descentralización, iniciado con la presidencia de Frondizi entre 1958 y 1962. En este período el sector privado adquirió mayor importancia y las escuelas primarias nacionales fueron transferidas a las provincias; el segundo período inició con el gobierno de facto de Onganía en 1966 y lo culminó la última dictadura militar en 1983, fundamentando estas transferencias en el artículo 5 de la Constitución nacional. (Feldfeber M., 2003: 422).

Ya en la Constitución Nacional de 1853, el artículo 5 establecía:

> «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

En el año 1991, se sancionó la Ley Nacional 24.049, por la cual se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las Provincias y a la —entonces— Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica. La ley de transferencia terminó por concretar el traspaso de las instituciones educativas de nivel secundario y los institutos de educación superior no universitaria. Para añadir complejidad, en el año 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación 24.195. En términos de estructuración y organización del sistema, uno de los principales puntos de trasformación propuestos por esta Ley fue la extensión de 7 a 10 años de escolaridad obligatoria, al establecer dos rangos: nivel inicial desde los 5 años de edad y 9 años de Educación General Básica; completaría el ciclo la Educación Polimodal de 3 años de duración como mínimo, aunque sin carácter obligatorio.

30

ED8 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Legislación específica y/o planes de desarrollo educativo que contemplen el derecho a la educación. Alcance y metas de cumplimiento

Además de los aspectos organizativos mencionados, dicha Ley Federal de Educación —sancionada en un contexto de avance del neoliberalismo y de la reducción del Estado, tal como se señalara más arriba— otorgó al Estado un rol subsidiario, y favoreció el desarrollo del sector privado a través de diversas medidas. Con un gran conjunto de ambigüedades en relación al rol del Estado Nacional, la Ley avanzó sobre las atribuciones de las jurisdicciones provinciales, «avanza en hacer recaer en los gobiernos de provincia la responsabilidad por el funcionamiento y por el financiamiento del sistema educativo, en particular del sistema público de educación[49] en sus respectivos territorios». (Paviglianiti, 1995: 138).

La consolidación de las desigualdades jurisdiccionales, a lo largo y a lo ancho del país, se produjo por diversas razones: 1) la transferencia de responsabilidades sin recursos en el marco de un proceso de reforma del Estado impulsado por organismos de crédito internacional dentro de un esquema neoliberal; 2) la implementación parcial o nula de la Ley Federal por parte de las distintas jurisdicciones; 3) la disparidad en materia de capacidades estatales y 4) las atribuciones ambiguas del consejo Federal de Educación para la determinación de los contenidos mínimos.

Con la necesidad de recuperar un esquema de unidad en el sistema, responder a nuevos paradigmas en materia de Derechos Humanos, recuperar el papel de centralidad del Estado en función de garantizar un derecho social, en el año 2006 se sancionó en la República Argentina la Ley de Educación Nacional 26.206 30 (Feldfeber M., 2016). En su Capítulo I, regula el ejercicio del derecho a enseñar y aprender, reconoce a la educación y al conocimiento como bienes públicos y como un derecho personal y social, que deberán ser garantizados por el Estado. En el mismo sentido los Estados Nacional y Provincial tienen la responsabilidad indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad en condiciones de igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho. Asimismo en el Capítulo II se establecen los objetivos de la política educativa nacional (Tabla 30).

La obligatoriedad escolar, rangos de edad y duración de los ciclos quedan establecidos en las Leyes Nacionales 26.206 y 27.045. La obligatoriedad escolar se extiende desde los 4 años de edad hasta la finalización de la escuela secundaria. Sin embargo, la Ley Nacional 27.045/2014 establece en el artículo 19 que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, «tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población», lo que implicaría una progresiva ampliación de la cobertura de la educación inicial a los niños y las niñas a partir de los 3 años, aunque en la práctica esto no suceda de este modo en la mayoría de las jurisdicciones. Es importante destacar que, si bien existen rangos de edad estimados para la finalización de la educación primaria y secundaria, se contempla que cada estudiante realiza una trayectoria particular dentro del sistema educativo, que no necesariamente se corresponde con los rangos de edad teóricos, sugeridos o esperados.

49. Es necesario aclarar que en el texto citado, cuando la autora hace referencia a al sistema público se refiere a la educación pública de gestión estatal.

TABLA 30. Objetivos de la política educativa nacional (Ley Nacional 26.206/2006).

a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales. 31
b) Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores.
c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.
d) Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana.
e) 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.
f) Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo.
g) Garantizar, en el ámbito educativo, el respeto a los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Ley 26.061.
h) Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.
i) Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles.
j) Concebir la cultura del trabajo y del esfuerzo individual y cooperativo como principio fundamental de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
k) Desarrollar las capacidades y ofrecer oportunidades de estudio y aprendizaje necesarias para la educación a lo largo de toda la vida.
I) Fortalecer la centralidad de la lectura y la escritura, como condiciones básicas para la educación a lo largo de toda la vida, la construcción de una ciudadanía responsable y la libre circulación del conocimiento.
m) Desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.
n) Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos. 32
ñ) Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/as educandos/as. 33
o) Comprometer a los medios masivos de comunicación a asumir mayores grados de responsabilidad ética y social por los contenidos y valores que transmiten.
p) Brindar conocimientos y promover valores que fortalezcan la formación integral de una sexualidad responsable. 34
q) Promover valores y actitudes que fortalezcan las capacidades de las personas para prevenir las adicciones y el uso indebido de drogas.
r) Brindar una formación corporal, motriz y deportiva que favorezca el desarrollo armónico de todos/as los/as educandos/as y su inserción activa en la sociedad.
s) Promover el aprendizaje de saberes científicos fundamentales para comprender y participar reflexivamente en la sociedad contemporánea.
t) Brindar una formación que estimule la creatividad, el gusto y la comprensión de las distintas manifestaciones del arte y la cultura.
u) Coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones, para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios.
v) Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación.

Fuente: elaboración propia en base a la Ley Nacional 26.206/2006.

31

ED42 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Existencia de marcos legales y de políticas que garanticen la no discriminación en la educación y una educación no discriminatoria

32

ED46 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Normas para la inclusión de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

33

ED43 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Ley de reconocimiento de la educación bilingüe e intercultural

ED44 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Inclusión de enfoque de género, de derechos humanos y de cultura de pueblos indígenas y afrodescendientes en los contenidos básicos comunes

34

ED44 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Inclusión de enfoque de género, de derechos humanos y de cultura de pueblos indígenas y afrodescendientes en los contenidos básicos comunes

35 **ED9** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Obligatoriedad escolar: rangos de edad y duración

36 **ED20** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Cantidad de días de clases según la norma

37 **ED10** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Normas que regulan el derecho a la gratuidad educativa por nivel de escolaridad

Los rangos que se establecen en la legislación nacional son (Tabla 31): [35]

TABLA 31. Rangos de edades teóricas y niveles educativos obligatorios.

Educación inicial	45 días a 5 años de edad (obligatorio en los últimos 2 años)
Educación primaria	A partir de los 6 años de edad (duración de 7 años)
Educación secundaria	Adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de educación primaria (duración de 5 años)

Fuente: elaboración propia en base a Leyes Nacionales 26.206 y 27.045.

Desde el año 2003 y a partir de la sanción de la Ley 25.864 se establece un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta (180) días efectivos de clase [36]. La provincia de Santa Fe establece cada año mediante resolución ministerial un calendario específico para su jurisdicción. A través de este calendario, se fija expresamente cada momento dentro del desarrollo del año escolar. (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018a).

En cuanto a la gratuidad educativa por nivel de escolaridad [37], la misma queda establecida en la Ley de Educación Nacional 26.206 «garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho». Más adelante la Ley expresa que uno de los objetivos de la política educativa nacional es «garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades».

En materia de inclusión, la Ley Nacional de Educación 26.206, en su Capítulo VIII Educación Especial, asegura «el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo». En consonancia con esta Ley en la Provincia de Santa Fe se dictó en el año 2010 el Decreto Provincial 2703, que establece las «pautas de organización y articulación del proyecto de integración interinstitucional de niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad». Por otra parte, en el año 2016 el Consejo Federal de Educación (CFE) dictó la resolución 311 que, basándose en todo el *corpus* legislativo vigente tanto de carácter nacional como internacional, establecería las pautas generales para la promoción, acreditación, certificación y titulación de estudiantes con discapacidad, al señalar que el «Sistema Educativo asegurará el apoyo necesario para el acompañamiento de las trayectorias escolares de los/as estudiantes con discapacidad en caso que lo requieran, a partir de un trabajo corresponsable entre los niveles y las modalidades».

Finalmente, se hace necesario aclarar que existe en la órbita nacional el Consejo Federal de Educación, que es «el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra a su vez integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades». Por ejemplo, los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) —documento en donde se establecen los contenidos básicos de la educación— se establecen dentro del Consejo, dándoles las respectivas jurisdicciones un contenido particular, pero siempre remitidos a los documentos rectores.

4.2.1.2 Legislación provincial y análisis de coyuntura

4.2.1.2.1 El Derecho a la Educación en la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Santa Fe

La Constitución Nacional (CN) Argentina garantiza, en su artículo 14, el derecho de todos los habitantes de la Nación, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, el derecho a enseñar y aprender. En este mismo sentido, en el artículo 5 la CN establece que las Provincias deberán dictar constituciones propias que aseguren —entre otros puntos— la educación primaria. Del mismo modo, en el artículo 75 inciso 19 se establece como facultad del Congreso de la Nación la sanción de leyes que promuevan el desarrollo humano y «que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales». Al mismo tiempo se deja expresa constancia de la facultad del mismo órgano para dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, y el patrimonio artístico.

En relación a la Constitución de la Provincia de Santa Fe, en su artículo 109 se establece que:

> «El Estado provincial provee al establecimiento de un sistema de educación preescolar y elemental y puede organizar y proteger también la enseñanza secundaria, técnica y superior. La educación impartida en los establecimientos oficiales es gratuita en todos sus grados. La educación preescolar tiene por objeto guiar adecuadamente al niño en sus primeros años, en función complementaria del hogar. La educación elemental es obligatoria e integral y de carácter esencialmente nacional. Cumplido el ciclo elemental, la educación continua siendo obligatoria en la forma y hasta el límite de edad que establezca la ley. La educación secundaria tiende a estimular y dirigir la formación integral del adolescente. La normal propende a la formación de docentes capacitados para actuar de acuerdo con las características y las necesidades de las distintas zonas de la Provincia. La educación técnica tiene en cuenta los grandes objetivos nacionales y se orienta con sentido regional referida preferentemente a las actividades agrícolas, ganaderas e industriales de la zona. La Provincia presta particular atención a la educación diferencial de los atípicos y a la creación de escuelas hogares en zonas urbanas y rurales» (Constitución de la Provincia de Santa Fe, 1962).

Al no adecuarse a las actuales recomendaciones y paradigmas de la educación es evidente la necesidad de reformar la Constitución de la Provincia a fin de reconocer y garantizar el ejercicio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En lo referente a Educación el articulado no asume como un deber indelegable del Estado Provincial brindar educación de calidad, tal como lo hace la Ley Nacional de Educación. Del mismo modo, no se reconoce al nivel medio como un nivel obligatorio y contiene expresiones impropias en relación a los paradigmas actuales de educación y ciclos de vida. Desconoce que la educación inicial y primaria se encuentran enteramente bajo la órbita del Estado Provincial, no contempla la formación docente como carreras superiores no universitarias, ya que hace referencia a edu-

38 ED36 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Gasto público en educación por niveles educativos (primera infancia, primaria, secundaria, técnica, superior)

cación «normal». Finalmente, contiene lenguaje altamente discriminatorio hablando de la educación «diferencial de los atípicos» (Constitución de la Provincia de Santa Fe, 1962)[50].

Otro punto importante a considerar es la existencia, a nivel nacional, de la Ley Nacional 26.150, por la cual se crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), donde se establece el derecho a recibir educación sexual integral en todos los establecimientos educativos públicos de gestión estatal y privada, tanto de jurisdicción nacional como provincial (artículo 1). Este programa operacionaliza el derecho al interior del sistema educativo y cumple con sus disposiciones junto a otras disposiciones del *corpus* de derechos humanos (Convención de los Derechos del Niño, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) y con las de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes.

Es así que existen múltiples voces en torno a la necesidad de intensificar la aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral en todos los establecimientos educativos, al reconocer el derecho a recibir educación sexual. La Ley es vinculante y obliga a la adaptación de las currículas. Es destacable que a pesar de estos recortes sufridos a nivel nacional, en la Provincia de Santa Fe el programa de «ESI se habla» continúa en funcionamiento, con la posibilidad de titularizar los cargos de los profesionales que se desempeñan dentro del mismo, en el año 2019 (Amsafe, 2019). En este sentido, durante 2018 se discutió y aprobó en la Legislatura de la Provincia de Santa Fe la sanción de una Ley de Educación Sexual Integral a nivel Provincial. Sin embargo, en septiembre del mismo año la posibilidad de avanzar en este sentido fue cercenada por la Cámara de Senadores, quienes retienen en la comisión de educación dicho proyecto.

4.2.1.2.2 Presupuesto educativo provincial en perspectiva

En términos presupuestarios 38, y en un sentido totalmente coincidente con lo evaluado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, la inversión del Estado Nacional en Educación para la provincia de Santa Fe presenta regresividad pasando de 0,39% en 2010 a 0,31% en 2016, con una leve recuperación en 2017 a 0,35% del total de la inversión en educación[51]. En este escenario, el Gobierno Provincial ha titularizado cargos y sostenido políticas públicas que el Gobierno Nacional ha desfinanciado, aumentado en términos absolutos el presupuesto anual en Educación, y disminuido en términos porcentuales entre 2010 y 2017, de un 27,5% a un 23,8%. Sin embargo, cabe destacar que la Provincia invierte un 23% de su presupuesto total en Educación[52]. Tal lo expresado en múltiples informes de análisis presupuestario, las provincias están en Argentina «a car-

50. Ver Capítulo 2, en relación a las convenciones internaciones de derechos humanos suscriptas por la República Argentina. Al respecto del derecho a la Educación y la inclusión de personas con discapacidad Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (2006), Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad (1999), y toda la legislación Nacional, Resoluciones del CFE, Informes de organizamos de DDHH mencionados en la Resolución 311/2016 del CFE.

51. Tener en cuenta que ese gasto en educación del presupuesto de la administración nacional no incluye las universidades nacionales.

52. Para un análisis detallado del presupuesto nacional y provincial remitirse al Capítulo 5 contexto Financiero.

go de financiar 88% de la educación no universitaria» (Bezem, Mezzadra, & Rivas, 2012). Para pensar el sistema educativo como sistema dentro de un contexto económico, social y cultural, es necesario reflexionar sobre el conjunto de políticas públicas que atienden a la niñez y adolescencia dentro del territorio de la Provincia de Santa Fe.

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe, en el marco del Gabinete Social, instituido como tal en el 2008, ha llevado adelante diversas políticas de coordinación territorial que han permitido, a lo largo del tiempo, pensar a las instituciones educativas en contextos complejos, en donde no solo es importante garantizar la existencia de un establecimiento educativo, con recursos, cargos docentes, etc. sino también pensar que la nutrición, la provisión de infraestructura de servicios básicos, el acceso a la recreación y el deporte, formando parte indiscutida del desarrollo y bienestar de las poblaciones.

La Defensoría de niñas, niños y adolescentes de la provincia de Santa Fe realiza desde 2013 el Monitoreo a la Inversión Social en Niñez y Adolescencia y analiza «las asignaciones presupuestarias que el Estado de la provincia de Santa Fe destina al cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes» (colectivo comprendido entre los 0 a 17 años). Los resultados de este monitoreo arrojan que el monto del gasto público social dirigido a niñez [39] en la Provincia de Santa Fe en el período 2001–2016 ha evolucionado de forma positiva, tanto en términos absolutos como porcentuales. Textualmente «su valor nominal, crece en todo el periodo un 3564,3%. Si se calcula el porcentaje de crecimiento interanual surge que, en promedio, las erogaciones destinadas a la niñez y adolescencia crecen un 27,1%» (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2018: 256).

Según el mismo estudio, del total de gastos en niñez y adolescencia, el 74,57% pertenecen a Educación, seguido por salud con un 10,26%. Dentro de la categoría Desarrollo e integración es interesante destacar que se encuentra el Plan Vuelvo a Estudiar, que marca entre 2015 y 2016 un importante crecimiento presupuestario.

39
ED35 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS:- Porcentaje del Gasto Público Social destinado a educación

4.2.1.2.3 Papel de la educación como multiplicadora de derechos. Adaptabilidad

Desde una perspectiva opuesta a la expuesta al analizar la constitución provincial, el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe concibe tres ejes conceptuales que ordenan y orientan la política educativa del territorio provincial:

1) La escuela como institución social
2) La calidad educativa
3) La inclusión socioeducativa

Estos tres ejes se presentan de forma individual pero también se cruzan entre sí. La política educativa es concebida como parte del sistema de políticas sociales, de forma integral; el abordaje de la política educativa requerirá entonces la coordinación interministerial a través de mecanismos como el Gabinete Social Provincial (Defensoría del Pueblo de la Provincia de

Santa Fe. Quiroga, H. (Coordinador) et al, 2018) y con otros niveles del Estado. Estos tres ejes de la política educativa se operacionalizan en cuatro grandes grupos de políticas públicas:

1) Políticas Públicas que promueven la convivencia y la inclusión
2) Políticas Públicas de mejora continua de la infraestructura y el mantenimiento edilicio.
3) Políticas Públicas de formación docente y desarrollo curricular
4) Políticas Públicas de bienestar de docentes y asistentes escolares (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019a)

Con el objetivo de dar forma a un sistema educativo provincial con una fuerte impronta social e inclusiva, que brinde educación de calidad a la ciudadanía, se diseñan programas específicos y espacios de formación docente con el objetivo de generar cambios de las prácticas educativas, para generar una visión transformadora respecto de la escuela, que se base en los ejes de la política educativa provincial (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019a). Ya en el año 2013 se planteó en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos la noción de integralidad, a partir de la estructuración de Programas y Planes específicos como Vuelvo a Estudiar, ESI, Educación intercultural bilingüe. Al mismo tiempo, se dejó de manifiesto la necesidad de dotar de «mayores herramientas principalmente a las mujeres y a los grupos que históricamente han sufrido desventajas» (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Ministerio de Desarrollo Social, 2013: 35).

En este sentido, se impulsa actualmente desde el Ministerio de Educación la elaboración de forma participativa, el tratamiento legislativo y la aprobación de una Ley de Educación provincial propia, que plasme los grandes cambios paradigmáticos que rigen hoy el modo de concebir el derecho a la educación y el sistema educativo en la Provincia de Santa Fe y se encuentren en sintonía con la Ley Nacional 26.206. Por otra parte, la aprobación de una Ley de Educación Provincial podría suplir la falla estructural de no contar con una Constitución Provincial actualizada. El proceso de conformación del texto para el Proyecto de Ley se dio en el marco de mecanismos de diálogo de carácter virtual y presencial, un proceso sostenido por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en donde participaron múltiples sectores. El Poder Ejecutivo impulsó la elaboración participativa del Proyecto, promovió debates plurales, incorporó propuestas y presentó el Proyecto de Ley a la Legislatura Provincial para su tratamiento. Mientras tanto queda a cargo del Poder Legislativo el tratamiento en comisión, el tratamiento en el recinto, y su aprobación o rechazo.

En primer lugar, el Proyecto de Ley Provincial de Educación define a la Educación y al conocimiento como bienes públicos y derechos tanto individuales como sociales, que deben ser garantizados por el Estado. En este sentido, y a partir del reconocimiento de la educación como un derecho personal y social, se derivan una serie de derechos relacionados a los aprendizajes y trayectorias inclusivos, completos y de calidad; derecho a la construcción de subjetividades solidarias; derecho a cuidar, a cuidarse y a ser cuidado; al diálogo inter-generacional; a la construcción de pensamiento complejo y crítico; al acceso y uso de las tecnologías; a participar en la construcción de un ambiente ecológicamente sustentable; a la participación política y social. (Proyecto de Ley de Educación Provincial. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2017)

Las ideas innovadoras del Proyecto de Ley, en línea con el enfoque, son, entre otras: laicidad de la educación (artículo 11); educación como derecho y como bien público (artículos 4 y 5); rechazo a la idea de mercantilización de la educación (artículo 12); fuentes de financiamiento (artículo 185) y criterios de distribución de los recursos en el territorio provincial (artículo 195).

En el texto propuesto se consagran los tres ejes de la política educativa provincial que vienen desde el inicio de la gestión del Frente Progresista Cívico y Social como marco del accionar del Ministerio de Educación, y se los define claramente, para arrojar como resultado un *corpus* coherente de articulados que conciben a la Educación como Derecho, como bien público, como responsabilidad del Estado, como inclusiva e integral.

ED

PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN PROVINCIAL:

Capítulo II. Principios, derechos y garantías. Sección II. Principios rectores. Artículos 17 a 26.

INCLUSIÓN SOCIO EDUCATIVA: se entiende como el conjunto de acciones orientadas a garantizar condiciones de igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia, los aprendizajes y el egreso de niñas, niños, jóvenes y adultos a los distintos niveles y modalidades educativos, que fortalezcan la inclusión social ante situaciones de vulneración de derechos, sostenida en valores de solidaridad y emancipación para la construcción de ciudadanos autónomos y responsables

(Proyecto de Ley de Educación Provincial. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2017).

CALIDAD EDUCATIVA: se entiende de manera integral y se orienta a la mejora continua de los procesos y condiciones educativas a través de contenidos curriculares comunes, núcleos de aprendizaje prioritarios e interdisciplinarios en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria, saberes socialmente significativos de los campos disciplinares humanísticos, científicos y artísticos, mecanismos de revisión periódica de los diseños curriculares, políticas estratégicas de inclusión, innovación educativa e infraestructura escolar

(Proyecto de Ley de Educación Provincial. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2017).

ESCUELA COMO INSTITUCIÓN SOCIAL: se entiende como una comunidad de aprendizaje donde estudiantes, familias y docentes se comprometen para aprender y enseñar a partir de estrategias dialógicas y proyectos colectivos; formas de gestión participativa y prácticas democráticas de convivencia. Se inserta en el entramado de instituciones del territorio para la construcción de saberes, convivencia y compromiso social conforme a los principios plasmados en esta ley

(Proyecto de Ley de Educación Provincial. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2017).

40

ED45 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Inclusión de educación sexual obligatoria en los distintos niveles educativos

Así como se abordan en el texto los lineamientos generales que rigen niveles y modalidades, en el Capítulo V «Promoción de la Salud y Calidad de Vida», se desarrollan secciones particulares para las temáticas de Educación Sexual Integral 40, Consumos Problemáticos, Educación alimentaria y nutricional y Educación ambiental.

El proyecto, luego de modificaciones y dictamen favorable de la comisión de educación de la Legislatura Provincial, fue aprobado el 20 de Septiembre de 2018 por la Cámara de Diputados; jornada que fue descripta como histórica por funcionarios del Gobierno Provincial, Senadores y Diputados de fuerzas políticas opositoras (Entrevista, 2018).

En medio de una gran polémica[53], protagonizada por autoridades de las Iglesias Católica, Evangélica y ciudadanos participantes de los movimientos contra la implementación de la Ley Nacional 26.150 de Educación Sexual Integral, el Proyecto de Ley Provincial de Educación no logró ser debatido en el recinto, ni aprobado en la Cámara de Senadores —fundamentalmente porque consagra la educación sexual integral desde los 3 años como un derecho y busca el cumplimiento efectivo de una Ley Nacional preexistente— (Entrevista, 2018). En diciembre de 2018 se realizó el pedido del Gobernador para tratarla en sesiones extraordinarias y que no perdiera estado parlamentario. A partir del 15 de Febrero de 2019, el proyecto de Ley aprobado en Diputados pasó por la comisión de Educación y tres comisiones adicionales, para luego ser tratada en el recinto de la cámara de Senadores durante el período de sesiones extraordinarias que finalizó el 30 de Abril de 2019.

Diversas declaraciones públicas de sectores opositores[54] en medios de comunicación, referidas al proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo y con media sanción en la Cámara de Diputados, manifestaron que el mismo concentraba en el Estado todas las decisiones, excluía a la Educación confesional y religiosa del sistema, relegaba a la familia como agente primario de la educación, quitaba autonomía a las instituciones de gestión privada y no contemplaba en los esquemas de formación docente a los docentes de la órbita privada. Solo a modo de síntesis cabe mencionar que, según la Ley de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley Nacional 26.061), los mismos son sujetos de derechos y no propiedad de las familias. Al mismo tiempo los debates en torno a la Educación Sexual Integral parecen presentar un particular atraso, ya que la Ley Nacional 26.150 fue sancionada en el año 2006 y lleva más 13 años de aplicación.

Las acciones del Estado (en sus tres poderes) se presentan entonces como acciones políticas, acciones legislativas y acciones judiciales, y conforman un proceso complejo que permite promover y garantizar el goce derechos o cercenarlo. Las políticas de Estado requieren la sanción de leyes que trasciendan las gestiones, para garantizar el goce y exigibilidad de derechos. Los sistemas educativos constituyen grandes maquinarias que exigen la incorporación de los temas de interés de los estudiantes y tratar los emergentes sociales,

53. Esta polémica se da de forma casi paralela al tratamiento a nivel nacional de la Ley por la despenalización de la Interrupción Legal del Embarazo. Es notorio el interés de ambas leyes de promover y garantizar el goce de derechos humanos.

54. Entre ellos, el vocero del arzobispado de Rosario Javier Bilbao (Agencia Informativa Católica Argentina, 12/10/2018 «Advierten que la Ley de Educación santafesina excluye a la Iglesia Católica») y el presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores, Senador Danilo H.J. Capitani (La Capital, 12/02/19 «En la Legislatura vuelve la polémica por la Ley de Educación Provincial). Por otra parte, en apoyo del Proyecto aprobado en Diputados hicieron declaraciones públicas: el Diputado Carlos del Frade del Frente Social y Popular y la Diputada Silvia Augsburguer (La Capital, 12/02/19 «Fuerte malestar entre los diputados»).

culturales, económicos que modifican las sociedades. Estas temáticas emergentes ofrecen un desafío para la adaptación de las currículas y estrategias de los docentes dentro del aula. El poder legislativo, entonces, debe acompañar las transformaciones sociales para asegurar el goce del derecho a la Educación en su dimensión de multiplicador.

4.2.2 Cifras del sistema educativo de la Provincia de Santa Fe

4.2.2.1 Accesibilidad material y Disponibilidad. Mapas

Desde el año 2008 la Provincia de Santa Fe ha iniciado un proceso de ordenamiento de la gestión de la información, a través de la implementación del «Sistema de Gestión Administrativa Escolar» (SiGAE Web) [41], cuyos datos son compartidos con el Sistema Nacional del Relevamiento Anual (RA), de la Red Federal de Información Educativa (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019b). Los anuarios estadísticos, producto final y público del registro que se realiza en cada escuela, se encuentran disponibles en la Sitio Web del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. [42]

En relación a la evaluación de la calidad educativa la provincia de Santa Fe, desde 1993 participa de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) e Internacionales. «Estas acciones se inscriben en el marco de la Ley de Educación Nacional (LEN) Nro. 26.206, en los artículos 84, 85 d), 94, 95, 96, 97 y en las funciones establecidas en el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, para el período 2010-2020, aprobado por el Consejo Federal de Educación (CFE)» (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019c).

Asimismo, el sistema Educativo de gestión pública de la Provincia de Santa Fe se organiza territorialmente en IX Regiones educativas, dentro de las cuales se organizan y gestionan aspectos tanto administrativos como pedagógicos. Las zonas Norte y Sur se utilizan para dividir administrativamente la provincia en relación a la organización de la educación pública de gestión privada. Al mismo tiempo, estas divisiones administrativas conviven con los Nodos, creados a partir del Plan Estratégico Provincial.

Los primeros datos que se vierten a continuación son datos generales que permiten visualizar la magnitud de establecimientos y personas comprendidas dentro del sistema educativo de la Provincia de Santa Fe. En general, es posible hablar de una tendencia estable para edificios, establecimientos y unidades educativas [43]. Se percibe una clara progresividad en la cantidad de alumnos y planta funcional (Tabla 32).

En el mapa a continuación (Mapa 9) se pueden visualizar la concentración y desconcentración territorial de los establecimientos educativos dentro de la provincia.

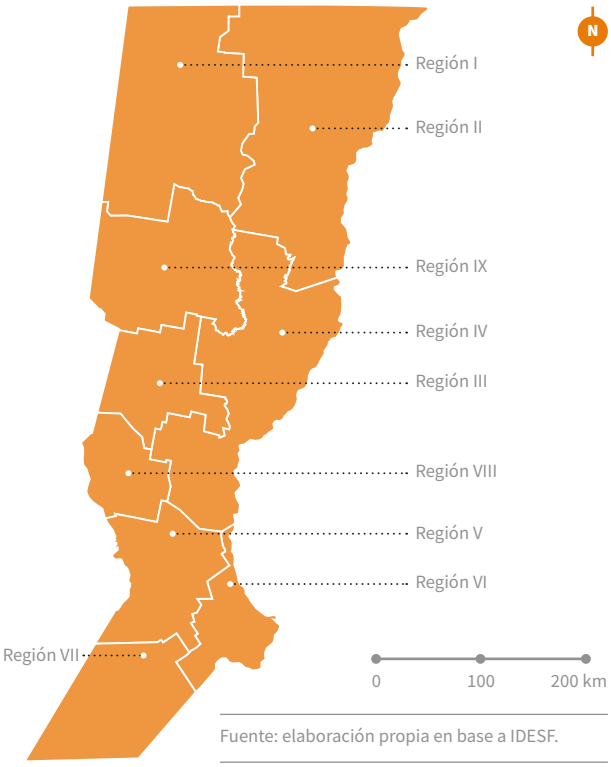
Sin embargo, estos números no dicen mucho si son vistos de forma descontextualizada. En este sentido, al mirar la desagregación por regiones educativas para el año 2017, coincidentemente con la matrícula y cantidad de alumnos, las regiones educativas con mayor número de establecimientos y unidades organizativas son las regiones II, IV y VI (Tabla 33).

41 **ED53** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Características, cobertura (territorial y temática),presupuesto y jurisdicción del sistema estadístico en materia educativa.

42 **ED55** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Mecanismos establecidos para la difusión y acceso a las bases de datos y estadísticas educativas.

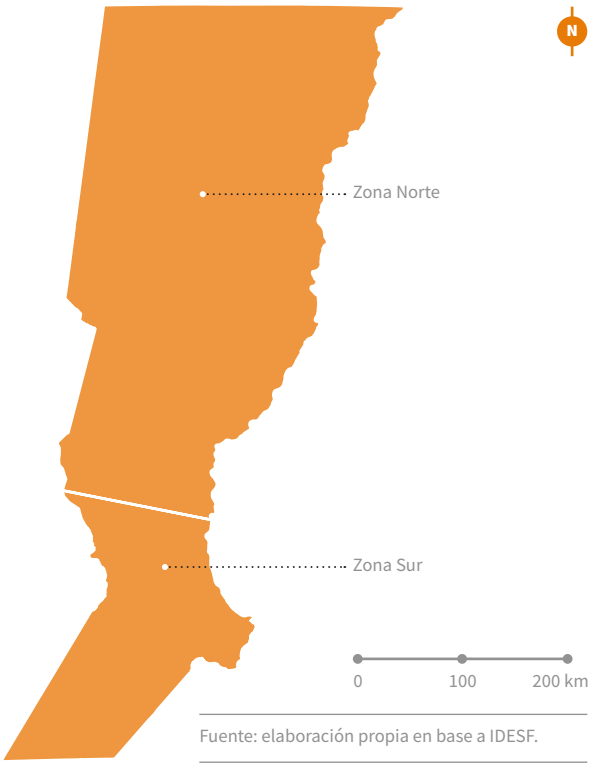
43 **ED39** CAPACIDADES ESTATALES: Oferta de establecimientos educativos públicos de acuerdo a niveles: primera infancia (de 0 a 6 años); educación básica y media (6 a 17 años), universitarios, educación de jóvenes y adultos. Número de establecimientos y cantidad de vacantes.

MAPA 7. Regiones educativas en la Provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF.

MAPA 8. Zonas educativas en la provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF.

TABLA 32. Datos generales total provincial, edificios, establecimientos, unidades organizativas, alumnos, planta funcional. Años 2013, 2015 y 2017.

	2013	2015	2017
Edificios	3.117	3.079	3.105
Establecimientos[55]	4.817	4.806	4.806
Unidades educativas[56]	7236	7188	7215
Alumnos[57]	828.512	851.409	868.719
Planta funcional[58] (personas)	–[59]	66.808	68.867

Fuente: elaboración propia en base a anuarios estadísticos de la Dirección General de Información y Evaluación Educativa, años 2013, 2015 y 2017.

55. Establecimiento Educativo: Es la unidad institucional donde se organiza la oferta educativa, cuya creación o autorización se registra bajo un acto administrativo —ley, decreto, resolución o disposición. Existe en él una autoridad máxima como responsable pedagógico–administrativo, con una planta funcional asignada, para impartir educación a un grupo de alumnos. El establecimiento constituye la unidad organizacional que contiene en su interior a la/s unidades educativas, las cuales forman parte del establecimiento y se corresponden con cada uno de los niveles de enseñanzas para los cuales se imparte educación. Un establecimiento puede funcionar en una o en varias localizaciones geográficas.

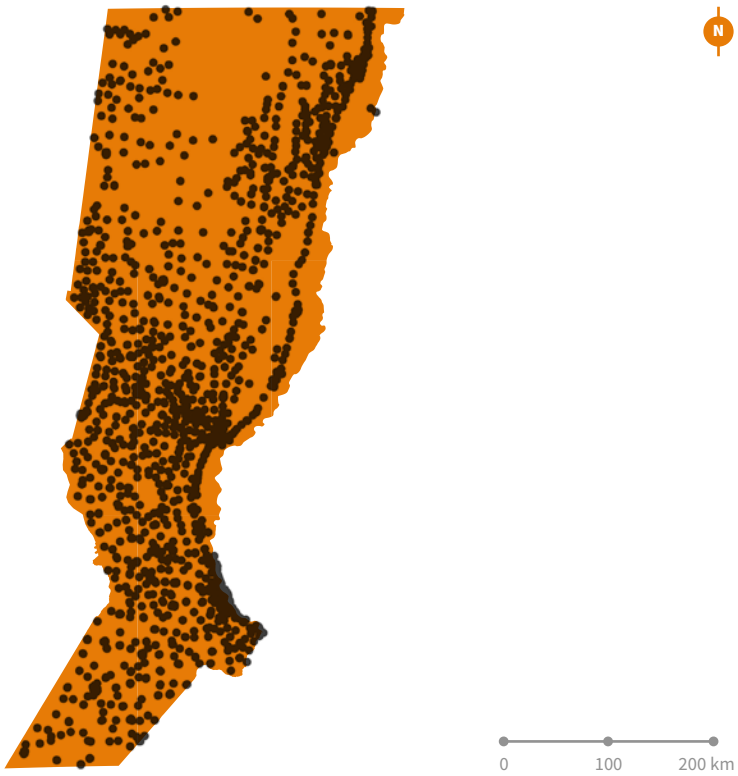
56. Es la concreción del proyecto educativo que se organiza en un establecimiento para impartir educación en torno a una determinada Modalidad y Nivel o Servicio Educativo.

57. El alumno se define como el «beneficiario directo de los servicios educativos, sujeto de los procesos de enseñanza y aprendizaje»; la matrícula es «la cantidad de alumnos registrados en una unidad educativa a una fecha determinada, de acuerdo con las normas pedagógicas y administrativas vigentes».

58. Es el conjunto de cargos, horas cátedra y/o módulos asignados administrativa y presupuestariamente a cada uno de los establecimientos educativos. La Planta funcional rige con carácter obligatorio, es decir, para cualquier cambio de la misma (aumento o reducción) debe ser aprobada por la autoridad competente.

59. El dato de correspondiente a la planta funcional del año 2013 no se encuentra publicado en los anuarios estadísticos de carácter público.

MAPA 9. Localización de escuelas de gestión estatal y privada, en la provincia de Santa Fe. Año 2017.



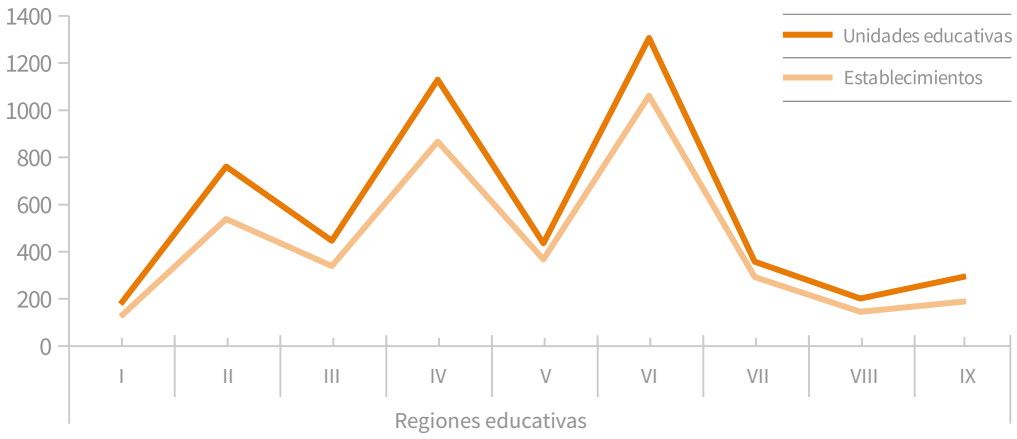
Fuente: elaboración propia en base a IDESF.

TABLA 33. Establecimientos, unidades educativas, alumnos por regiones educativas. Provincia de Santa Fe. Año 2017.

	Regiones educativas								
Año 2017	**I**	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**IX**
Establecimientos	124	539	339	868	368	1062	293	145	190
Unidades educativas	177	761	447	1130	436	1307	358	202	296
Alumnos	9234	61459	48262	148924	46537	240708	36928	16334	16234

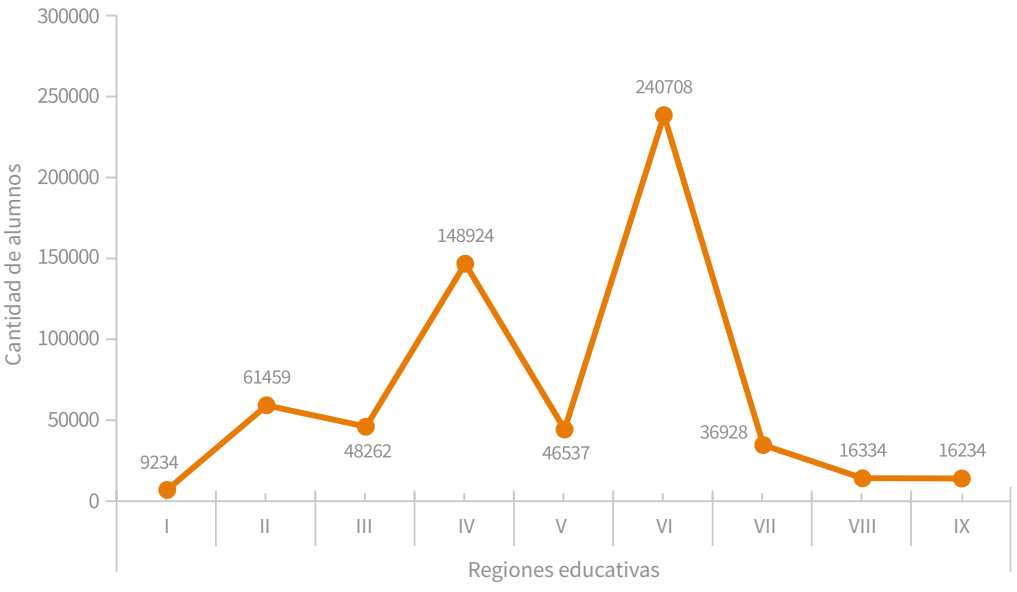
Fuente: elaboración propia en base a anuarios estadísticos de la Dirección General de Información, año 2017.

GRÁFICO 31. Establecimientos y unidades educativas por región. Provincia de Santa fe. Año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a anuarios estadísticos de la Dirección General de Información, año 2017.

GRÁFICO 32. Cantidad de alumnos por región educativa.

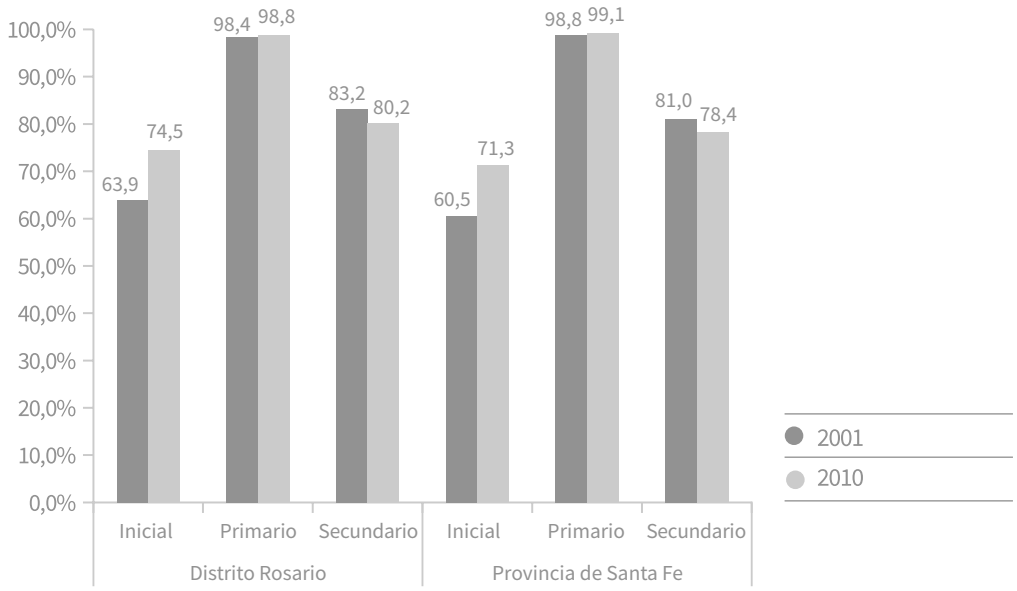


Fuente: elaboración propia en base a anuarios estadísticos de la Dirección General de Información, año 2017.

Asimismo, otro dato general relevante es la Tasa de asistencia escolar neta por nivel o grupos de edad [44]. Este indicador es mayor en el nivel primario que en los niveles inicial y secundario, con un 99,1%. En este sentido, es importante considerar que la obligatoriedad de la escuela secundaria quedó plasmada recién en el año 2006, luego de la sanción de la Ley Nacional 26.206 (ver Gráfico 33).

[44] **ED19** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de asistencia escolar neta por sexo, grupos de edad, área geográfica, nivel de enseñanza (inicial, primaria, secundaria básica y secundaria orientada) desagregada por sexo, quintiles de ingreso, etnia/raza, urbano/rural

GRÁFICO 33. Tasa de asistencia escolar neta por nivel educativo, años 2001 y 2010.



(*): Para su construcción se tuvo en cuenta la agrupación de edades simples, de la siguiente manera: Inicial: 3 a 5 años; Primario: 6 a 12 años; Secundario: 13 a 18 años
Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

A partir del análisis de la Encuesta Permanente de Hogares, se visualizan datos más próximos en el tiempo para los aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. Al desagregar la tasa de asistencia neta por grupos de edad es posible afirmar una tendencia progresiva para el nivel inicial —4 y 5 años— tanto en Gran Rosario como en Gran Santa Fe —aunque en este último aglomerado hay un leve descenso del 0,8% en 2018—. Si bien el grupo de edad más crítico sigue siendo el grupo de 13 a 17 años, crece de 2010 a 2018, fluctuando en un 80% para el aglomerado Gran Rosario; en Gran Santa Fe la progresividad se sostiene llegando a un 89% en 2018 (ver Tabla 34). En ambos aglomerados es necesario destacar un crecimiento de la tasa de asistencia escolar neta de unos 8 puntos porcentuales en menos de una década. Este crecimiento puede estar relacionado a múltiples variables en materia de políticas educativas, sin embargo, existe un programa particular que se destaca ya que está orientado al retorno al sistema educativo de los adolescentes y jóvenes, el Plan Vuelvo a Estudiar[60].

60. Para más información ver título 4.2.2.2.1 Composición del universo de alumnos y desagregaciones. Accesibilidad como no discriminación.

TABLA 34. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad y nivel de enseñanza. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Tasa de asistencia escolar por grupo de edad	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario (EPH)					
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años [1]	(*) 75,0%	(*) 79,4%	- -	(*) 86,0%	(*) 91%
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años [2]	95,7%	94,5%	97,3%	92,4%	95%
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años [3]	72,3%	75,8%	76,8%	84,4%	81%
Gran Santa Fe (EPH)					
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años [1]	(*) 94,9%	(*) 90,7%	- -	(*) 93,0%	(*) 92,2%
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años [2]	97,2%	97,9%	95,3%	94,7%	95,3%
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años [3]	82,1%	84,3%	87,9%	85,7%	89,2%
Provincia de Santa Fe (EAHU)					
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años [1]	82,6%	86,7%	-	-	-
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años [2]	95,9%	96,5%	-	-	-
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años [3]	76,2%	76,6%	-	-	-

Notas: [1] Niños y niñas de 4 y 5 años que asisten a nivel inicial / Total de niños y niñas de 4 y 5 años. [2] Niños y niñas de 6 a 12 años que asisten a nivel primario / Total de niños y niñas de 6 a 12 años. [3] Niños y niñas de 13 a 17 años que asisten a nivel secundario / Total de niños y niñas de 13 a 17 años. (*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%.
-- Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25%. - Dato no disponible
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH – EAHU.

4.2.2.2 Accesibilidad por tipos de gestión

Es importante aclarar que la Educación y el conocimiento en la República Argentina son por definición un bien público y un derecho personal y social. Los Estados Nacional y Provincial, de manera concurrente y coordinada, son responsables por la planificación, organización, supervisión y financiación del sistema, garantizando el goce de este derecho en todos los niveles y modalidades educativas, mediante la creación y administración de establecimientos de gestión estatal. Dentro del Sistema Educativo, existen dos subsistemas: el subsistema público de gestión estatal y el subsistema público de gestión privada. Dentro de la gestión privada, es posible diferenciar dos grandes tipos: las instituciones educativas incorporadas (en donde —según el rango— el Ministerio de Educación podría cubrir hasta el 100% de la masa salarial de docente y directivos), y las instituciones autorizadas (en donde el costo salarial total es cubierto por la misma institución)[61]. Se hace hincapié en estas cuestiones organizativas, ya que es sumamente importante comprender que no existen instituciones por fuera de la órbita del Ministerio de Educación Nacional y Provinciales, que son las autoridades de aplicación de las normativas vigentes, y que por otra parte, estos mismos entes cubren una gran parte de los costos que sostienen la educación de gestión privada.

61. Para más información recurrir al texto de la Ley Provincial 6427 de 1968 y el Decreto Reglamentario 2880 de 1969.

La participación de la gestión estatal en la matrícula por nivel educativo se sostiene en un promedio del 70% desde el 2010 hasta 2017 [45]. Es notable —como se verá en la Tabla 35— el crecimiento de la matrícula de gestión estatal en el nivel superior no universitario, que ha crecido 16 puntos porcentuales en el lapso de 7 años.

[45] **ED38** CAPACIDADES ESTATALES: Participación del sector oficial en la matrícula por nivel educativo (desde Primera Infancia a educación superior)

[46] **ED50** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Relación entre el número de niñas y el de niños según nivel de enseñanza, por etnia/raza y área geográfica

TABLA 35. Porcentaje de participación de la gestión estatal en la matrícula por nivel educativo. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.

Nivel Educativo	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %	2017 %
Total	70,0	70,1	70,2	70,2	70,0	70,1	70,0	69,9
Inicial	65,9	65,2	66,0	66,5	66,3	66,4	66,3	66,6
Primario	73,8	73,6	73,4	73,1	72,8	72,7	72,4	72,2
Secundario	69,0	68,0	68,0	68,1	68,2	68,1	68,2	67,9
Superior	53,4	62,1	63,8	65,8	66,0	67,4	69,2	69,4

Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Relevamiento Estadístico Anual. Fecha Informe: Octubre 2018.

Según entrevistas brindadas por el Secretario de Educación del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, este incremento de la matrícula tendría tres causas principales: la creación de carreras y construcción de edificios para el funcionamiento de institutos terciarios, el impulso de concursos de cargos docentes en profesorados y —en alguna medida— la crisis económica que inclinó la migración hacia la oferta pública en educación superior. Por otra parte, se destacan los resultados positivos obtenidos por la Provincia de Santa Fe en el operativo de evaluación Enseñar, en este sentido se destaca que la provincia ha aumentado tanto la cantidad de estudiantes como la calidad de los aprendizajes en Educación Superior (Dipaolo, 2019).

4.2.2.2.1 Composición del universo de alumnos y desagregaciones. Accesibilidad como no discriminación

En cuanto a la composición de la matrícula en términos de género, es decir, la relación entre el número de niñas y niños según nivel de enseñanza [46], es posible afirmar que ha permanecido relativamente constante desde el año 2011, ya que hay aproximadamente 103 niñas cada 100 niños. Si consideramos los totales provinciales, no existen diferencias sustantivas en los niveles inicial y primario. En el nivel secundario la relación se equipara progresivamente desde 2011 (108 niñas cada 100 niños) a 2017 (102 niñas cada 100 niños). La diferencia principal, en cuanto a educación común para los totales provinciales, se da en el nivel superior, en donde la cantidad de mujeres dobla la cantidad de varones, como ten-

dencia histórica y al mismo tiempo en aumento (de 205 mujeres cada 100 varones en 2011 a 245 mujeres cada 100 varones en 2017 – ver Tabla 36).

Se destaca una diferencia similar en educación Artística para niveles secundario y superior.

En este mismo sentido, podemos observar que la tasa de asistencia escolar neta por sexo en el grupo de mujeres jóvenes de 13 a 17 años crece tanto en el aglomerado Gran Rosario como el Gran Santa Fe, el crecimiento es de alrededor de 8 puntos porcentuales desde 2010 a 2018. Para los varones jóvenes de 13 a 17 también es posible trazar una línea ascendente, mucho más pronunciada en el caso de Gran Rosario, con 9 puntos de crecimiento en 8 años, y 4 puntos para el Gran Santa Fe (Gráfico 35). Se mantiene un porcentaje mayor para las mujeres en casi todos los años analizados.

TABLA 36. Relación entre el número de niñas y de niños dentro del sistema educativo. Provincia de Santa Fe. Años 2011–2017.

Tipo de Educación	Nivel Educativo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total		**1,02**	**1,03**	**1,02**	**1,03**	**1,03**	**1,02**	**1,03**
Común		**1,04**	**1,05**	**1,05**	**1,05**	**1,05**	**1,04**	**1,04**
	Inicial	**0,96**	**0,96**	**0,96**	**0,96**	**0,95**	**0,95**	**0,97**
	Primario	**0,96**	**0,96**	**0,95**	**0,95**	**0,95**	**0,95**	**0,95**
	Secundario	**1,08**	**1,09**	**1,09**	**1,06**	**1,04**	**1,03**	**1,02**
	Superior	**2,05**	**2,36**	**2,24**	**2,40**	**2,58**	**2,32**	**2,45**
Especial		0,68	0,69	0,68	0,65	0,65	0,63	0,63
	Inicial	0,70	0,49	0,59	0,70	0,61	0,53	0,65
	Primario	0,66	0,67	0,63	0,60	0,60	0,62	0,58
	Postprimario	0,71	0,75	0,78	0,74	0,72	0,67	0,69
Adultos		1,15	1,17	1,18	1,15	1,12	1,12	1,12
	Primario	1,17	1,14	1,14	1,16	1,15	1,14	1,19
	Secundario	1,14	1,19	1,20	1,15	1,10	1,10	1,09
Artística		1,54	1,52	1,62	1,65	1,83	1,76	1,76
	Básico	1,22	1,11	1,17	1,11	1,28	1,23	1,23
	Secundario	1,94	2,11	2,25	2,52	2,83	2,74	2,71
	Superior	1,72	1,81	2,01	2,03	2,13	1,93	1,96
No formal		0,93	0,95	0,92	0,95	0,94	0,95	0,96
	Estimulación temprana	0,67	0,83	0,89	0,80	0,78	0,90	0,84
	Formación profesional	1,81	1,69	1,64	1,42	1,49	1,39	1,45
	Servicios complementarios	0,88	0,90	0,87	0,92	0,90	0,91	0,92

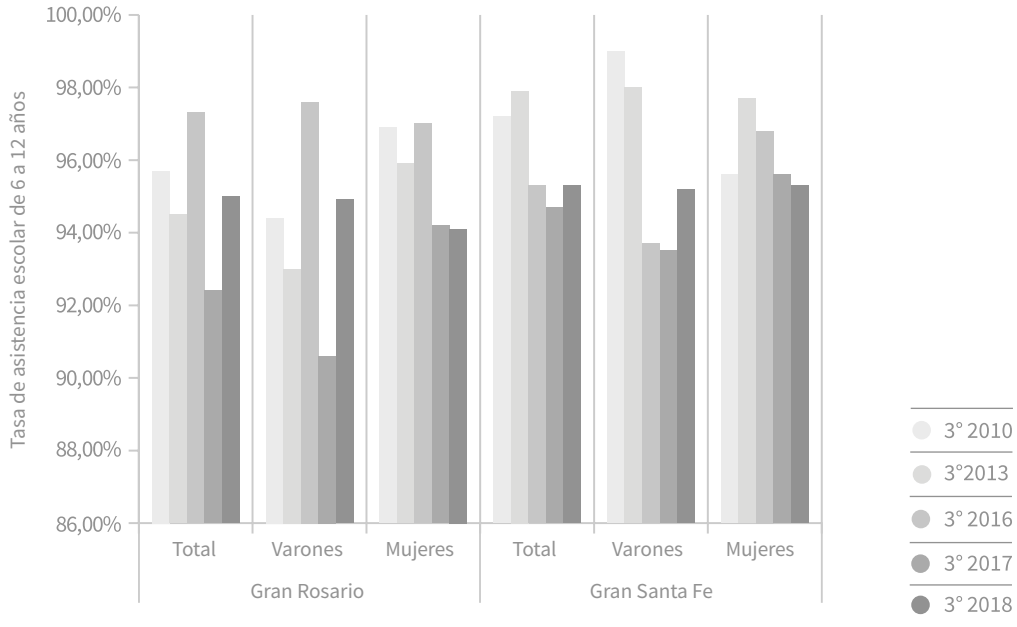
Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Relevamiento Estadístico Anual.Fecha informe: Octubre 2018.

TABLA 37. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad, nivel de enseñanza y sexo. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Tasa de asistencia escolar por grupo de edad, nivel de enseñanza y sexo	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	95,7%	94,5%	97,3%	92,4%	95%
• Varones	94,4%	(*) 93,0%	(*) 97,6%	(*) 90,6%	94,9%
• Mujeres	96,9%	95,9%	(*) 97,0%	(*) 94,2%	(*) 94,1%
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	72,3%	75,8%	76,8%	84,4%	81%
• Varones	(*) 65,0%	(*) 70,8%	--	(*) 86,7%	(*) 74,2%
• Mujeres	(*) 79,5%	(*) 81,3%	(*) 79,9%	(*) 82,2%	(*) 88,2%
Gran Santa Fe					
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	97,2%	97,9%	95,3%	94,7%	95,3%
• Varones	(*) 99,0%	98,0%	93,7%	(*) 93,5%	(*) 95,2%
• Mujeres	(*) 95,6%	(*) 97,7%	96,8%	95,6%	95,3%
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	82,1%	84,3%	87,9%	85,7%	89,2%
• Varones	(*) 80,2%	(*) 84,0%	(*) 85,3%	--	(*) 84,8%
• Mujeres	(*) 84,3%	(*) 84,5%	(*) 90,2%	(*) 89,4%	(*) 92,6%

Nota: (*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. - - Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25%.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH–EAHU.

GRÁFICO 34. Tasa de asistencia escolar 6 a 12 años, 2010–2018.

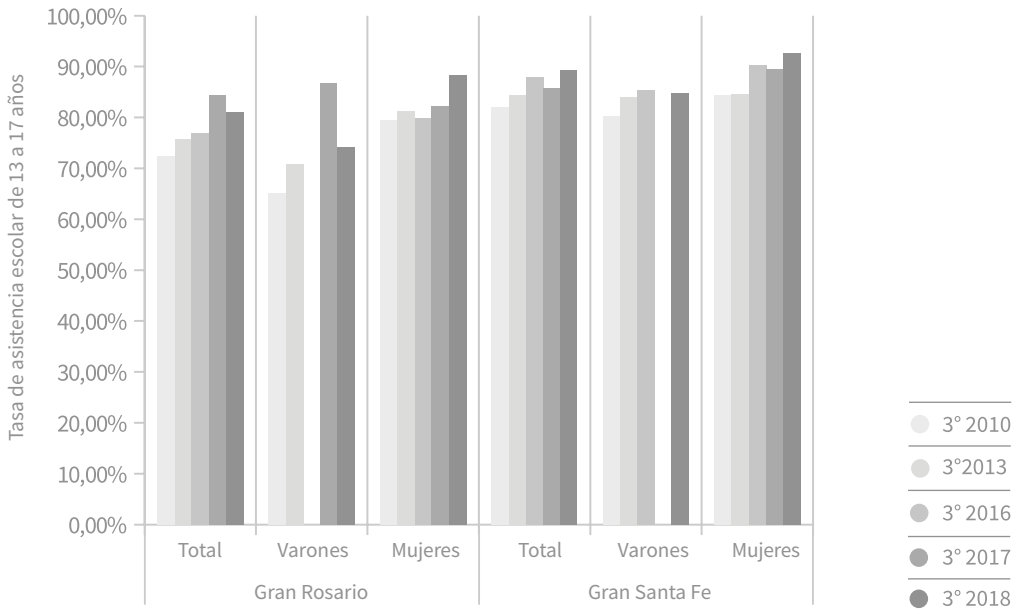


Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH.

47

ED52 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Porcentaje de alumnos integrados o en modalidad especial

GRÁFICO 35. Tasa de asistencia escolar 13 a 17 años, 2010–2018.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH.

A la hora de pensar en la inclusión de personas con discapacidad [47], en la provincia de Santa Fe existe la modalidad de Educación Especial, que es una «opción organizativa, pedagógica y curricular destinada a garantizar el derecho a la educación de los niñas, niños, jóvenes y adultos con discapacidad, temporal o permanente, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo» (Proyecto de Ley de Educación Provincial. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2017). En este mismo sentido, el paradigma que se promueve en materia de derecho a la Educación responde a la idea de inclusión y garantía de acompañamiento a las instituciones, para dar forma a los trayectos de formación necesarios, promover la utilización de diversos lenguajes, y promover la orientación y formación profesional.

En el Decreto Provincial 2703/2010, se establecen las pautas para dar forma a los proyectos de integración interinstitucional de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad. Mediante esta normativa, se derogan los denominados «grados radiales», a fin de terminar con una idea de separación y segregación, y se fijan instancias institucionales y técnicas necesarias para la orientación de las trayectorias escolares de los alumnos con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles de la enseñanza obligatoria (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Quiroga, H. (Coordinador) et al, 2018). Cada proyecto educativo de integración escolar es singular, a los fines de garantizar el Derecho a la Educación (Decreto Provincial 2703, 2010).

Siguiendo los lineamientos estipulados por el Consejo Federal de Educación en la Resolución 311/2016, «La intervención de la Modalidad de Educación Especial implica un abordaje institucional destinado a brindar orientaciones, apoyos y/o recursos especializados a las escuelas

de los niveles obligatorios, para crear conjuntamente las mejores condiciones de oportunidad para la enseñanza y el aprendizaje, asegurando entornos de accesibilidad y participación».

Según lo ilustra la tabla 38, en la Provincia de Santa Fe ha disminuido el número de estudiantes dentro de la modalidad especial tanto en términos relativos como en términos absolutos, pasando de un 0,78% del total de los alumnos en sistema en 2013 al 0,65% en 2017. En el presente informe no existe mayor información para dar cuenta de este fenómeno, solo decir que el cambio paradigmático que comenzó a implementarse en la gestión de la modalidad a partir de 2010 podría generar situaciones de subregistro.

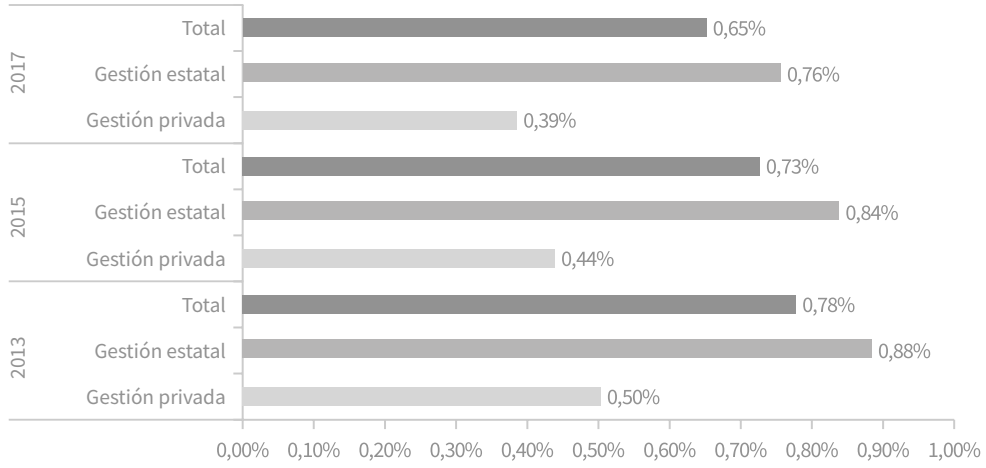
Cabe decir también que la evolución de los números muestra en términos porcentuales una mayor acogida de parte de las escuelas públicas de gestión estatal (Gráfico 36).

TABLA 38. Porcentaje de alumnos en modalidad especial por tipo de gestión. Provincia de Santa Fe. Años 2013, 2015 y 2017.

	2013			2015			2017		
Alumnos	**Total**	**Gestión estatal**	**Gestión privada**	**Total**	**Gestión estatal**	**Gestión privada**	**Total**	**Gestión estatal**	**Gestión privada**
Cantidad total de alumnos	828512	**596915**	231597	851409	**613432**	237977	868719	**624656**	244063
Cantidad de alumnos en Modalidad Especial	6440	**5275**	1165	6185	**5141**	1044	5662	**4721**	941

Fuente: elaboración propia en base a datos de anuarios estadísticos 2013, 2015 y 2017 elaborados por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

GRÁFICO 36. Porcentaje de alumnos en modalidad especial por tipo de gestión. Provincia de Santa Fe. Años 2013, 2015 y 2017.



Fuente: elaboración propia en base a datos de anuarios estadísticos 2013, 2015 y 2017 elaborados por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Si se desagregan los datos por nivel educativo dentro de la Modalidad Especial, es posible ver que en ambas gestiones la mayor proporción de alumnos se encuentra en el nivel primario (Tabla 39). Como es una circunstancia de características complejas, no se desandarán aquí las razones de éstos datos, sin perjuicio de lo cual es posible sugerir que el nivel inicial es un momento de maduración necesaria en donde no suele incluirse a los alumnos en modalidad especial; en el nivel primario los proyectos de inclusión aparecen con más frecuencia, a fin de generar los marcos propicios para el aprendizaje. Finalmente, es válido decir que esta tendencia se mantiene estable en los tres años analizados en el presente apartado (2013, 2015 y 2017).

Según datos elaborados por la Dirección General de Información y Evaluación Educativa a Octubre de 2018, para 2017 un 1,5% de los y las estudiantes se encontraban en modalidad especial, y existía una tendencia estable con leves crecimientos a nivel provincial, que se había iniciado en 2010 con un 1,1% y finalizaba la serie en 2017 con el 1,5% de alumnos (Tablas 41 y 42).

TABLA 39. Alumnos en modalidad especial por nivel educativo. Provincia de Santa Fe. Año 2017.

	2017					
	Ambas gestiones		Gestión estatal		Gestión privada	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Total de alumnos en modalidad especial	5662	100	4.721	100	941	100
Inicial	223	3,94	155	3,28	68	7,23
Primario	2948	52,07	2.480	52,53	468	49,73
Post–Primario	2491	44,00	2.086	44,19	405	43,04

Fuente: elaboración propia en base a Anuario Estadístico 2017 del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

TABLA 40. Porcentaje de alumnos integrados por regiones y zonas educativas. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.

Región Educativa	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %	2017 %
Total	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5
I	1,2	1,3	1,5	2,1	2,1	2,2	2,4	2,2
II	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
III	1,2	1,5	1,7	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0
IV	1,0	1,2	1,3	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6
V	1,3	1,4	1,6	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1
VI	1,3	1,5	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
VII	1,4	1,8	2,0	2,0	2,4	2,1	2,1	2,3
VIII	1,1	1,4	1,5	1,7	1,9	1,7	1,9	2,3
IX	2,0	2,1	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1	2,3
Norte	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Sur	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,2

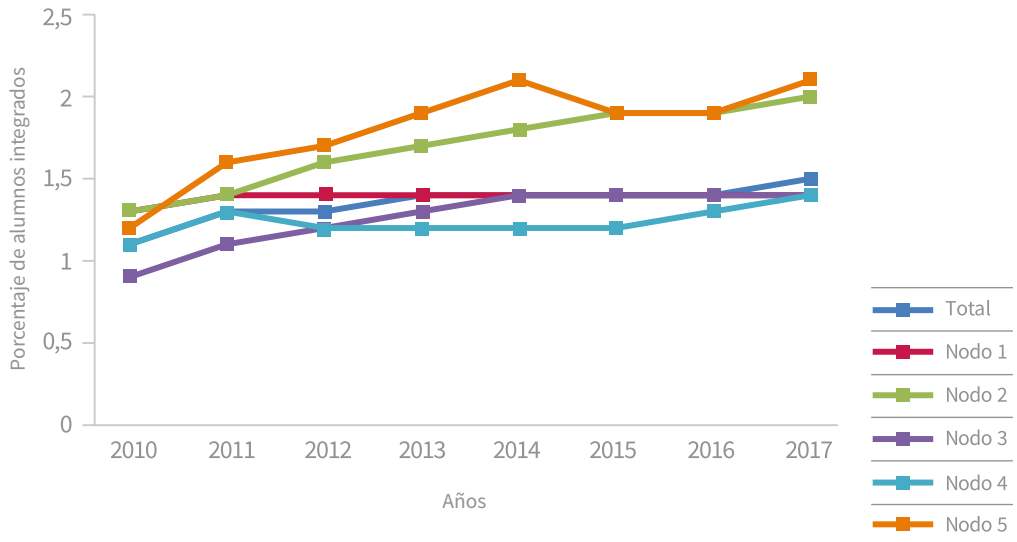
Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Relevamiento Estadístico Anual. Fecha Informe: Octubre 2018.

TABLA 41. Porcentaje de alumnos integrados por Nodos provinciales. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.

Nodos provinciales	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %	2017 %
Total	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5
1–Nodo	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
2–Nodo	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0
3–Nodo	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
4–Nodo	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4
5–Nodo	1,2	1,6	1,7	1,9	2,1	1,9	1,9	2,1

Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Relevamiento Estadístico Anual. Fecha Informe: Octubre 2018.

GRÁFICO 37. Porcentaje de alumnos integrados por Nodo. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.



Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Relevamiento Estadístico Anual. Fecha Informe: Octubre 2018.

Como es posible observar en las tablas y gráfico (Tablas 40 y 41 y Gráfico 37) precedentes, los Nodos 2 y 5 son los nodos que, en términos porcentuales, han tenido un mayor crecimiento en relación a alumnos integrados con 2% y 2,1% puntos porcentuales respectivamente. Esta lógica se replica al mirar el territorio por Regiones Educativas: las Regiones I, III y IX (coincidentes a grandes rasgos con el Nodo 2) llegan a un 2,3% de alumnos integrados, y superan en 0,8 puntos porcentuales a la media para el total de provincia en 2017. Del mismo modo, la Región VII (coincidente con el Nodo 5) muestra un comportamiento histórico de progresividad en materia de inclusión de alumnos integrados. Cabe preguntarse entonces qué tipos de modelos de gestión educativa se han llevado adelante en el Nodo 5 que han permitido de 2010 a esta parte sostener y acrecentar el porcentaje de alumnos integrados al sistema. Sin embargo, estos porcentajes por sí mismos no hablan del modo en que funcionan los mecanismos de inclusión en las instituciones educativas, ni dan una idea cabal de la magnitud o necesidad de incluir a los estudiantes en la Modalidad de Educación Especial.

Los cambios en relación a la inclusión de personas con discapacidad no solo responden a las políticas educativas que lo promuevan, sino también a transformaciones culturales en diversos ámbitos que generan o impiden que las personas e instituciones practiquen conductas inclusivas. En este sentido, el paso desde un paradigma de integración a un paradigma inclusivo es el principal desafío de cualquier institución educativa, ya sea de gestión estatal o privada, y en todos los niveles educativos. Mientras que en la idea de integración el acento se pone en la adaptación de contenidos y métodos a los niños y niñas integrados, «el concepto de inclusión es más amplio que el de integración [...] La inclusión implica que todos los niños de una determinada comunidad aprendan juntos independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales. Se trata de lograr una escuela [...] que modifique substancialmente su estructura, funcionamiento y propuesta pedagógica para dar respuesta a las necesidades educativas de todos y cada uno de los niños y niñas, incluidos aquellos que presentan una discapacidad» (Blanco, 1999).

En este sentido, y haciendo referencia a las recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en Noviembre de 2018, es necesario el fortalecimiento del registro en relación al acceso a una educación inclusiva por parte de las personas con discapacidad. Vale decir que la Provincia de Santa Fe publica anualmente los datos que se encuentran en esta investigación, así como elabora informes a pedido de diversas entidades. Sin embargo, no ha sido posible encontrar un informe público y de fácil acceso que rescate las condiciones cualitativas de los trayectos educativos de las personas dentro de la Modalidad de Educación Especial.

4.2.2.3 Accesibilidad económica[62]

48 **ED48** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Proporción de becas otorgadas a alumnos/as, según niveles educativos y líneas de becas provinciales, en relación al total de becas otorgadas en educación, por cada 100, en la provincia de Santa Fe.

Existen en la provincia de Santa Fe programas de becas que atienden diferentes situaciones de priorización de población 48 originaria, población rural, hijos/as de veteranos de guerra de Malvinas, becas de movilidad y becas socioeducativas destinadas a estudiantes secundarios y de escuelas especiales que requieran apoyo para continuar sus estudios y se encuentren en términos de ingresos del hogar por debajo de la línea de pobreza.

En este sentido, el criterio de «asignación del beneficio se realizará priorizando dos aspectos: la situación económica del grupo familiar y las variables pedagógicas de desempeño escolar, discapacidad, asistencia, repitencia, que se consideren relevantes y que permitan identificar alumnos en situación de riesgo escolar, con el objetivo central de lograr una educación oportuna y con equidad» (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2018).

TABLA 42. Porcentaje de becas otorgadas por línea de becas provinciales. Provincia de Santa Fe. Años 2015, 2016 y 2017.

	2015		2016		2017	
Becas Provinciales	**Cant.**	**%**	**Cant.**	**%**	**Cant.**	**%**
Socioeducativa	52420	93,0%	58967	93,0%	67364	93,45%
Hijos/as de veteranos de guerra de Malvinas	57	0,1%	58	0,1%	53	0,07%
Movilidad	3438	6,1%	3927	6,2%	4181	5,8%
Pueblos originarios	473	0,8%	475	0,7%	483	0,67%
Total	**56388**	**100,0%**	**63427**	**100,0%**	**72081**	**100%**

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios 2015, 2016 y 2017.

Al visualizar la Tabla 42, es posible marcar cierta progresividad en la cantidad de estudiantes incluidos en las diferentes líneas. Si bien la participación sobre el total por tipo de beca se mantiene relativamente constante, al mirar los números absolutos se desprende un aumento progresivo en todos los tipos, excepto en las becas otorgadas a hijos/ as de veteranos de Malvinas. En relación al número total, es posible afirmar que las becas a alumnos han crecido en un 28% entre 2015 y 2017.

A nivel Nacional, el programa de Becas Progresar ha significado un incentivo importante para los jóvenes de 18 a 24 que requieran continuar o finalizar sus estudios y que no posean trabajo registrado o lo posean con un salario menor al mínimo vital y móvil. En este sentido, y según el informe anual de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe 2017, durante

62. Es necesario aclarar que OEA define accesibilidad económica como: «*la educación ha de estar al alcance de todos (…) la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita*» (Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador, 2015:55). Sin embargo, en este apartado se amplía la visión haciendo referencia a las políticas públicas educativas, que en forma de programas de becas u otras opciones acompañan la trayectoria colaborando a sostener la permanencia o incentivando el retorno al sistema educativo.

49 **ED40** CAPACIDADES ESTATALES: Existencia de planes con metas específicas de expansión del acceso a la educación secundaria

dicho año se recibieron numerosas presentaciones refiriendo la interrupción de forma unilateral de los pagos correspondientes al programa. Dicho organismo realizó un pedido de informe al Director Ejecutivo de Anses que fue respondido junto a las planillas de liquidación con los nombres de aquellos que percibieron el beneficio, aduciendo que las mismas se realizaron a partir de un cruce de datos en relación a asistencia y aprobación de materias del Ministerio de Educación de la Nación. En este sentido se constata una diferencia a favor de los beneficiarios se se abonó posteriormente por planilla complementaria (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2018:20). Para 2019 el programa continúa vigente, con montos diferenciales por tipo de educación (obligatoria, formación profesional, superior o universitaria). En la Provincia de Santa Fe, las áreas de estudio estratégicas, priorizadas por el Programa son: procesos productivos, diseño y construcciones, producción alimentaria, salud animal, servicios turísticos, hoteleros y gastronómicos, tecnología de la información y la comunicación.

En este mismo sentido, y con el fin de incentivar y acompañar las trayectorias educativas de los jóvenes que deciden seguir su educación superior y universitaria, el Gobierno Provincial ofrece una beca de carácter similar llamada Becas de la Reforma. La forma de pago es un monto fijo de $25.000, pagadero en 10 cuotas. A diferencia de Progresar, el programa provincial no presenta mayores incompatibilidades con otras prestaciones sociales, aunque sí plantea que, de recibir Progresar o una beca similar, el o la joven recibirán el 50% del monto total. Este programa se presenta como un complemento importante para aquellos jóvenes que continúan sus estudios terciarios o universitarios fuera de sus localidades de origen.

Además de los programas mencionados, dentro de la provincia de Santa Fe existen diversas políticas y equipos que tienen como objetivo garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, entre ellos Vuelvo a estudiar, Red provincial de Coros y Orquestas, Abre Vida–Lazos, equipos socioeducativos, entre otros.

El Plan Vuelvo a Estudiar 49 surgió en el año 2013 en el marco del Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Los objetivos específicos definidos por el plan buscan:

- Contemplar las diversas realidades socioculturales de los estudiantes, reconociendo los motivos que determinan la inclusión o la exclusión, la continuidad o discontinuidad en las escuelas.
- Resignificar los vínculos de la escuela con el contexto, articulando acciones de inclusión y acompañamiento con diferentes actores del territorio.
- Crear dispositivos de articulación interinstitucional que potencien el impacto de acción vinculado con la escolarización.
- Elaborar trayectorias académicas alternativas que permitan el ingreso, la permanencia, el aprendizaje y el egreso de la educación secundaria.
- Propiciar un cambio en la cultura institucional de las escuelas secundarias, como factor clave para favorecer la inclusión socioeducativa.

El componente territorial del Programa Vuelvo a Estudiar se caracteriza porque los equipos interdisciplinarios de la provincia, junto con los municipios y comunas, buscan casa por casa a los adolescentes y jóvenes que no concluyeron la escolaridad secundaria, para

diseñar una estrategia que les permita volver a estudiar o bien participar de instancias que oficiarán de «puente transitorio» (recreativas, deportivas, culturales, ámbitos de participación juvenil, entre otras) para lograr, en definitiva, el regreso a la escuela secundaria (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Quiroga, H. (Coordinador) et al, 2018).

Las acciones del Plan comienzan con la detección de casos de abandono escolar a través del SIGAE Web (Sistema de Administración y Gestión Escolar), que permite un seguimiento nominal de la trayectoria de los estudiantes (Sanchéz, B. y Coto, P., 2017). Al mismo tiempo, se trabaja con las Escuelas para que generen un espacio motivador y diseñan trayectorias educativas de calidad, atendiendo especialmente la realidad de cada estudiante a través de la figura del referente institucional (quien acompaña la trayectoria académica del estudiante al interior del establecimiento educativo). Por otro lado, los consejeros–referentes de los jóvenes que vuelven a estudiar los acompañan fuera de la escuela, para que logren sortear los inconvenientes que aparezcan en su escolarización (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Quiroga, H. (Coordinador) et al, 2018).

El Vuelvo a Estudiar adquirió, además, dos modalidades adicionales: el Vuelvo Virtual y Tiempo de Superación. El Vuelvo Virtual es un programa de característica semipresencial para mayores de 18 años. El objetivo de la propuesta es la finalización del nivel secundario, con una porción de cursado virtual y encuentros presenciales. Se prevé que los estudiantes tengan el acompañamiento de docentes y tutores. El programa Tiempo de Superación constituye también una «estrategia de inclusión socioeducativa destinada específicamente a los trabajadores del Estado, empresas y gremios que se suman a un cursado flexible, que respeta la carga horaria laboral» (Educación. Plan Vuelvo a Estudiar. Ministerio de Educación, 2019e).

Además del Plan Vuelvo a Estudiar, existen en la órbita del Ministerio de Educación otros programas socio–educativos, tales como El Programa Abre Vida–Lazos. Este programa tiene como objetivo «promover la prevención y el abordaje integral de las problemáticas de violencias y consumo problemático de sustancias mediante el acompañamiento en la construcción y refuerzo de los proyectos de vida» (Plataforma educativa. Ministerio de Educación, 2019). Este programa es un esfuerzo de coordinación con la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD), que trabaja para la prevención específica e inespecífica de violencias y del consumo problemático de sustancias, desde una perspectiva de derechos. A través del trabajo dentro de las comunidades educativas, el programa busca acompañar a los estudiantes en la construcción de proyectos de vida y propiciar las condiciones necesarias para favorecer la calidad de los aprendizajes, promoviendo vínculos basados en el autocuidado, el respeto, la solidaridad y la cooperación. El programa tiene estrategias diferenciales por nivel educativo, a través de consejos de convivencia y por medio de proyectos institucionales, así como también tiene referencias territoriales y responsables por institución educativa (Plataforma educativa. Ministerio de Educación, 2019).

En cuanto a los equipos Socioeducativos, el Ministerio de Educación cuenta con equipos trabajando en los territorios dependientes de las Delegaciones Regionales de Educación. Son equipos interdisciplinares que abordan situaciones complejas relacionadas con los estudiantes de deserción, situaciones institucionales conflictivas, u otras situaciones de vulneración de derechos, que se manifiestan en las instituciones educativas y repercutan

en las trayectorias educativas. Cada intervención de los equipos busca el involucramiento de los actores afectados en la resolución de los conflictos. Estos equipos intervienen ante situaciones emergentes, sin embargo, también se trabaja en la prevención de su ocurrencia (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019d).

4.2.2.4 Indicadores de resultados. Números micro y macro, progresividad y desafíos pendientes

Con la intención de continuar profundizando en los indicadores al interior del sistema educativo se indaga sobre el indicador de sobreedad[63] simple, avanzada y abandono para los niveles primario y secundario.

4.2.2.4.1 Nivel primario: sobreedad, abandono y promoción

El indicador de sobreedad simple (edad de un año mayor de la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados) en el nivel primario muestra progresividad en la serie histórica, disminuyendo de 2011 a 2016 en 3,5 puntos porcentuales para el total de la provincia (Tabla 43).

Por otra parte, en cuanto a la desagregación del dato por nodos, el Nodo Reconquista es el que aún muestra un mayor porcentaje de sobreedad simple con 9,8% (superando al total provincial) frente al Nodo Santa Fe con un 6,9% (Gráfico 38).

Si se considera la división tradicional por regiones educativas (Gráfico 39), se refleja aún más la desigualdad territorial en cuanto a la sobreedad simple, siendo las regiones I, II y VI las más afectadas por la problemática con 10,9%, 11,5% y 12,5% de sobreedad simple respectivamente. Es interesante que las regiones I y II presenten problemáticas sociales, económicas, etc. muy diferentes a la región VI; la sobreedad simple entonces no sería una problemática netamente asociada a la ruralidad o al acceso en términos de oferta, ya que en las grandes urbes y sus áreas metropolitanas se registran números superiores.

Al desagregar por gestión estatal y gestión privada, también es posible vislumbrar la disminución de la cantidad de estudiantes con sobreedad simple en ambos tipos de gestiones (Gráfico 40). En este sentido cabe destacar que este indicador en la gestión estatal ha disminuido en mayor proporción que en la gestión privada, mientras que en la primera de 2011 a 2016 la disminución se coloca en 4%, en la segunda es de 1,9%. Teniendo en cuenta también que en la gestión estatal la proporción de estudiantes con sobreedad simple es mayor que en la gestión privada y a su vez se ubica por encima del total provincial.

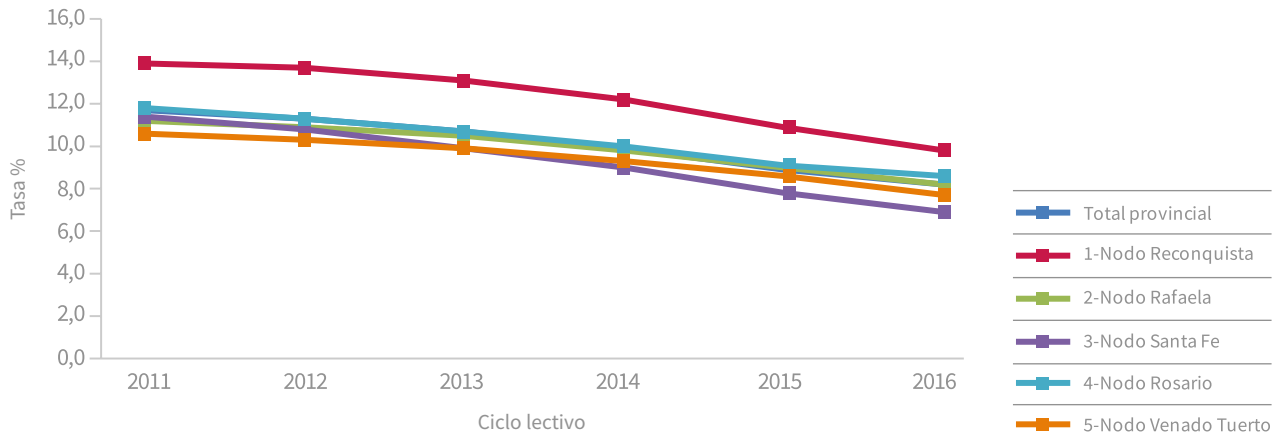
63. Es necesario aclarar que el indicador de sobreedad presenta sus limitaciones ya que los rangos de edad teóricos en los cuales las y los estudiantes deberían atravesar los niveles educativos, no necesariamente se corresponden con los procesos subjetivos de maduración necesarios en cada caso y para cada niña, niño o adolescente.

TABLA 43. Tasa de alumnos con sobreedad simple en educación primaria por gestión, región, zona educativa y nodos provinciales. Provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.

	Sobreedad simple						
	Ciclo lectivo						
	Región / Zona educativa / Nodos	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %
	Total provincial	**11,7**	**11,3**	**10,7**	**9,9**	**8,9**	**8,2**
Gestión Estatal	**Total**	**14,3**	**13,9**	**13,2**	**12,3**	**11,2**	**10,3**
	Región I	14,0	13,6	13,5	12,7	11,6	10,9
	Región II	15,7	15,6	15,0	14,1	12,7	11,5
	Región III	11,9	11,6	11,2	10,5	9,8	8,9
	Región IV	13,6	12,9	12,0	11,0	9,6	8,4
	Región V	10,6	10,5	9,9	9,1	8,0	7,1
	Región VI	16,5	16,0	15,2	14,2	13,2	12,5
	Región VII	13,0	12,6	12,0	11,5	10,5	9,4
	Región VIII	11,4	11,1	10,4	9,8	9,0	7,7
	Región IX	11,5	11,7	10,8	9,8	8,9	8,3
Gestión Privada	**Total**	**4,7**	**4,4**	**3,9**	**3,6**	**3,2**	**2,8**
	Zona Norte	5,2	4,9	4,2	3,8	3,3	2,8
	Zona Sur	4,4	4,1	3,7	3,5	3,1	2,8
Nodos Provin-ciales	**Total**	**11,7**	**11,3**	**10,7**	**9,9**	**8,9**	**8,2**
	1–Nodo Reconquista	13,9	13,7	13,1	12,2	10,9	9,8
	2–Nodo Rafaela	11,2	10,9	10,5	9,8	9,0	8,2
	3–Nodo Santa Fe	11,4	10,8	9,9	9,0	7,8	6,9
	4–Nodo Rosario	11,8	11,3	10,7	10,0	9,1	8,6
	5–Nodo Venado Tuerto	10,6	10,3	9,9	9,3	8,6	7,7

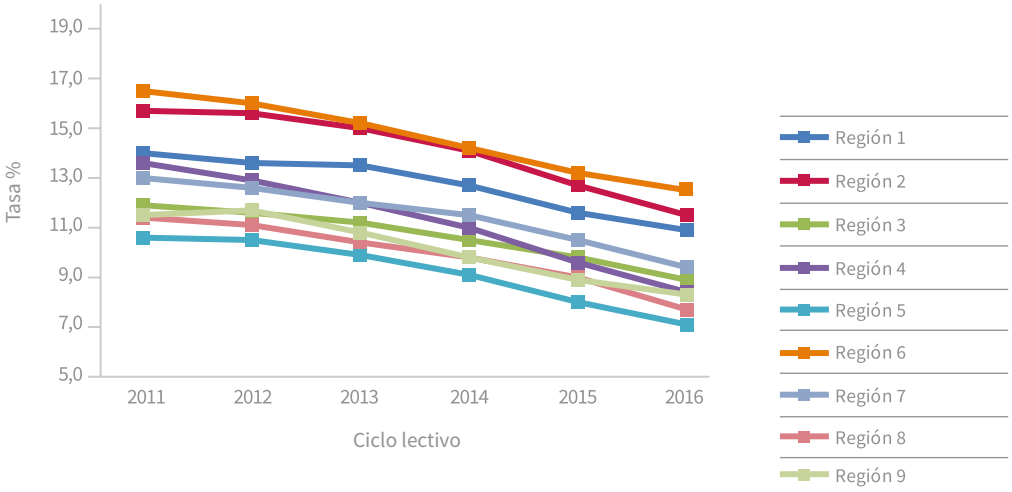
Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011-2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 38. Tasa de alumnos con sobreedad simple en educación primaria por nodos provinciales. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



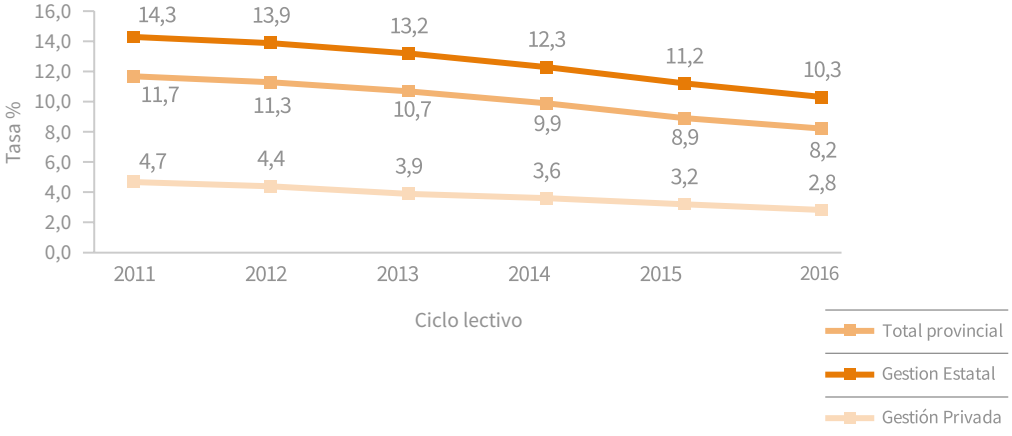
Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 39. Tasa de alumnos con sobreedad simple en educación primaria por regiones provinciales. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 40. Tasa de alumnos con sobreedad simple en educación primaria por gestión. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

En cuanto a la sobreedad avanzada (edad de dos o más años mayor de la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados), se comporta del mismo modo aunque con porcentajes mucho menores en el nivel primario. En cuanto al total provincial y tomando de forma global ambas gestiones, existe un descenso de 3,2% desde 2011 a 2016 (Tabla 44). Puntualmente en la gestión estatal el descenso es de 4% desde 2011 a 2016. Si comparamos por tipos de gestión, al igual que en la sobreedad simple la gestión estatal presenta porcentajes más elevados de sobreedad avanzada, sin embargo presenta una evolución notable en la serie histórica analizada.

Al igual que la sobreedad, el abandono muestra una disminución para toda la serie, reflejada en la variación porcentual negativa de -61,5% (disminución) para el total de la provincia (Tabla 45).

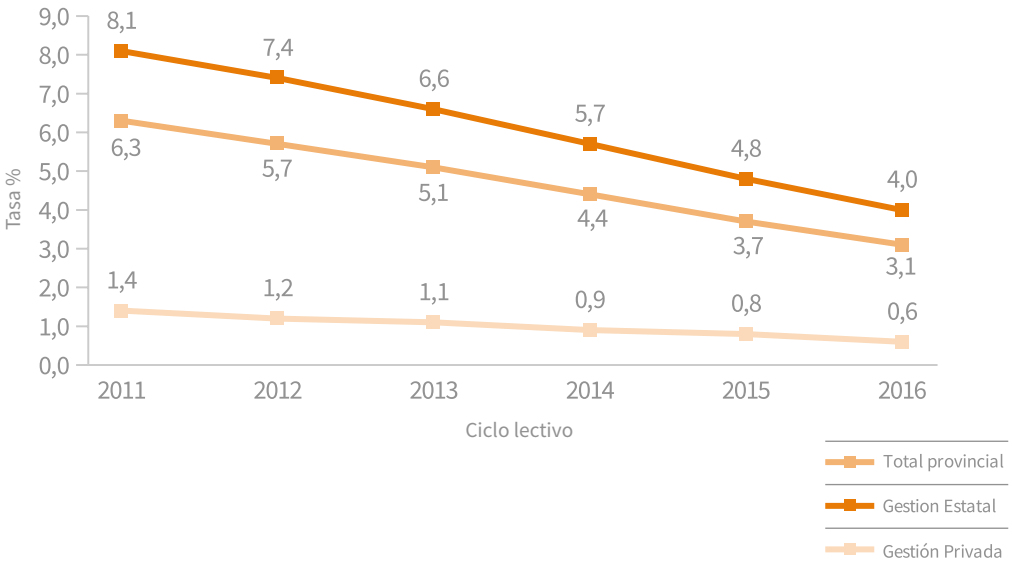
Como muestra la tabla 45, las Regiones educativas con mayor variación (disminución) de la tasa de abandono en el nivel primario son las Regiones I,II, VI, y IX , al mismo tiempo son las Regiones que aún sostienen los porcentajes más altos dentro del indicador.

TABLA 44. Tasa de alumnos con sobreedad avanzada en educación primaria por gestión, región, zona educativa y nodos provinciales. Provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.

	Sobreedad avanzada						
	Ciclo lectivo						
	Región / Zona educativa / Nodos	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %
	Total provincial	**6,3**	**5,7**	**5,1**	**4,4**	**3,7**	**3,1**
Gestión Estatal	**Total**	**8,1**	**7,4**	**6,6**	**5,7**	**4,8**	**4,0**
	Región I	9,1	8,6	7,8	6,8	6,1	5,1
	Región II	10,3	9,5	8,6	7,6	6,1	5,1
	Región III	4,7	4,3	3,7	3,4	2,7	2,3
	Región IV	6,9	6,1	5,3	4,6	3,7	2,9
	Región V	4,8	4,0	3,5	3,0	2,6	2,1
	Región VI	10,6	9,8	8,8	7,6	6,4	5,7
	Región VII	5,3	4,9	4,6	3,7	3,2	2,5
	Región VIII	4,2	4,3	3,6	3,0	2,6	2,0
	Región IX	6,5	6,0	5,2	4,5	3,8	2,7
Gestión Privada	**Total**	**1,4**	**1,2**	**1,1**	**0,9**	**0,8**	**0,6**
	Zona Norte	1,5	1,4	1,2	1,0	0,8	0,6
	Zona Sur	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,6
Nodos Provinciales	**Total**	**6,3**	**5,7**	**5,1**	**4,4**	**3,7**	**3,1**
	1–Nodo Reconquista	8,9	8,2	7,3	6,5	5,2	4,3
	2–Nodo Rafaela	5,1	4,8	4,1	3,7	3,0	2,5
	3–Nodo Santa Fe	5,4	4,7	4,1	3,5	2,8	2,2
	4–Nodo Rosario	6,8	6,2	5,5	4,8	4,1	3,5
	5–Nodo Venado Tuerto	4,3	4,0	3,7	3,0	2,6	2,0

Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 41. Tasa de alumnos con sobreedad avanzada en educación primaria por gestión. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



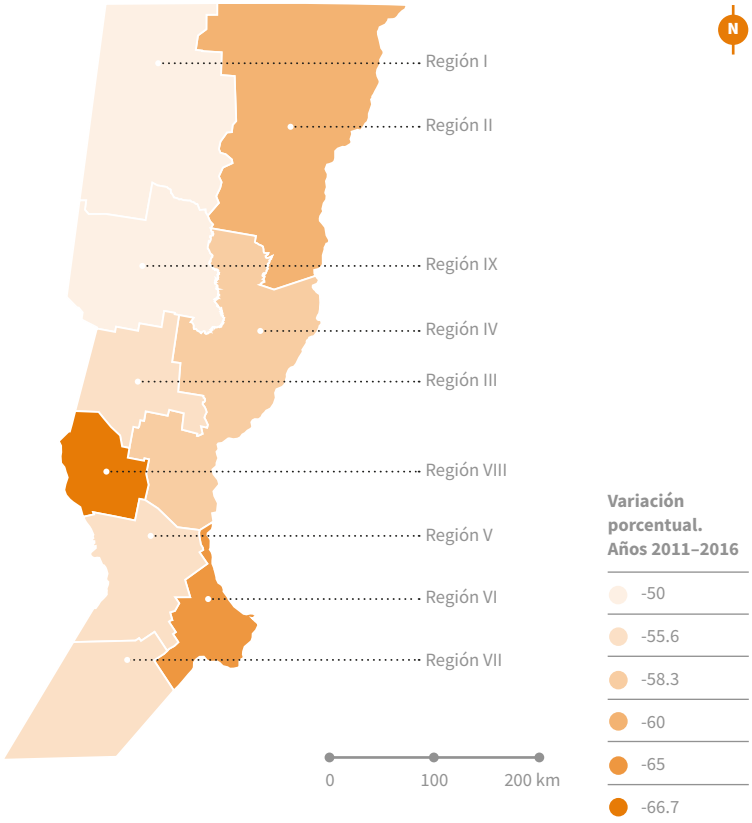
Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011-2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

TABLA 45. Tasa de abandono nivel de educación primaria y porcentaje de variación. Provincia de Santa Fe. Años 2011 y 2016.

	2011	2016	Variación porcentual
Gestión estatal			
Región			
Región 1	2	1	-50,0
Región 2	1,5	0,6	-60,0
Región 3	0,9	0,4	-55,6
Región 4	1,2	0,5	-58,3
Región 5	0,9	0,4	-55,6
Región 6	2	0,7	-65,0
Región 7	0,9	0,4	-55,6
Región 8	0,9	0,3	-66,7
Región 9	1,2	0,6	-50,0
Gestión privada			
Zona educativa			
Zona Norte	0,5	0,2	-60,0
Zona Sur	0,7	0,2	-71,4

Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011-2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

MAPA 10. Variación porcentual de la tasa de abandono en el nivel primario, por regiones educativas en la provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

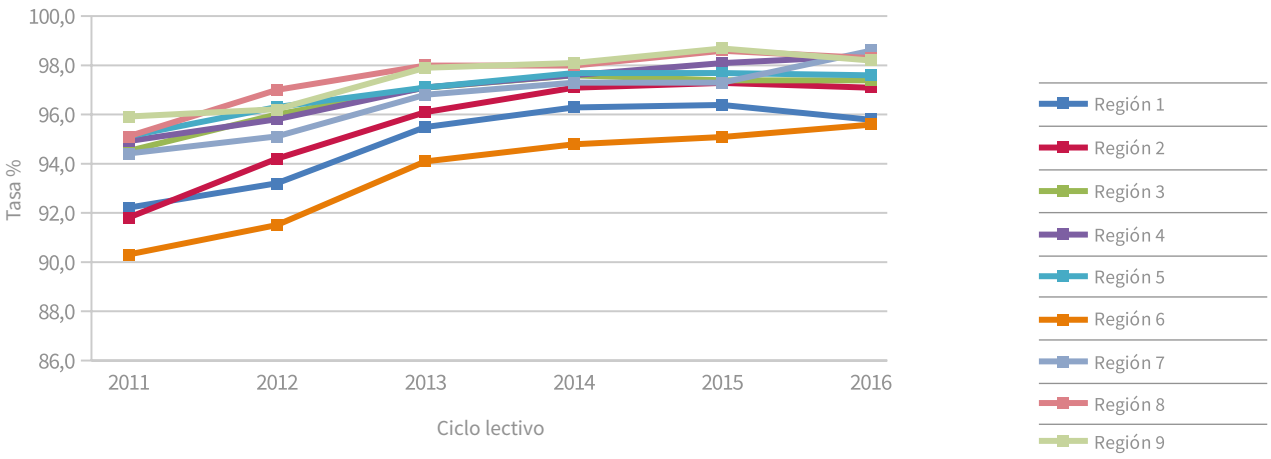
50 **ED27** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de promoción de la educación primaria por sexo, etnia/raza y zona geográfica

Es interesante ver cómo se comportan los indicadores de sobreedad y abandono en las mismas regiones: mientras que para la sobreedad simple las Regiones I, II y VI se colocaban en los primeros tres lugares, sostienen el mismo comportamiento para el indicador de abandono, lo que podría sugerir una relación entre la sobreedad y la posibilidad de abandonar los estudios.

Dada la bajísima implicancia en términos porcentuales de la problemática del abandono, no es extraño que la tasa de promoción para el nivel primario 50 se coloque en un 97,6% para el total provincial en el año 2016.

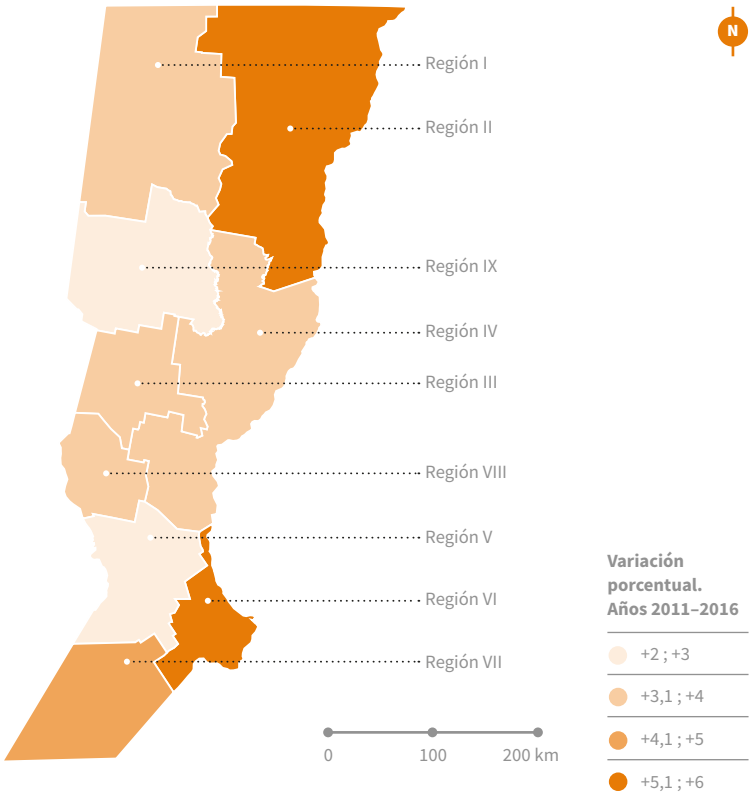
Con una notable progresividad a lo largo del período analizado para todas las regiones, es posible visualizar el comportamiento del indicador en el Gráfico 42, siendo las regiones IV, VII y IX, las que se colocan a la cabeza con casi un 98%.

GRÁFICO 42. Tasa de promoción en educación primaria por regiones educativas. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

MAPA 11. Variación porcentual de la tasa de promoción en el nivel primario, por regiones educativas en la provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

4.2.2.4.2 Nivel secundario: sobreedad, abandono y promoción

51 **ED31** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de alumnos con sobreedad simple y avanzada y tasa de abandono en el nivel secundario.

52 **ED28** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de promoción de la educación secundaria por sexo, etnia/raza y zona geográfica

Para el indicador de sobreedad simple en nivel secundario 51 se percibe un cierto nivel de progresividad con ciertas oscilaciones al alza en los años 2014 y 2016 (ver Tabla 46), encontrándose en 18,2% en este último año.

En cuanto a la desagregación de datos por región educativa (ver Gráfico 43), las regiones IV y VI poseen los porcentajes más altos a lo largo de los años. La región VI presenta un 23,3% de sobreedad simple, una diferencia de 5,6 puntos porcentuales con la Región V que es la de menor porcentaje de sobreedad (17,7%).

En relación a la sobreedad avanzada (Tabla 47 y Gráfico 44), las regiones VI y IX presentan los porcentajes más altos, con 24,1% y 22,4% respectivamente. En este sentido, el mismo indicador para la Región VIII se coloca en 12,9% estableciéndose una diferencia de 11,2% con la región VI. En líneas generales, si se analiza el documento «Indicadores Educativos: Serie histórica 2011–2016 de la Provincia de Santa Fe», se visualiza cierta progresividad —mucho menos intensiva que en la sobreedad simple— con un pico de crecimiento en el año 2015 (18,7%) y colocándose en un 15,5% en 2016.

En cuanto al abandono en educación secundaria, se visualiza una tendencia a la baja y por lo tanto progresividad en todas las regiones y zonas educativas de la provincia. Como se visualiza en Gráfico 45 y Mapa 12, dicha tendencia es más pronunciada en las regiones IV y VI (con una variación porcentual negativa de 40%). De todas maneras, la región III es la que en 2016 presenta menor porcentaje de abandono con un 7,9%.

En este sentido entonces, el crecimiento de la tasa de promoción por nivel educativo 52 sugiere que las políticas de retención para la permanencia en el sistema educativo han tenido resultados positivos. La información que se encuentra disponible en la serie de datos 2011–2016 es el dato de promoción interanual[64] (Gráfico 46). El dato es interesante, ya que plantea progresividad en todos los nodos de la provincia. Se establece una diferencia de dos puntos porcentuales entre gestión estatal y privada a favor de la gestión privada.

La desagregación territorial permite visualizar el aumento de la tasa por Región educativa. En este sentido, la Región con mayor crecimiento en la tasa de promoción de la escuela secundaria es la Región VI, con una variación porcentual de 12,6%; le siguen las regiones III y IV. Sin embargo, la región que presenta mayor tasa de promoción en ambos años analizados es la región VIII (Tabla 48 y Mapa 13).

El indicador de promoción habla de las políticas de permanencia que se desarrollan al interior del sistema educativo, políticas como becas, ofertas culturales, políticas de contención son pilares fundamentales para el sostenimiento de las trayectorias educativas. Al mismo tiempo, la obligatoriedad de la escuela secundaria a partir de la Ley Nacional de Educación será claramente un punto de inflexión.

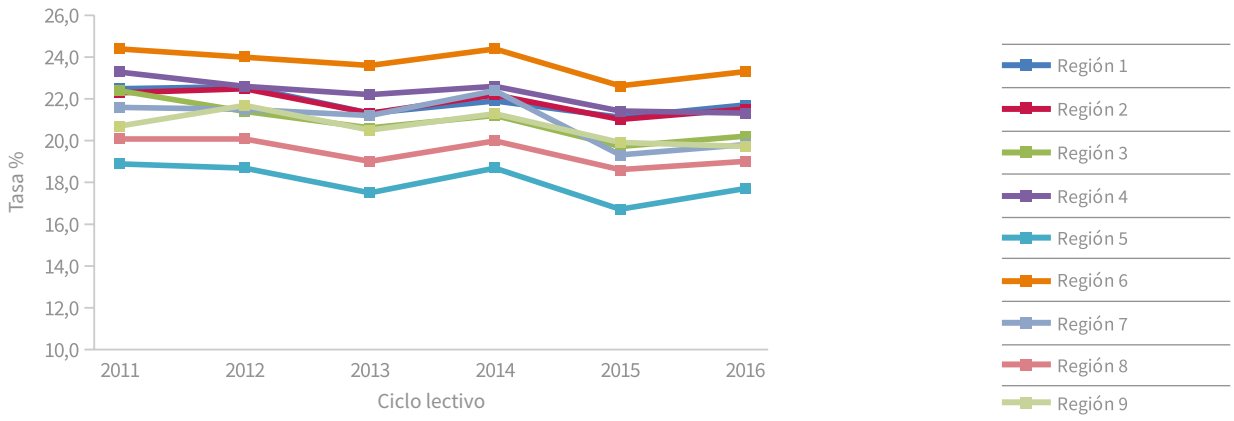
64. Proporción de alumnos que finalizan el año lectivo en condiciones normativas de inscribirse al año siguiente en el año sucesivo en la educación secundaria.

TABLA 46. Tasa de alumnos con sobreedad simple en educación secundaria por gestión, región, zona educativa y nodos provinciales. Provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.

	Sobreedad simple						
	Ciclo lectivo						
	Región / Zona educativa / Nodos	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %
	Total provincial	**19,7**	**19,2**	**18,7**	**19,4**	**17,8**	**18,2**
Gestión Estatal	**Total**	**22,9**	**22,6**	**22,0**	**22,7**	**21,1**	**21,5**
	Región I	22,5	22,6	21,3	21,9	21,1	21,7
	Región II	22,3	22,5	21,3	22,2	21,0	21,5
	Región III	22,4	21,4	20,6	21,2	19,7	20,2
	Región IV	23,3	22,6	22,2	22,6	21,4	21,3
	Región V	18,9	18,7	17,5	18,7	16,7	17,7
	Región VI	24,4	24,0	23,6	24,4	22,6	23,3
	Región VII	21,6	21,5	21,2	22,4	19,3	19,8
	Región VIII	20,1	20,1	19,0	20,0	18,6	19,0
	Región IX	20,7	21,7	20,5	21,3	19,9	19,7
Gestión Privada	**Total**	**12,7**	**12,2**	**11,7**	**12,3**	**10,8**	**11,1**
	Zona Norte	13,0	12,4	12,1	12,4	11,2	11,4
	Zona Sur	12,5	12,1	11,5	12,2	10,6	10,9
Nodos Provin-ciales	**Total**	**19,7**	**19,2**	**18,7**	**19,4**	**17,8**	**18,2**
	1–Nodo Reconquista	20,2	20,0	19,2	19,9	18,7	19,4
	2–Nodo Rafaela	19,5	19,2	18,1	18,5	17,5	17,9
	3–Nodo Santa Fe	20,2	19,5	19,2	19,7	18,5	18,4
	4–Nodo Rosario	19,5	19,1	18,6	19,4	17,5	18,2
	5–Nodo Venado Tuerto	18,2	18,2	17,7	18,7	16,1	16,6

Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 43. Tasa de alumnos con sobreedad simple en educación secundaria por regiones provinciales. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



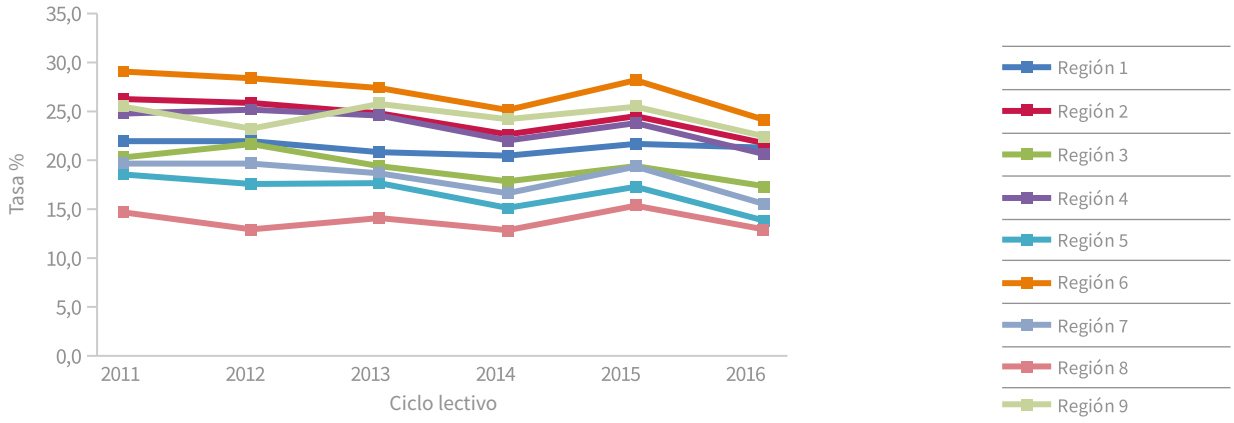
Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

TABLA 47. Tasa de alumnos con sobreedad avanzada en educación secundaria por gestión, región, zona educativa y nodos provinciales. Provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.

	Sobreedad simple						
	Ciclo lectivo						
	Región / Zona educativa / Nodos	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %
	Total provincial	**19,7**	**19,2**	**18,7**	**19,4**	**17,8**	**18,2**
Gestión Estatal	**Total**	**22,9**	**22,6**	**22,0**	**22,7**	**21,1**	**21,5**
	Región I	22,5	22,6	21,3	21,9	21,1	21,7
	Región II	22,3	22,5	21,3	22,2	21,0	21,5
	Región III	22,4	21,4	20,6	21,2	19,7	20,2
	Región IV	23,3	22,6	22,2	22,6	21,4	21,3
	Región V	18,9	18,7	17,5	18,7	16,7	17,7
	Región VI	24,4	24,0	23,6	24,4	22,6	23,3
	Región VII	21,6	21,5	21,2	22,4	19,3	19,8
	Región VIII	20,1	20,1	19,0	20,0	18,6	19,0
	Región IX	20,7	21,7	20,5	21,3	19,9	19,7
Gestión Privada	**Total**	**12,7**	**12,2**	**11,7**	**12,3**	**10,8**	**11,1**
	Zona Norte	13,0	12,4	12,1	12,4	11,2	11,4
	Zona Sur	12,5	12,1	11,5	12,2	10,6	10,9
Nodos Provin-ciales	**Total**	**19,7**	**19,2**	**18,7**	**19,4**	**17,8**	**18,2**
	1–Nodo Reconquista	20,2	20,0	19,2	19,9	18,7	19,4
	2–Nodo Rafaela	19,5	19,2	18,1	18,5	17,5	17,9
	3–Nodo Santa Fe	20,2	19,5	19,2	19,7	18,5	18,4
	4–Nodo Rosario	19,5	19,1	18,6	19,4	17,5	18,2
	5–Nodo Venado Tuerto	18,2	18,2	17,7	18,7	16,1	16,6

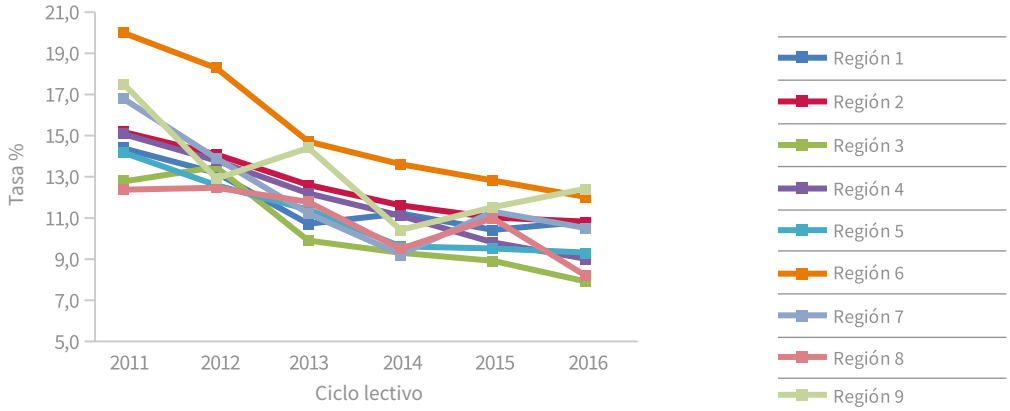
Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 44. Tasa de alumnos con sobredad avanzada en educación secundaria por regiones provinciales. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



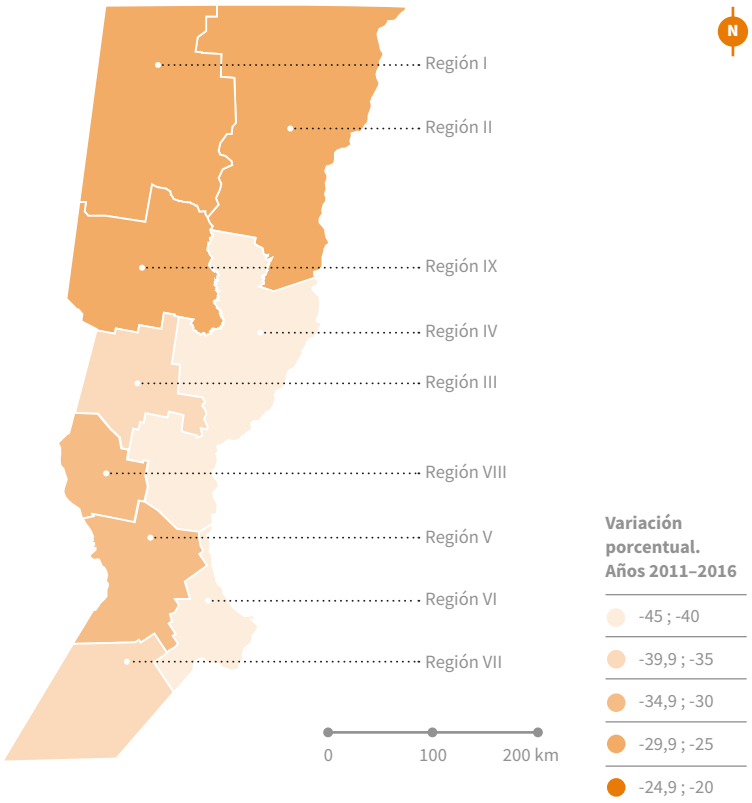
Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 45. Tasa de abandono en educación secundaria por regiones educativas. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



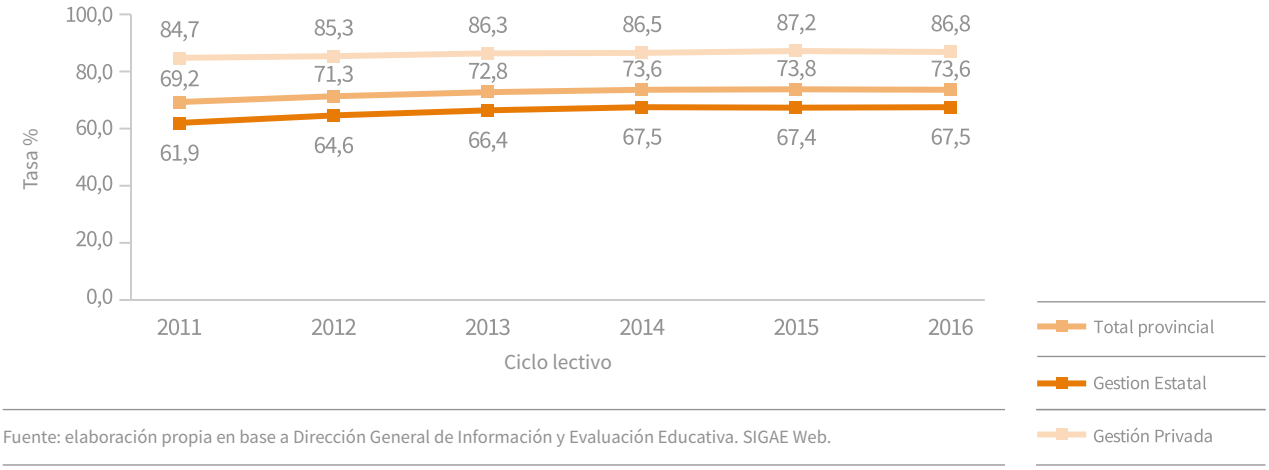
Fuente: elaboración propia en base a indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

MAPA 12. Variación porcentual de la tasa de abandono en el nivel secundario, por regiones educativas en la provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

GRÁFICO 46. Tasa de promoción en educación secundaria por gestión. Provincia de Santa Fe, años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

TABLA 48. Variación porcentual de la tasa de promoción en educación secundaria gestión estatal. Provincia de Santa Fe. Años 2011 y 2016.

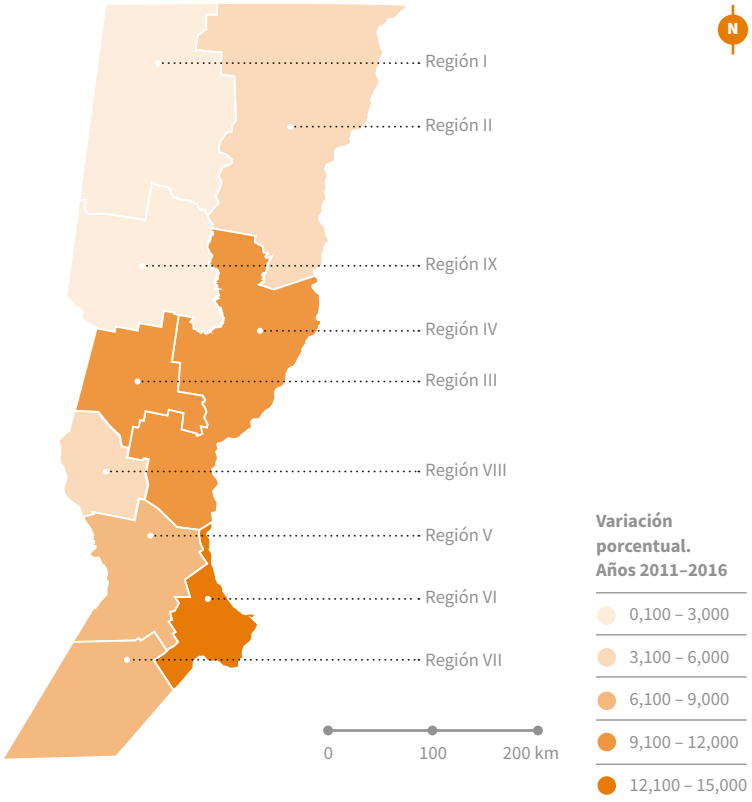
Región	2011 %	2016 %	Variación porcentual
Región 1	61,2	62,7	-2,5
Región 2	62	63,9	-3,1
Región 3	63,8	70,5	-10,5
Región 4	63,7	69,5	-9,1
Región 5	68,1	73,4	-7,8
Región 6	58	65,3	-12,6
Región 7	65	69,1	-6,3
Región 8	71,2	74,3	-4,4
Región 9	62,4	63,3	-1,4

Fuente: elaboración propia en base a Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

53

ED41 CAPACIDADES ESTATALES: Nivel Medio educativo de la población

MAPA 13. Variación porcentual de la tasa de promoción en el nivel secundario, por regiones educativas en la provincia de Santa Fe. Años 2011–2016.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e indicadores educativos de la serie 2011–2016 de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa. SIGAE Web.

4.2.2.4.3 Indicadores macro EPH y EAHU

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (Tabla 49), para el aglomerado Gran Rosario en el año 2018, al observar el nivel medio educativo 53 de la población por grupos de edad, la población entre 18 y 30 años con secundario completo y superior incompleto concentra al 56,6% de ese rango etario (considerar que se incluye superior en curso). El segundo grupo más numeroso dentro de esta franja de edad se concentra en las personas con primaria completa y secundaria incompleta con un 31%. Dentro de los porcentajes más críticos se encuentra el grupo de personas mayores de 60 años sin instrucción o con primaria incompleta, con un 11%. En este sentido, es importante observar cómo disminuye el porcentaje de población para la categoría «sin instrucción y primaria incompleta», conforme baja el rango de edad. Para el Gran Rosario el indicador muestra un comportamiento histórico moderado pero favorable entre los años 2010 a 2018, subiendo de forma continua el porcentaje de personas con secundaria completa y superior incompleto, como así tam-

bién con superior completo para los tres grupos de edad y disminuyendo el porcentaje de personas sin instrucción y primaria incompleta, en el rango mayor de 60 años de edad.

Para el Gran Santa Fe, los números se comportan de forma muy similar, y llama particularmente la atención la disminución de 9,5 puntos porcentuales en la categoría de personas mayores de 60 años sin instrucción y primaria incompleta (Tabla 50), como así también el aumento de 9,2 puntos porcentuales en la categoría superior completo para el mismo rango etario[65].

Finalmente, existen dos indicadores de resultado de carácter macro que es necesario observar: la tasa de cobertura educativa 54 y la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años 55.

La tasa de cobertura educativa en el Aglomerado Gran Rosario, para el rango de edad de la educación obligatoria —4 a 17 años—, subió sostenidamente entre los años 2010 y 2018, pasando de 92,1% a 96,2% respectivamente. En cuanto al aglomerado Gran Santa Fe' para el mismo rango de edad, el indicador permanece relativamente constante, fluctuando entre un 97% y 98% a lo largo de los 8 años comprendidos en el período de análisis.

En cuanto al analfabetismo en la población mayor de 15 años, según datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, en 2013 se encontraba en 1,3%.

54 **ED29** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de cobertura educativa por grupos de edad

55 **ED26** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad

TABLA 49. Nivel medio educativo de la población por grupos de edad. Aglomerado Gran Rosario. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Nivel medio educativo de la población por grupos de edad Gran Rosario	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
• 18 a 30 años	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	--	--	--	--	--
Primaria completa y Secundaria incompleta	33,2%	31,3%	34,8%	33,3%	31,0%
Secundaria completa y Superior incompleto	53,6%	55,3%	52,5%	55,5%	56,6%
Superior completo	(*) 9,4%	(*) 10,3%	(*) 9,8%	--	(*) 10,1%
• 31 a 60 años	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	(*) 5,7%	(*) 6,2%	--	--	--
Primaria completa y Secundaria incompleta	37,5%	36,3%	34,9%	33,2%	31,6%
Secundaria completa y Superior incompleto	34,0%	34,0%	37,1%	40,7%	39,1%
Superior completo	22,8%	23,5%	23,1%	22,0%	24,5%
• Mayor de 60 años	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	22,2%	16,6%	(*) 14,3%	(*) 10,0%	(*) 11,1%
Primaria completa y Secundaria incompleta	53,1%	49,3%	43,5%	42,3%	38,5%
Secundaria completa y Superior incompleto	(*) 16,7%	24,4%	27,2%	30,2%	30,5%
Superior completo	(*) 8,0%	(*) 9,6%	(*) 15,0%	17,5%	19,9%

Nota: (*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. - - Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25%.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH.

65. Es importante no perder de vista los coeficientes de variación que presentan estos porcentajes, pudiendo afirmar en este punto que la disminución es una tendencia que claramente se confirmará o refutará con datos censales.

56 **ED12** RECEPCIÓN DEL DERECHO: nivel de desempeño de los estudiantes de nivel secundario de todo el territorio provincial en Lengua y Matemática, por nivel educativo, región, sexo, étnia/raza.

57 **ED56** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Mecanismos establecidos para la difusión de resultados de calidad educativa y cumplimiento de metas en educación.

TABLA 50. Nivel medio educativo de la población por grupos de edad. Aglomerado Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Nivel medio educativo de la población por grupos de edad Gran Santa Fe	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
• 18 a 30 años	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	--	--	--	--	--
Primaria completa y Secundaria incompleta	28,8%	32,2%	27,2%	29,3%	28,5%
Secundaria completa y Superior incompleto	62,9%	55,1%	60,6%	59,1%	63,1%
Superior completo	(*) 6,2%	(*) 10,0%	(*) 10,4%	(*) 9,7%	(*) 7,5%
• 31 a 60 años	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	(*) 6,9%	(*) 6,3%	--	--	--
Primaria completa y Secundaria incompleta	34,1%	33,5%	38,5%	33,9%	32,7%
Secundaria completa y Superior incompleto	38,9%	36,8%	38,2%	40,5%	40,5%
Superior completo	20,1%	23,4%	20,1%	22,2%	25,0%
• Mayor de 60 años	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	(*) 14,6%	(*) 13,7%	(*) 14,8%	(*) 9,7%	--
Primaria completa y Secundaria incompleta	48,2%	47,2%	45,6%	45,8%	44,5%
Secundaria completa y Superior incompleto	(*) 24,6%	(*) 23,4%	24,0%	24,9%	28,6%
Superior completo	(*) 12,6%	(*) 15,8%	(*) 15,6%	(*) 19,6%	21,8%

Nota: (*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. - - Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25%.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH.

4.2.3 Evaluación de la calidad educativa. Acuerdos y polémicas en torno a los instrumentos existentes 56. Aceptabilidad

Dentro de la matriz de Indicadores de la Organización de Estados Americanos, encontramos un indicador agregado referido al «Nivel de desempeño de los estudiantes según el sistema nacional de evaluación de la educación». Este indicador presenta un desafío por varios motivos. En primera instancia, por la inexistencia de información de nivel agregado provincial en relación al «nivel de desempeño», ya que no existe en la República Argentina y en la Provincia de Santa Fe un sistema de evaluación global del nivel de desempeño de los alumnos que posea consenso metodológico y político en cuanto a los criterios de su aplicación e interpretación de datos. En segunda instancia, por la dificultad de conceptualizar este «nivel de desempeño» de una manera concisa o indiscutida. Existen en este sentido extendidas críticas a los operativos de evaluación estandarizados que se han aplicado desde el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación tales como el Operativo Nacional de Evaluación 2013 (ONE), en la gestión del Frente para la Victoria, o Autoevaluación Aprender en 2016, durante la gestión de la alianza Cambiemos. 57

Actualmente, se implementa Aprender, que «es el dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en las que ellos se desarrollan. Ha sido elaborado por los equipos de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, acordado con el Consejo Federal de Educación» (Ministerio de Educación y Deportes, Presidencia de la Nación Argentina. , 2016: 7).

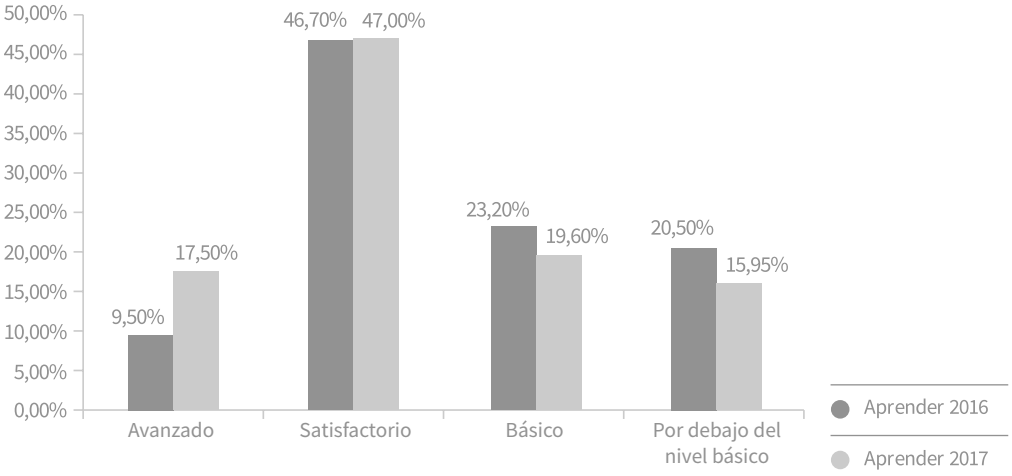
Las dos principales críticas que se vierten sobre estos operativos de evaluación masivos son, por un lado, la linealidad de las respuestas, ya que las mismas son de opción múltiple y, por otro lado, la estandarización de un método para medir realidades sociales, económicas y culturales diversas. En este sentido, es cierto que el operativo Aprender implementa cuestionarios de contexto que permiten hacer una lectura más amplia de los procesos sociales que posibilitan el aprendizaje. Sin embargo, no cuentan aún con la legitimidad esperada dentro de la comunidad educativa.

Es interesante reflexionar respecto de la necesidad de dar forma a indicadores y sistemas de evaluación, quizás de carácter jurisdiccional, que permitan hacer eje en las trayectorias particulares para agudizar la mirada de aprendizaje y transformación de los propios sistemas educativos, entendiendo al «aprendizaje como forma de resolver problemas con otros en un marco ético que preserve el bien común» (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2014:11), sin dejar de lado particularidades territoriales.

No obstante lo expuesto, los únicos datos públicos y disponibles tanto de niveles de desempeño, como sobre clima escolar o satisfacción de los estudiantes, son los resultados de los operativos Aprender.

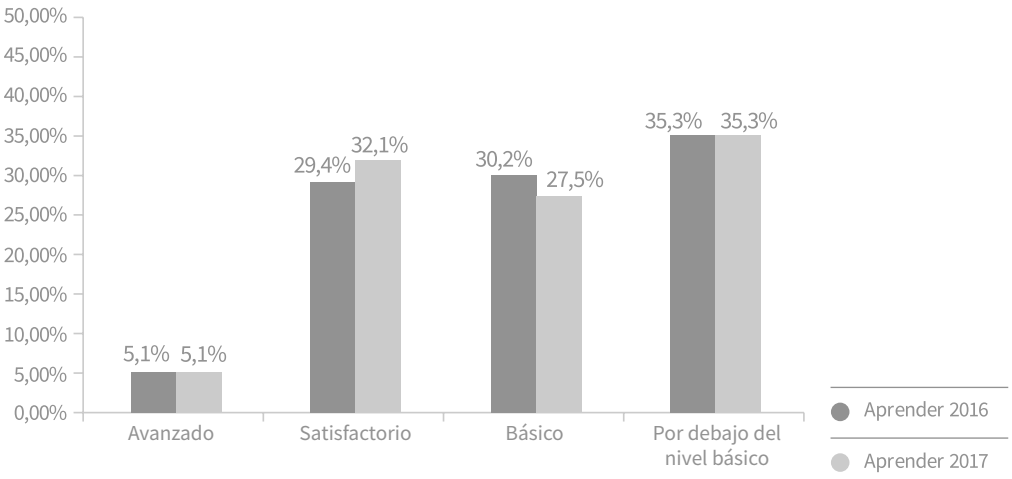
El Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe —a pedido del equipo de investigación— ha procesado datos del Operativo Aprender 2016 y 2017 para las áreas Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales. Solo es posible realizar comparaciones para el nivel secundario en las áreas Lengua y Matemática (Gráficos 47 y 48). Tal como ilustran los gráficos a continuación, en Lengua ha mejorado el nivel de desempeño general, han subido los niveles básico, satisfactorio y avanzado y ha disminuido el nivel por debajo del básico. Mientras que en Matemática, el nivel por debajo del nivel básico se mantiene constante, baja el nivel básico y sube el satisfactorio.

GRÁFICO 47. Nivel de desempeño en Lengua de los estudiantes de la provincia de Santa Fe según Aprender 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia en base a datos procesados por la Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Octubre 2018.

GRÁFICO 48. Nivel de desempeño en Matemática de los estudiantes de la provincia de Santa Fe según Aprender 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia en base a datos procesados por la Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Octubre 2018.

Con la finalidad de complejizar la idea de «nivel de desempeño» y completar la información disponible, el equipo de investigación ha tomado indicadores provenientes de la Matriz de Indicadores de Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas con pequeñas adaptaciones al caso santafesino.

Esos indicadores son:

1) Porcentaje de alumnos y alumnas de 6to grado de primaria según nivel de desempeño en Matemática.

2) Porcentaje de alumnos y alumnas de 6to grado de primaria según nivel de desempeño en Lengua.

3) Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de secundaria según nivel de desempeño en Lengua.

4) Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de secundaria según nivel de desempeño en Matemática.

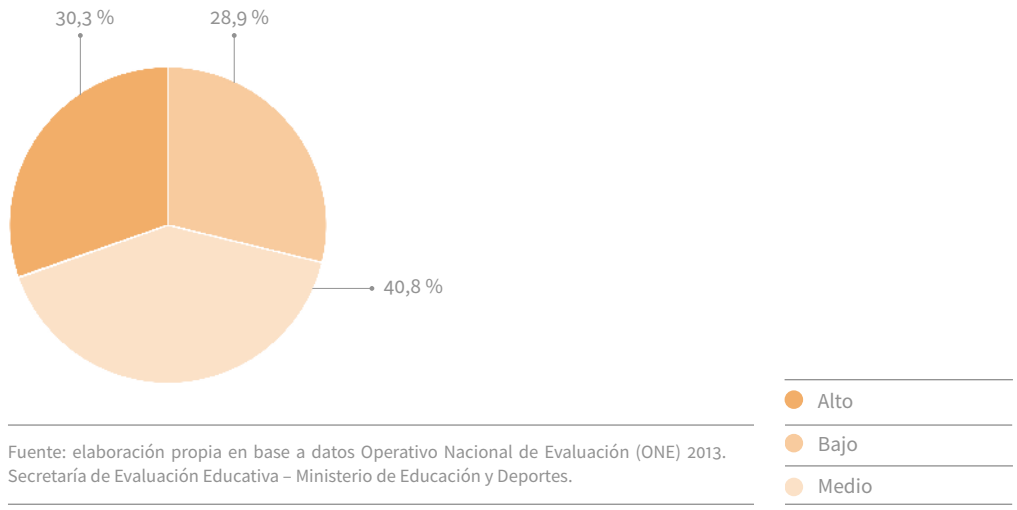
5) Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de secundaria según nivel de desempeño en Lengua.

6) Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de secundaria según nivel de desempeño en Matemática

Se presentan a continuación los resultados de evaluaciones del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) 2013 y Aprender 2016[66].

4.2.3.1 Nivel Primario

GRÁFICO 49. Sexto grado de nivel primario. Porcentaje de casos por nivel de desempeño en Matemática. Provincia de Santa Fe. Año 2013.



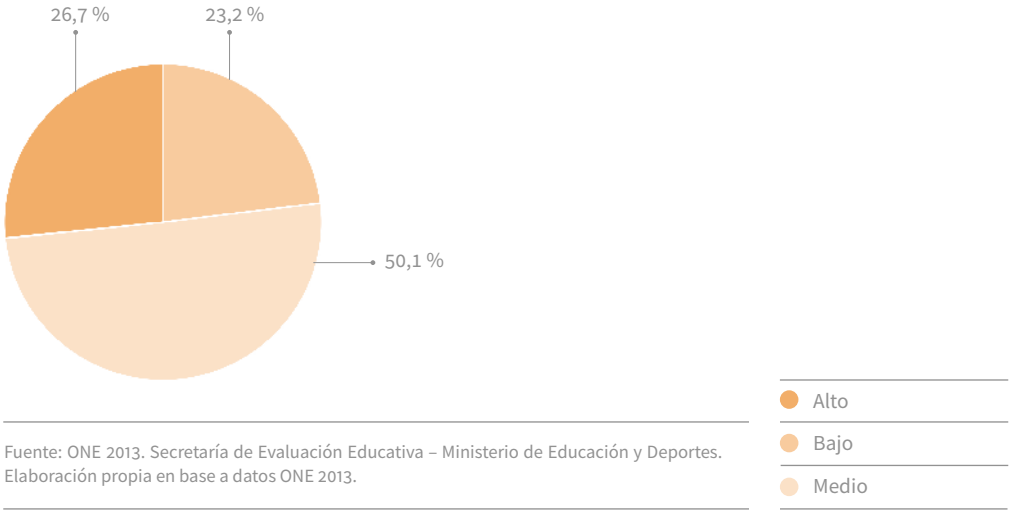
Fuente: elaboración propia en base a datos Operativo Nacional de Evaluación (ONE) 2013. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes.

66. Las muestras de ONE 2013 presentaron diferentes problemas, algunos de los cuales comprometen la confiabilidad de las estimaciones a nivel nacional y para cada jurisdicción, o en algún subdominio de las jurisdicciones. Por este motivo debe advertirse que, si bien Aprender 2016 se relevará con la misma metodología que ONE 2013, manteniendo el uso del enfoque criterial y el marco metodológico de la Teoría de Respuesta al Ítem, las comparaciones de niveles de rendimiento en un operativo y el otro no pueden ser hechas en forma directa. Será preciso realizar un reescalamiento de los resultados para establecer estimaciones jurisdiccionales que permitan la comparación directa con APRENDER 2016.

Como lo ilustra el Gráfico 49, en el año 2013, del total de los estudiantes de 6º de primaria que participaron del ONE, un 71% obtuvo un nivel de desempeño medio/alto para la materia Matemática. Al mirar la desagregación del dato por sexo, se ve que las mujeres presentaron un porcentaje mayor en el nivel alto comparado al total. Aunque en ambos sexos el mayor porcentaje se da en el nivel de desempeño medio.

Si se compara entre matemática y lengua según ONE 2013, para 6to primaria en Santa Fe, vemos que fue mayor el porcentaje de niveles medio /alto para lengua con un 76,8% que para matemática con un 71,1%, como lo ilustra el Gráfico 50.

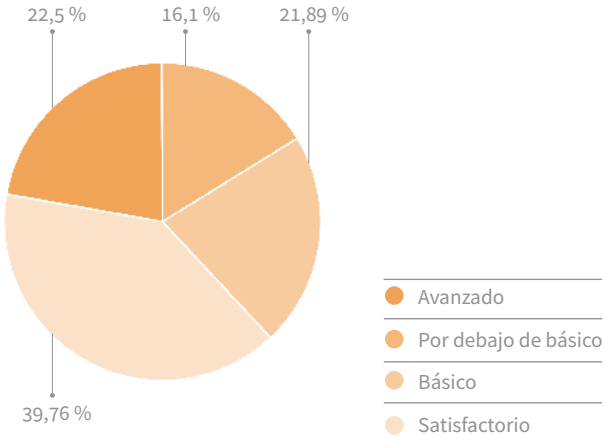
GRÁFICO 50. Sexto grado de nivel primario. Porcentaje de casos por Nivel de desempeño en Lengua. Provincia de Santa Fe. Año 2013.



Fuente: ONE 2013. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes. Elaboración propia en base a datos ONE 2013.

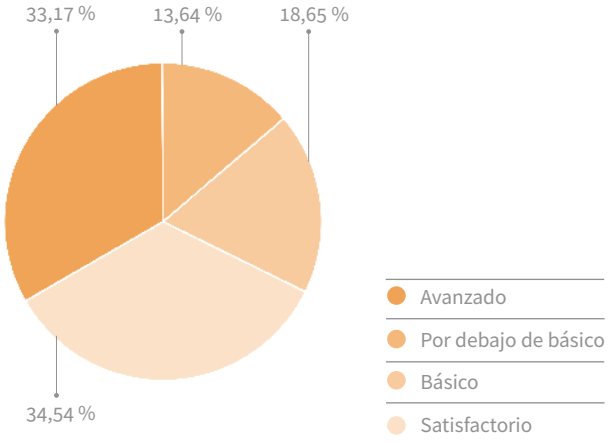
Si bien no es posible comparar los niveles de desempeño entre 2013 y 2016, ya que presentan graduaciones diferentes, es posible afirmar que en el año 2016 a través del operativo Aprender un 62% de los estudiantes de 6º grado de primaria alcanzaron niveles satisfactorio y avanzado en matemática, con diferencias mínimas entre varones y mujeres. Como se expresa en los gráficos 51 y 52, al comparar 6to primaria para las pruebas Aprender 2016, el porcentaje de estudiantes que alcanzaron niveles satisfactorio y avanzado es mayor en lengua.

GRÁFICO 51. Sexto grado de nivel primario.
Porcentaje de casos por Nivel de desempeño en Matemática.
Provincia de Santa Fe. Año 2016.



Ignorado: 12255 (Los resultados han sido ponderados por el factor de expansión en Matemática que corrige la no respuesta). // Fuente: elaboración propia en base a Aprender 2016. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes. Procesado con Redatam – CELADE/CEPAL Naciones Unidas.

GRÁFICO 52. Sexto grado de nivel primario.
Porcentaje de casos por Nivel de desempeño en Lengua.
Provincia de Santa Fe. Año 2016.



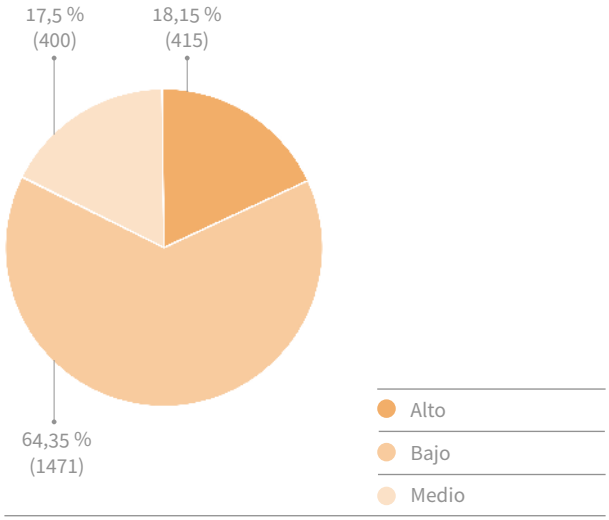
Ignorado: 11847 (Los resultados han sido ponderados por el factor de expansión en Lengua que corrige la no respuesta). // Fuente: elaboración propia en base a Aprender 2016. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes. Procesado con Redatam – CELADE/CEPAL Naciones Unidas.

4.2.3.2 Nivel Secundario

Si observamos las pruebas ONE 2013 para los estudiantes de 2° o 3° año de secundaria en Santa Fe, se puede ver que el desempeño de los estudiantes es 3% mayor en lengua (81,9%) que en matemática (78,9%) para los niveles medio/alto, tal como lo ilustran los gráficos 53 y 54.

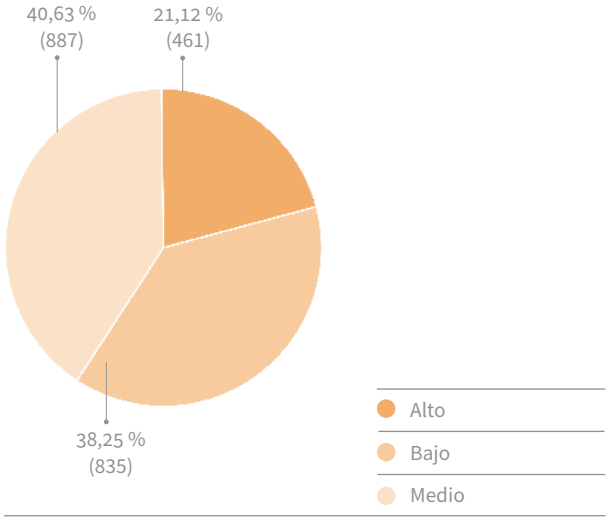
Al comparar los resultados para las pruebas Aprender 2016, en cuanto a los niveles de desempeño satisfactorio y avanzado, se muestra en el Gráfico 55 que hay una clara diferencia entre las asignaturas de lengua y matemática, con un 61,8% y 39,4% respectivamente. También se puede observar que son mayores los porcentajes para los varones en niveles satisfactorio y avanzado cuando la asignatura es matemática, y es a la inversa cuando la asignatura es lengua.

GRÁFICO 53. Segundo y tercer año de nivel secundario. Cantidad de casos y porcentaje por Nivel de desempeño en Lengua. Provincia de Santa Fe. Año 2013.



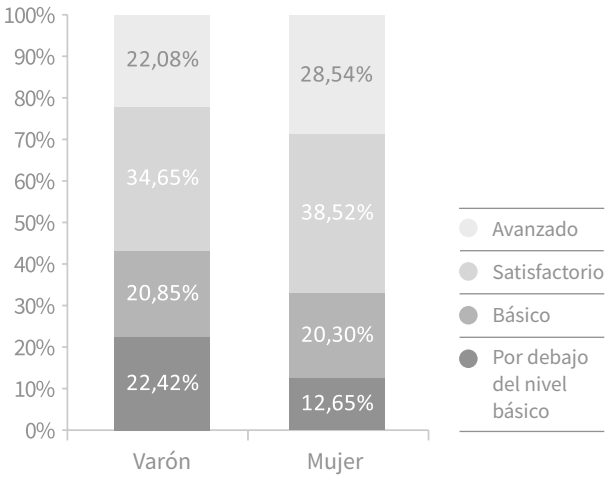
Fuente: elaboración propia en base a datos ONE 2013. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

GRÁFICO 54. Segundo y tercer año de nivel secundario. Cantidad de casos y porcentaje por Nivel de desempeño en Matemática. Provincia de Santa Fe. Año 2013.



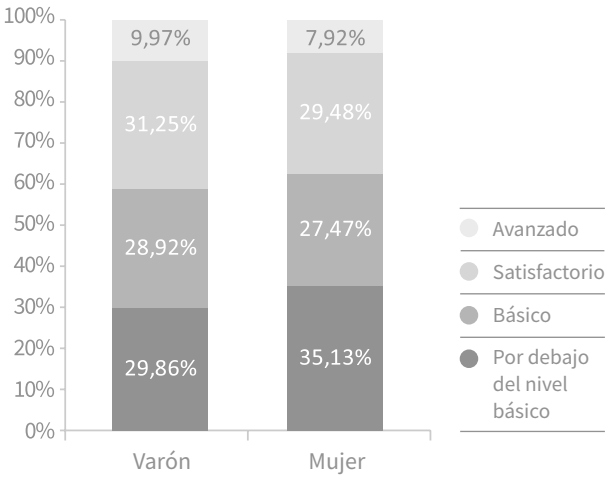
Fuente: elaboración propia en base a datos ONE 2013. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

GRÁFICO 55. Segundo y tercer año de nivel secundario. Porcentaje de casos de sexo por Nivel de desempeño en Lengua. Provincia de Santa Fe. Año 2016.



Ignorado: 13299 (Los resultados han sido ponderados por el factor de expansión en Lengua que corrige la no respuesta). // Fuente: Aprender 2016. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes. Procesado con Redatam – CELADE/CEPAL Naciones Unidas.

GRÁFICO 56. Segundo y tercer año de nivel secundario. Porcentaje de casos por sexo por nivel de desempeño en Matemática. Provincia de Santa Fe. Año 2016.



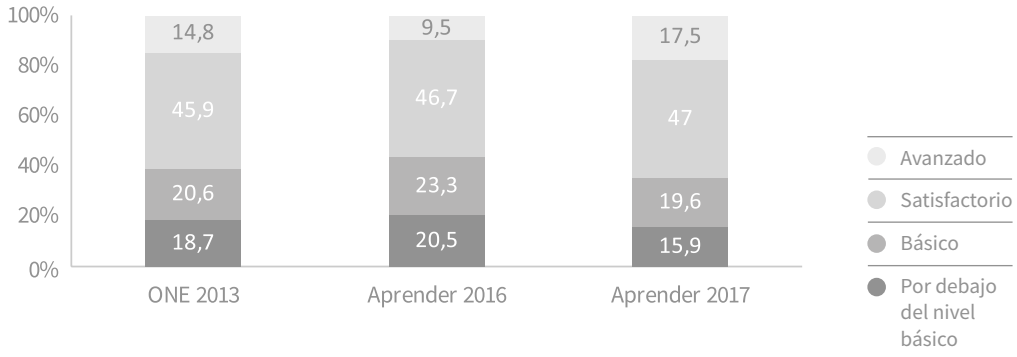
Ignorado: 13721. (Los resultados han sido ponderados por el factor de expansión en Matemática que corrige la no respuesta). // Fuente: Aprender 2016. Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación y Deportes. Procesado con Redatam – CELADE/CEPAL Naciones Unidas.

Para el caso de 5to año de secundaria es posible construir una serie histórica de datos desde 2013 a 2017.

Al analizar los niveles de desempeño en Lengua con una mirada temporal (ver Gráfico 57), se observa que:

- El porcentaje de estudiantes en el nivel de desempeño Satisfactorio y Avanzado en Aprender 2017 es mayor respecto de Aprender 2016.
- Comparado con los resultados de ONE 2013, el porcentaje de estudiantes en el nivel de desempeño Satisfactorio y Avanzado en 2017 es mayor.

GRÁFICO 57. Serie histórica en porcentaje de los desempeños en Lengua de los estudiantes de quinto año del nivel secundario en la provincia de Santa Fe, evaluados por ONE y Aprender. Años 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia en base a dato Aprender y ONE.

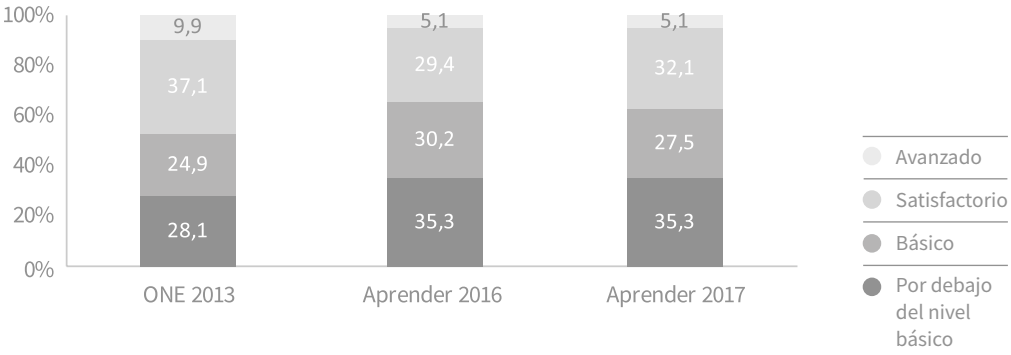
Al analizar los niveles de desempeño en Matemática con una mirada temporal (ver Gráfico 58), se observa que:

- El porcentaje de estudiantes en el nivel de desempeño Satisfactorio y Avanzado en Aprender 2017 es mayor respecto de Aprender 2016.
- Comparado con los resultados de ONE 2013, el porcentaje de estudiantes en el nivel de desempeño Satisfactorio y Avanzado en 2017 es mayor.

58

ED23 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Encuestas sobre el grado de satisfacción de los destinatarios del sistema educativo, considerando: Clima escolar, Situaciones de bullying, discriminación y violencia, Interés por lo que enseñan en la escuela y temas y actividades que a los estudiantes les gustaría que la escuela enseñe o aborde, para alumnos/as de 6° grado en primaria y 5° año de secundaria en la provincia de Santa Fe. Y encuesta de bienestar subjetivo a niñas y niños de 3°, 5° y 7° grado de primaria. Todo desagregado por sexo, etnia/raza, urbano/rural. // Encuestas de bienestar Subjetivo alumnos de 3, 5 y 7° de primaria año 2015.

GRÁFICO 58. Serie histórica en porcentaje de los desempeños en Matemática de los estudiantes de quinto año de secundaria en la provincia de Santa Fe, evaluados por ONE y Aprender. Años 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia en base a dato Aprender y ONE.

4.2.3.3 Estudios de carácter cualitativo

En cuanto al grado de satisfacción de los estudiantes en relación al sistema educativo, si bien no existen estudios específicos actuales publicados [58] para todo el sistema educativo y realizados de forma periódica y sistemática, es destacable el estudio realizado por la Defensoría de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe, Unicef y el Ministerio de Educación de la Provincia. Hablamos de la Encuesta de Bienestar Subjetivo de niñas, niños y adolescentes «Niñas y niños cuentan», del año 2015. En este estudio, en donde se prioriza la voz de chicos y chicas de tercero, quinto y séptimo grado, se realizan preguntas vinculadas a la sensación de protección en la familia, en la escuela, en la ciudad en donde habitan, se consulta a los niños y niñas qué es lo que más y menos les gusta de ir a la escuela, cómo es la vinculación entre ellas y ellos, con sus maestras y maestros, etc.

En términos generales, un 40% de los niños y niñas encuestados contó que no le agrada mucho ir a la escuela, y lo que menos les gusta es asistir todos los días. Sin embargo, en esta institución se sienten mayormente protegidos, a gusto con la relación con los maestros, las notas, y sus compañeras y compañeros de curso.

A medida que las niñas y los niños crecen es posible ver cómo sus valoraciones respecto de los temas mencionados van decreciendo, expresando una distancia mayor de la escuela, sus vínculos familiares, vecinos, etc.

Lo más interesante es que los niños y niñas expresan que lo que más les gusta es aprender, poniendo en cuestión las formas y dispositivos tradicionales.

El estudio presenta además un análisis muy interesante de las actividades que se realizan en tiempos libres y los tipos de actividades por género. Una de las actividades más mencionadas es mirar televisión, hacer la tarea y jugar con amigos.

En el operativo Aprender 2017 se plantearon algunos indicadores relacionados a clima es-

colar. Es necesario aclarar que los datos son representativos de un universo reducido, alumnos de 6° grado de nivel Primario y 5° año de nivel Secundario de toda la provincia de Santa Fe.

En cuanto a los estudiantes de 6º de nivel primario, la primera consulta que se realizó fue: ¿se llevan bien con sus compañeros? Del total de los estudiantes participantes de Aprender, un 81% consideró que se llevaba bien con todos o la mayoría de sus compañeros, un 19%, que se llevaba bien con pocos o ninguno de sus compañeros.

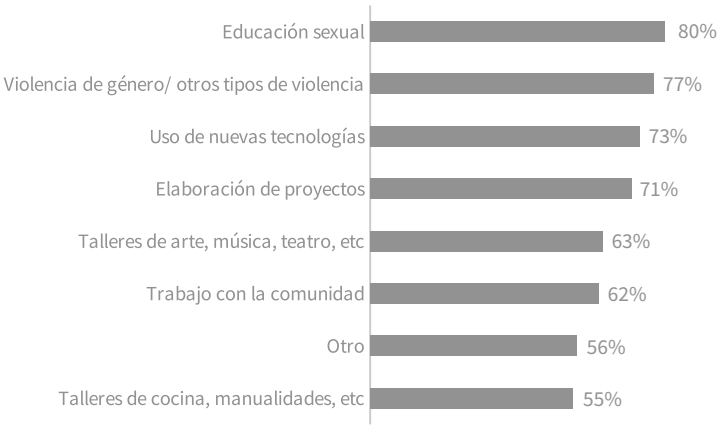
En cuanto a situaciones de bullying, discriminación y violencia, las situaciones con mayor incidencia fueron la discriminación por alguna característica personal o familiar (religión, características físicas, nacionalidad, etnia). Un 13% de estudiantes dijo que estas situaciones suceden siempre.

En cuanto a los estudiantes de 5º año de nivel secundario y la percepción del clima escolar, un 15% de los estudiantes percibió un clima escolar Alto. Esto significa que lo perciben positivamente. Un 72% percibió un clima escolar medio, y el restante 13% lo percibió negativamente (índice bajo). En el mismo sentido, del total de los estudiantes participantes de Aprender, un 79% consideró que se llevaba bien con todos o la mayoría de sus compañeros. Un 21% se llevaba bien con pocos o ninguno de sus compañeros.

En cuanto a las situaciones de bullying, violencia y discriminación la principal problemática marcada fue —al igual que el grupo de 6º de nivel primario— la discriminación por alguna característica personal o familiar (religión, orientación sexual, nacionalidad, etnia, características físicas).

Finalmente, del total de los estudiantes de nivel secundario participantes de Aprender, un 82% manifestó que le interesaba lo que le enseñaban en la escuela, y un 18% manifestó que no le interesaba. Mientras que un 75% de los estudiantes manifestó que había temas o actividades que la escuela debería abordar/enseñar y no lo hace, entre los cuales se colocan en primer lugar la educación sexual y la violencia de género/ otros tipos de violencia.

GRÁFICO 59. Respuesta de los estudiantes participantes de Aprender 2017 de 5° año secundaria de la provincia de Santa Fe respecto a los temas y actividades que a los estudiantes les gustaría que la escuela enseñe o aborde.



Fuente: elaboración propia en base a pruebas Aprender, 5° secundaria de Santa Fe. Año 2017.

SA

4.3 Derecho a la Salud

IN

Índice Derecho a la Salud

246 | **4.3.1** Marco normativo
253 | **4.3.2** Organización y cobertura. La convivencia entre niveles
253 | 4.3.2.1 Organización
259 | 4.3.2.2 Producción de información sobre Salud
261 | 4.3.2.3 Cobertura: acceso a los derechos
269 | 4.3.2.4 Efectores públicos de Salud
270 | 4.3.2.5 Agentes de la Salud
271 | 4.3.2.6 Producción de medicamentos e insumos
275 | **4.3.3** Ciclo de vida y riesgos
275 | 4.3.3.1 Fecundidad y natalidad
286 | 4.3.3.2 Tendencias en eventos de salud–enfermedad seleccionados
297 | 4.3.3.3 Consumos problemáticos
301 | 4.3.3.4 Derechos sexuales y reproductivos

4.3 Derecho a la Salud

SA

«Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.»

(PIDESC)

4.3.1 Marco normativo

59

SA9 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Incorporación en la Constitución Política (y/o constituciones estaduales o provinciales) del derecho a la Salud

Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud, los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d) La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, demarca la manera de interpretar y aplicar el derecho a la Salud en Argentina. Como se mencionó en el Capítulo 2, la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos, con jerarquía supralegal y constitucional, implicaron que toda normativa nacional resultara conforme a los mismos (artículo 75, inciso 22). De esta manera, la legislación local en materia de Salud los contempla o, en caso de contradecirlos, posee primacía la norma internacional.

La Constitución Nacional define y contempla el derecho 59 a la Salud en varios de sus artículos. En primer lugar, reconoce los derechos implícitos, entre los cuales está el derecho a la salud (artículo 33). En segundo lugar, establece que «todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...» (artículo 41). A su vez, se dedica a concertar los derechos que poseen los consumidores y usuarios de bienes y servicios mencionando, entre uno de ellos, la protección de la salud (el artículo 42). Entre las atribuciones del Congreso, alude a que debe «proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la

generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento...» (artículo 75, inciso 19). Por último, impone como obligación del Estado la obligación de «legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad» (artículo 75, inciso 23). En conclusión, de acuerdo a los mencionados artículos, se puede decir que el derecho a la Salud en nuestro país se encuentra enmarcado en parámetros de bienestar, esto es, desde un concepto amplio basado en el desarrollo humano.

La Constitución Provincial, en su artículo 19, también contempla el derecho a la Salud donde refiere que «la Provincia tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad. Con tal fin establece los derechos y deberes de la comunidad y del individuo en materia sanitaria y crea la organización técnica adecuada para la promoción, protección y reparación de la salud, en colaboración con la Nación, otras provincias y asociaciones privadas nacionales e internacionales. Las actividades profesionales vinculadas a los fines enunciados cumplen una función social y están sometidas a la reglamentación de la ley para asegurarla. Nadie puede ser obligado a un tratamiento sanitario determinado, salvo por disposición de la ley, que en ningún caso puede exceder los límites impuestos por el respeto a la persona humana».

La existencia de la Salud como derecho en ambas constituciones establece la institucionalidad del mismo y enfatiza que el Estado es el garante del derecho a la Salud. Igualmente, además de las Cartas Magnas, la legislación vigente tanto a nivel nacional como provincial se basa en la existencia de distintas normativas [60] (leyes, decretos, resoluciones, entre otras) que componen la legislación sanitaria. Es decir, normas que regulan aspectos directos o indirectos relacionados con la salud de la persona humana. La producción de legislación sanitaria es una competencia específica del poder legislativo nacional y provincial.

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación es quien establece actualmente los lineamientos a modo de valor indicativo. La adhesión es condicionada en el plano político, dado el sistema federal y de acuerdo a la Constitución Nacional que establece que la salud es una facultad de las provincias no delegada a la Nación. Es por ello que las provincias cuentan con total autonomía en materia de políticas de salud pública y con la mayor parte de responsabilidades en la provisión de servicios y, a su vez, los municipios tienen a cargo la ejecución de programas y la administración de los servicios de su órbita, situación que lejos de ser homogénea da cuenta de la convivencia de disparidades complejas en las 24 jurisdicciones en las que se divide el territorio nacional.

La actual legislación nacional y provincial, en materia de Salud, es de carácter amplio, ya que regula cuestiones como prevención, enfermedades, discapacidad, salud mental, prácticas médicas, anticoncepción, entre otras (Garay, 2017), aunque no posee una normativa marco que regule el derecho a la Salud en su totalidad, es decir, una Ley nacional o provincial que determine la forma de implementación de la política sanitaria. En este sentido, actualmente en la Provincia de Santa Fe se encuentra en tratamiento un proyecto de Ley de

60

SA10 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Legislación específica que contempla el derecho a la Salud

SA44 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Regulación del aborto

SA45 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Ley o política nacional para los discapacitados físicos y mentales

SA46 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Ley de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos

Salud, que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados desde el mes de noviembre del 2018 (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2018). Su objetivo consiste en garantizar el derecho a la salud, respetando los principios de gratuidad, integralidad, equidad, accesibilidad y participación y la construcción de un marco para el ordenamiento, la regulación y fiscalización del servicio de salud en todas las modalidades de atención y cuidado (Diputados Socialistas, 2018).El proyecto de Ley evidencia un primer paso para la institucionalización del derecho a la salud que regule, ordene y fiscalice las acciones de salud en todas las modalidades de servicios de atención y cuidado.

La existencia de legislación específica que contemple el derecho a la Salud mostró un avance no solo en la regulación del derecho y su sistema, sino también en la creación y aprobación de leyes dirigidas a la protección del derecho y de ciertos grupos vulnerables y/o poco privilegiados. Esto se puede visualizar en la Tabla 51 presentada a continuación:

TABLA 51. Temáticas del derecho a la Salud reguladas por disposiciones nacionales y de la provincia de Santa Fe.

Temática	Legislación
Subsistemas de salud: privado y de seguridad social	• Ley Nacional 23.661/1989 – Sistema Nacional del Seguro de Salud • Ley Nacional 23.660/1989 – Obras sociales
Salud Mental	• Ley Nacional 26.657/2010 • Ley Provincial 10.772/1991 de Salud Mental
Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	• Ley Nacional 26.061/2005 – Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes • Ley Provincial 12.967/2009 – Promoción y protección integral de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes
Discapacidad	• Ley Nacional 24.901/1997 – Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad • Ley Nacional 22.431/ 1981 – Sistema de protección integral de los discapacitados • Ley Nacional 24.314/1994 – Accesibilidad de personas con movilidad reducida. Modificación de la Ley Nacional 22.431 • Ley Nacional 26.653/2010 – Accesibilidad de la Información en las Páginas Web • Ley Nacional 26.522/2009 – Servicios de Comunicación Audiovisual • Ley Nacional 26.858/2013 – Derecho al acceso, deambulación y permanencia • Ley Provincial 9.325/1983 – Sistema de protección integral de las personas discapacitadas
Derechos sexuales y reproductivos	• Ley Nacional 25.673/2002 – Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable • Ley Nacional 26.130/2006 – Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica • Ley Nacional 25.929/2004 – Parto humanizado • Ley Provincial 11.888/2002 – Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable • Ley Provincial 12.323/2001 – Ligadura de Trompas de Falopio para las mujeres y Vasectomía para los hombres

Protección de la información personal	• Constitución Nacional artículo 43 • Ley Nacional 25.326/2000 – Protección de los datos personales • Ley Nacional 26.343/2007 – Protección de los datos personales, modificación • Ley Nacional 26.529/2009, artículos 2, 4 y 18 - Derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la Salud • Ley Nacional 17.132/1967 – Ejercicio de la medicina
Consentimiento de la persona para aceptar o rechazar un tratamiento.	• Ley Nacional 26.529/2009 – Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud • Ley Nacional 26.529/2009 - Derechos del paciente en su relación con los profesionales e Instituciones de la Salud • Ley Nacional 26.657/2010 – Salud Mental • Ley Nacional 17.132/1967 – Ejercicio de la medicina • Constitución de la Provincia de Santa Fe artículo 19 • Ley Provincial 10.772/91 – Salud Mental

Fuente: elaboración propia en base a información legislativa y constitucional.

61

SA62 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Normas y regulaciones de protección del estado sobre la confidencialidad de la información personal de Salud

SA63 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Disposiciones y/o legislación que requieran el consentimiento de la persona para aceptar o rechazar un tratamiento

62

SA72 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela)

De acuerdo a los niveles estatales, encontramos que en el nivel nacional se han reglamentado dos subsistemas: la seguridad social y la privada, los cuales serán descriptos posteriormente. Además, tanto a nivel nacional como provincial, se ha legislado para proteger los derechos de grupos vulnerables como niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y con padecimientos asociados a la salud mental, las mujeres en relación a la salud sexual y reproductiva. Esto determinó un avance en la regulación del derecho a la Salud desde la igualdad de oportunidades. En cuanto a la salud mental, es importante destacar que la Ley Provincial 10.772/91 fue pionera a nivel nacional.

Por otro lado, en materia del derecho a la Salud es fundamental contar con normativa destinada a reglamentar el acceso a información por parte de los pacientes, para que estos puedan tomar decisiones autónomas respecto a los tratamientos. Como se verá en el Capítulo 6, no debemos olvidar que el acceso a la información pública es un derecho humano. Como tal, ese derecho es una facultad de la ciudadanía y una obligación de los Estados, en sus tres poderes, y viabiliza la realización de los principios republicanos. A su vez, por un lado, la información tiene un valor como bien indirecto, público o colectivo como medio para la concreción de otros derechos, valores o principios. Por el otro, posee valor como bien directo, esto es para satisfacer derechos individuales. En este sentido, en relación al derecho a la Salud se denota un marco de protección legal para los pacientes 61 en los efectores, debido a que, como se observa en la Tabla 51, coexisten leyes, principalmente nacionales, dedicadas a la protección de la información personal de los pacientes y de consentimiento para la aceptación y rechazo de los tratamientos.

Además, están previstas acciones constitucionales 62 que tienen como propósito resguardar los derechos de la ciudadanía (acciones de amparo, acciones de protección, acciones de tutela). En este sentido, tanto la Constitución Nacional (artículo 43) como la Constitución de la provincia de Santa Fe (artículo 17), contemplan el recurso de amparo como procedimiento legal que protege los derechos fundamentales (a la vida, a la salud y a trabajar) de los ciudadanos frente a actos que los afecten y/o amenacen y sean contrarios a la ley. Los amparos, como medidas judiciales de naturaleza constitucional, cumplen la función de activar accio-

63

SA71 ACCESO A LA JUSTICIA: Competencias de los ministerios o de las superintendencias para recibir quejas de los usuarios del sistema de Salud

64

SA70 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la Salud

SA73 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de servicios jurídicos gratuitos e integrales de protección del derecho a la Salud

nes del Estado para garantizar la protección. Es decir, protegen las garantías fundamentales, por ejemplo, el amparo colectivo para el autocultivo de cannabis, el amparo por falta de vacunas; amparo ambiental para detener las fumigaciones que afectan gravemente la salud; amparo para que una obra social cubra el 100% de medicamentos y/o tratamientos, etc.

Sumado a los amparos constitucionales y a la legislación destinada a la regulación del derecho y de los pacientes, es fundamental que existan mecanismos, procedimientos e instancias vinculadas a recibir y viabilizar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones relacionadas al derecho a la Salud. En este sentido, a nivel nacional se encuentra la Superintendencia de Servicios de Salud 63 como ente de regulación y control para asegurar el cumplimiento de las políticas y la efectiva realización del derecho, según lo establecido en la legislación vigente. De esta manera, la Superintendencia se dedica a garantizar el derecho de los usuarios a las prestaciones de Salud a partir de la regulación y el control de las obras sociales nacionales y las entidades de medicina prepaga. Por tanto, si alguna obra social o entidad se niega a afiliar, dar cobertura o lo hacen de modo irregular, la Superintendencia tomará el reclamo y velará por ellos (Superintendencia de Servicios de Salud, 2018).

En la provincia de Santa Fe, existen, como veremos a continuación, organismos que cuentan con áreas o procedimientos administrativos destinados 64 a recibir reclamos, sumado a una estructura legal —Ley Provincial 11.975/2001— como marco regulador de la identificación del personal y reclamos en la administración pública provincial. En esta última, se establece, principalmente, que todo funcionario o empleado de la Provincia debe responder e informar sobre sus funciones ejercidas, que todo el personal estatal con atención al público debe estar identificado y que todas las oficinas de la administración pública deben habilitar un registro de reclamos y sugerencias a disposición de las personas que concurran. Además de los organismos y la normativa mencionada, existe la posibilidad de realizar reclamos administrativos al Poder Ejecutivo provincial para que, a partir de una presentación escrita, la administración resuelva una pretensión determinada relacionada a la revisión de un acto administrativo dispuesto al cumplimiento de una obligación o la realización de una acción (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 a).

A su vez, con jurisdicción en todo el territorio provincial, se encuentra la Defensoría del Pueblo, creada por la Ley Provincial 10.396/1990, que es un organismo descentralizado, unipersonal e independiente, que cumple con un rol innovador en materia de Derechos Humanos. Está encargada de proteger y promover los derechos fundamentales del individuo y los intereses difusos o colectivos de la comunidad contra actos irregulares, arbitrarios, ilegítimos, discriminatorios o negligentes de la administración pública centralizada (gobernación, ministerios, secretarías y subsecretarías del Poder Ejecutivo entre las que se encuentra, entre otras, Salud), la administración pública descentralizada (entes autárquicos) y sociedades con participación estatal y personas jurídicas en ejercicio de funciones públicas (colegios de profesionales). Puntualmente, en materia de Salud, la Defensoría del Pueblo de Santa Fe atiende reclamos por falencias en la prestación de servicios por parte de los efectores públicos de salud e inconvenientes relacionados con el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social y otras obras sociales. A su vez, cuenta con un área dedicada exclusivamente a la vulneración de derechos de personas con discapacidad (Defensoría de la Provincia de Santa Fe, 2018).

65 **SA74** ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de oficinas públicas de mediación o conciliación para resolver cuestiones vinculadas con Salud

También, el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) —obra social de los empleados públicos de la provincia— cuenta con un trámite gratuito de forma presencial, telefónica y/o vía web para que los afiliados expongan reclamos por prácticas abusivas. Esto es, situaciones donde los prestadores infrinjan los compromisos asumidos o los requerimientos establecidos por la obra social, y condicionen así la relación médico-paciente y la calidad de la cobertura. Estos reclamos pueden ser tanto personales como institucionales, es decir, tanto de personas físicas como de entidades que representen a los afiliados (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 b).

Por su parte, el Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, aunque no posee instancias de tipo administrativas, cuenta con distintos tipos de acciones para resolver conflictos o incumplimientos en defensa del derecho a la Salud. Por un lado, es quien recibe, en los Juzgados de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial, los recursos de amparo mencionados anteriormente. También procede con el recurso contencioso administrativo sumario frente a «...cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que, violando disposiciones del orden administrativo local, lesionaren intereses simples o difusos de los habitantes de la Provincia en la tutela de la salud pública...»(Poder Judicial, 2018 a). Además, para proteger no solo el derecho a la Salud sino todo tipo de derecho fundamental, cuenta con defensorías civiles que brindan asesoramiento y/o patrocinio legal a aquellas personas que no tengan recursos económicos suficientes, y con defensorías zonales al interior de los barrios de las ciudades de Santa Fe y Rosario. Dichos Defensores, si bien no pueden litigar, hacen un informe al Defensor que se encuentra en el Tribunal y éste se encarga de iniciar la demanda respectiva (Poder Judicial, 2018 a). En este sentido, vale detallar que los defensores públicos son funcionarios integrantes del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, que tienen a su cargo la defensa de los derechos de las personas vulnerables (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, 2018 b).

Sumado a la protección constitucional, legal y de instancias administrativas, la ciudadanía santafesina dispone de mecanismos de mediación 65 para la resolución de conflictos, a través de un tercero imparcial. Este procedimiento se encuentra enmarcado en la Ley Provincial 13.151/2010 como un método no adversarial y desjudicializado de resolución de conflictos y como una instancia previa obligatoria a la iniciación del proceso judicial, según los términos establecidos en esa Ley. En consonancia, el gobierno de la provincia de Santa Fe posee la Agencia de Gestión de Mediación con oficinas en los cinco nodos de la Provincia (Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto) (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 c). Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe también cuenta con dos centros de mediación, uno en la ciudad de Santa Fe y el otro en la ciudad de Rosario (Defensoría de la Provincia de Santa Fe, 2018). Asimismo, el Poder Judicial posee oficinas de esa índole en las ciudades de Santa Fe y Rosario y tiene mediadores judiciales en toda la Provincia (Poder Judicial, 2018 a).

A partir de la información relevada se destaca que en la provincia de Santa Fe, los tres poderes del Estado intervienen en la protección, tutela y defensa del derecho a la Salud de la población santafesina.

En términos de mecanismos de coordinación y articulación de políticas, es importante

señalar a nivel nacional la existencia del Consejo Federal de Salud (COFESA), creado en 1981 mediante la Ley Nacional 22.373/1981, donde se establece su creación, misión y funciones, (siendo su antecedente inmediato el Comité Federal de Salud que funcionó entre 1971 y 1973 al interior del Consejo Federal de Bienestar Social).

El COFESA tiene como misión principal «propender integralmente a la coordinación del desarrollo sectorial en materia de salud en toda la República». Entre sus funciones se establece que debe entender sobre los problemas de salud comunes a todo el país; determinar las causas de dichos problemas; analizar y revisar las acciones desarrolladas; establecer postulados básicos para una política sectorial de salud; lograr compatibilizar a nivel global las tareas de diagramación y ejecución de los programas y contribuir al desarrollo de un sistema federal de salud. Se encuentra integrado por la máxima autoridad en materia de Salud a nivel nacional en calidad de presidente, los ministros de salud provinciales y el de la ciudad de Buenos Aires. Su dinámica de funcionamiento, que en sus inicios implicó intercambio de información y exposición de las acciones de cada jurisdicción, a partir del año 2003 en adelante fue adquiriendo importancia como espacio de acuerdos y articulación de la política sanitaria en todo el territorio (Repetto et al, 2010).

El COFESA es un espacio institucional donde los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de expresar la defensa de la salud pública frente a la reducción de recursos, estructuras y jerarquías; y, en términos de Chiara (2009), en el marco de las coordenadas particulares del federalismo como contexto en relación al sector salud en Argentina.

El Ministerio de Salud ha sido la máxima autoridad en materia de salud a nivel nacional desde el año 1949 y hasta el año 2018, cuando el Gabinete Nacional pasó de tener 21[67] Ministerios a 10. El Ministerio de Salud se fusiona con el Ministerio de Desarrollo Social que pasa a llamarse Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el cargo de ministro de Salud es reducido a secretario[68]. La reducción de Ministerios no se trata simplemente de una reubicación en el organigrama estatal, es una clara señal de regresividad y ajuste que implica la desjerarquización de prioridades sociales de la agenda de gobierno nacional; la pérdida de autonomía subnacional sobre recursos presupuestarios; el debilitamiento de los roles y refuerzo de las asimetrías estructurales a nivel territorial. En suma, una vez más, se sobrecargan las responsabilidades de las provincias a pesar de los compromisos constitucionalmente asumidos en el sistema federal. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018) dejó clara su preocupación, en sus observaciones finales sobre el cuatro informe periódico sobre Argentina, por la posible profundización del deterioro de la infraestructura de Salud debido a cortes adicionales en los presupuestos y el debilitamiento de la función supervisora del Estado nacional fundada en la degradación del Ministerio de Salud a Secretaría de Estado.

67. En el inicio de la gestión de Mauricio Macri en diciembre de 2015 el Gabinete Nacional se amplió de 16 a 22 Ministerios. En el mes de septiembre de 2018 se produce una reducción de 22 a 11 Ministerios quedando el Gabinete Nacional conformado por: Jefatura de Gabinete; Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; Economía; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Seguridad; Justicia; Transporte; Producción y Trabajo; Salud y Desarrollo Social; Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología.

68. En el espacio del COFESA, la Ministra de Salud de la provincia de Santa Fe ha manifestado públicamente la preocupación desde el primer día en que se hizo público que el Ministerio de Salud de la Nación sería transformado en una secretaría del Ministerio de Desarrollo Social, planteando «la propia historia del ministerio, a partir del surgimiento y toda su lucha, lo ocurrido en los periodos democráticos y durante tiempos de dictadura». Sosteniendo además que el COFESA «es el espacio en el que deben tomarse las decisiones en un país federal y teniendo en cuenta que los ministerios provinciales no fueron consultados ni informados de la medida» (Declaraciones de la Ministra de Salud de la Provincia de Santa Fe, en El Litoral, 01/11/2018).

4.3.2 Organización y cobertura. La convivencia entre niveles

4.3.2.1 Organización

La conformación del derecho a la salud en Argentina es el resultado de una compleja construcción donde, a mediados de la década de 1940, el Estado comenzó a asumir un rol fundamental en términos de planificación, regulación y prestación de las políticas, y dio un fuerte impulso a la salud pública, pero en convivencia con el desarrollo de otros actores como los sindicatos y la medicina privada.

La situación de salud de la población hace referencia a las acciones que la sociedad y el Estado desarrollan en la materia. En ese sentido, existen tres dimensiones centrales para el análisis: a) la situación de salud de la población, que hace referencia a un conjunto de factores combinados como conductas, ambiente, genética y sistema de salud; b) las políticas de salud y c) el sistema de salud. A las dimensiones señaladas se debería sumar una perspectiva que relacione la evolución del sector salud con la del resto de la sociedad y sus instituciones (Tobar, 2012).

La Organización Mundial de la Salud define al sistema de salud como la suma de todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo objetivo principal consiste en mejorar la salud (Organización Mundial de la Salud, 2015).

Es importante señalar dos rasgos distintivos del sistema: 1) que el sector público ofrece servicios a los que tienen derecho todos los habitantes, con independencia de que cuenten con otro tipo de cobertura y 2) la existencia del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido también como Programa de atención médica integral (PAMI), a cargo del Estado, destinado a proveer servicios a jubilados, pensionados y sus grupos familiares (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

En Argentina, la provisión de servicios de salud fue impulsada por una vertiente comunitaria que se expresó en hospitales, dispensarios vecinales y organizaciones mutuales a la par de una oferta pública y privada de base higienista y sanitarista (entre 1880-1943)[69] y en ausencia de definiciones directas del Estado Nacional debido a que la Salud, a diferencia de la Educación, no figuraba entre las demandas políticas, y tampoco en la Constitución Nacional como responsabilidad entre las distintas jurisdicciones, lo que configuraba un encuadre débil y ambiguo que confluyó a lo largo del siglo XX en la conformación de un sistema heterogéneo (Chiara, 2009).

A partir de la primera presidencia de J. D. Perón en 1945, el sector público ocuparía un lugar predominante en la prestación, diseño y desarrollo de las políticas del sector, con la creación del Ministerio de Salud de la Nación en 1949 (Cetrángolo y Devoto, 2002).

69. El higienismo, desarrollado principalmente entre 1880 y 1920, abordó dolencias urbanas y suburbanas como la tuberculosis y el cólera y las enfermedades infectocontagiosas y problemas sanitarios en torno al conventillo o inquilinato. El sanitarismo, a partir de 1920 centró la atención en la vida rural concentrándose en el paludismo, la malaria, las parasitosis, etc. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

El desarrollo del sistema de Salud pública irá en paralelo con el desarrollo del modelo de seguro social, expresado en un esquema de protección vinculado al mundo del trabajo, que implicó el pasaje del seguro individual y voluntario al seguro social obligatorio a medida que el Estado fue incorporando funciones de regulación del mercado de trabajo y de las contribuciones patronales. Al mismo tiempo, van a persistir instituciones privadas de atención desvinculadas de la política estatal, que a partir de la década del setenta se van a consolidar en el marco del Estado neoliberal (Tobar, 2012).

En relación al rol del Estado en sus distintos niveles y a la morfología del sistema de salud en Argentina, es importante señalar que, a partir de 1976 y hasta la década de 1990, se inicia un proceso de descentralización administrativa de establecimientos y hospitales nacionales que pasan al ámbito provincial y municipal, sin la transferencia de recursos para financiar los mismos. La descentralización generó una doble situación: promovió una mayor autonomía relativa entre los actores del nivel subnacional y dejó en evidencia los límites en las condiciones institucionales y presupuestarias de las provincias para sostener las políticas del sector en un contexto de fuertes diferencias regionales. (Chiara, 2009).

Producto de su compleja evolución, el sistema de Salud en Argentina se encuentra divido en tres subsectores: público, de la seguridad social y privado, se caracteriza por su alto nivel de fragmentación y desintegración producto de su compleja evolución y donde se juegan las disputas entre actores claves por el control de ciertos aspectos del sistema.

El subsector público se divide en tres jurisdicciones de gobierno —nacional, provincial y municipal—, se encuentra regulado por las normativas emanadas en cada jurisdicción y comprende a hospitales, centros de salud, dispensarios, etc. El subsector de la seguridad social comprende a las obras sociales nacionales, provinciales y a las obras sociales que tienen regímenes especiales como las Fuerzas Armadas, las Universidades Nacionales, Poder Legislativo etc. Este sistema se caracteriza por la heterogeneidad de las instituciones que lo componen en términos de la población que agrupan, la cobertura que brindan, los recursos por afiliado y la modalidad de operación. Por último, el subsector privado está compuesto por la medicina prepaga e incluye prepagas, sanatorios, clínicas y servicios de características muy diversas. Es importante señalar que los dos últimos subsectores están fuertemente conectados entre sí por el sistema indirecto de contratación de servicios. (Cetrángolo y Devoto, 2002; Cursio, 2011)

Desde el año 2008, la gestión de la salud en la provincia de Santa Fe se funda en un modelo de gestión pública en red, basado en la atención primaria de salud. El modelo fue formulado a partir del Plan Estratégico Provincial como un Sistema Único de Salud con cobertura universal (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). Este se tradujo en una estrategia que buscó garantizar el acceso universal de la ciudadanía santafesina a la Salud mediante la cercanía de lo estatal en territorio. Por ello, se instaló un modelo de gestión organizado en una red integrada de servicios con importante énfasis en la descentralización para un funcionamiento integrado en el Atención Primaria de la Salud (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 d).

La red pública integrada de servicios de salud está compuesta por efectores de gestión provincial y municipal. Los efectores están divididos en tres niveles según su complejidad, con el objeto de universalizar el acceso y la cobertura de cuidados integrales de salud (Go-

bierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 e). El Primer Nivel está compuesto por los centros de salud, es decir, efectores sin internación distribuidos por todo el territorio provincial en cercanía con la población. El segundo nivel se constituye por Hospitales y el Sistema para la Atención Médica de la Comunidad (SAMCOS) de baja y mediana complejidad con atención asistencial y diagnóstica. Por último, el tercer nivel lo integran los hospitales de alta complejidad, compuestos por alta complejidad médica y tecnológica localizados a nivel regional con responsabilidad territorial (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 d).

Caso Rosario[70]

El antecedente inmediato en relación a la gestión del sistema de salud en la provincia de Santa Fe a partir del año 2007 es la experiencia de desarrollo en materia de salud impulsada por la municipalidad de Rosario a partir del año 1989, que se llevó adelante a partir de la intendencia de Héctor Cavallero y la gestión de la Secretaría de Salud a cargo de Hermes Binner.

Durante las décadas de 1970 y 1980, la ciudad de Rosario asistió a un proceso de reducción significativa del sector público en contrapartida con el crecimiento del sector privado y de la seguridad social y en el marco de los «avatares» que durante esas décadas produjeron la configuración de un sistema de salud fragmentado y excluyente (Rovere, 2006).

La experiencia de la ciudad de Rosario fortaleció el componente de salud pública porque la «propia gestión de gobierno ha construido parte de su identidad a partir de la importancia otorgada a la salud pública en una década en la que el gobierno nacional se desentendía de ella» (Rovere, 2006: 125). Esto se da en el marco de la transición y consolidación de la recuperación democrática a contramano de la implementación del neoliberalismo a nivel nacional propiciado por el gobierno de Carlos Menem para el decenio 1989–1999.

En el año 1989, en el escenario de una crisis política y económica de gran magnitud, desde el ejecutivo municipal se produjo una convocatoria amplia a todos los actores involucrados en el sistema de salud y, entre ellos, se destacó el Centro de Estudios Sociales y Sanitarios (CESS) de la Asociación Médica de Rosario. La decisión política en el ámbito de la salud pública fue pasar de lo normativo a lo estratégico, apoyados en dos «vigas maestras: la descentralización y la participación» (en palabras de Hermes Binner).

En clave institucional, la experiencia de Rosario, de acuerdo a Rovere, se puede organizar en tres etapas: 1989–1995 Fundacional de un sistema de salud solidario; 1995–1999: Institucional y 2000–2004: Ampliación de coberturas y redefinición del territorio.

70. Para el desarrollo de este apartado vamos a tomar como referencia el trabajo de Mario Rovere (2006) «Una ciudad modelo en Salud Pública. La construcción de una estrategia, el diseño de una gestión» y la entrevista realizada al autor el día 04 de abril de 2019.

• **EN LA PRIMERA ETAPA** se inscriben hechos destacados, como la recuperación de hospitales, el fortalecimiento de la atención primaria y la construcción de una agenda estratégica y participativa.
• **EN LA SEGUNDA ETAPA**, se destacan la creación del Instituto de la Salud Juan Lazarte en 1994, el fortalecimiento de redes y la reasignación de recursos con criterio geográfico–poblacional y gestión de calidad centrada en el ciudadano con eje en la accesibilidad, de adentro hacia afuera «admisión–puerta de entrada», y de afuera hacia adentro «siguiendo el camino del paciente».
• **EN LA TERCERA ETAPA**, en primer lugar se extendió la cobertura y se consolidaron los canales de acceso a prestaciones de diagnóstico y tratamiento de segundo y tercer nivel (media y alta complejidad), mediante la inauguración del Centro Médico Asistencial (CEMAR), que se sumó a la red de hospitales en funcionamiento. En segundo lugar, en el marco de una gestión provincial ocupada en el fortalecimiento del Ministerio de Salud, se facilitó la apertura del espacio conjunto de gobernabilidad «sala de situación», que priorizó cuatro áreas: atención primaria, salud materno–infantil, medicamentos y urgencias.

La Sala de situación provincial es un espacio de información para la gestión donde se desempeñan equipos interdisciplinarios, cuya función principal es integrar la información relevante producida en servicios y dependencias. Los principales destinatarios de la información son los trabajadores del sistema de salud, los actores gubernamentales y la población. Por último, se inició el proceso de descentralización municipal con la construcción de Distritos y la articulación con los Centros de salud en el territorio.

El análisis señalado llega hasta el año 2004. Para dar cuenta de las características del proceso y en el marco de las tres gobernaciones del Frente Progresista Cívico y Social que corresponden al período de nuestro análisis, Rovere (2019) propone como continuidad de su análisis asumir la escala provincial a la luz de la experiencia en la ciudad de Rosario y, en función de ello, señala un conjunto de hitos fundamentales que otorgaron al Derecho a la Salud un lugar protagónico en la gestión de la provincia.

La nueva gestión del poder ejecutivo que se inauguró en el año 2007 partió de una premisa básica: el rol principal en la prestación lo debe asumir el Estado y el sector privado debe ocupar un lugar secundario, dado que no se puede pensar en un sistema de salud si no se fortalece el sector público.

Plan, tiempo y recursos es el orden que señala Rovere, a modo de una línea de tiempo que atraviesa los tres mandatos del Frente Progresista Cívico y Social, que no estuvieron exentos de tensiones en la legislatura provincial y en las corporaciones, sobre todo en el gobierno (2007–2011), que no contó con mayoría en el Senado provincial para impulsar el proceso de reformas necesarias a nivel provincial.

En el periodo 2007–2011, se planificó y descentralizo el gobierno, en el período 2011–2015 se articularon y consolidaron las políticas sobre la estructura de nodos que propició el trabajo en redes impulsado por la expansión de alianzas políticas y la generación de acuerdos más amplios. En el periodo 2015-2019, unos de los rasgos más importantes fueron el cre-

cimiento de la infraestructura, la formación de recursos humanos y la consolidación de la inversión pública en salud. El gasto público de la Provincia de Santa Fe en Salud, durante el período 2010, 2013, 2016 y 2017 representó alrededor de un 9% del presupuesto provincial.

El Gobierno de la Provincia establece que el sector público provincial y las políticas públicas en materia de salud se deben orientar siguiendo los valores y estrategias de la Atención Primaria de la Salud 66 (APS)[71]: Universalidad, Equidad, Integralidad, Accesibilidad, Gratuidad y Calidad (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 f). En este sentido, el modelo en red le permitió la planificación de políticas públicas de Salud desde una mirada integral, es decir, entendieron que la resolución de los problemas de Salud debe considerar tanto la atención, la prevención o la rehabilitación como así también asegurar la amplitud y continuidad en el tipo de cuidado y contemplar las dimensiones físicas, psíquicas y sociales de bienestar de una persona (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018 d). Por su concepción integral, la política provincial de Salud no se puede reducir a una oferta programática fácilmente identificable (Entrevista, 2018).

La defensa e instalación del derecho a la Salud y la forma en que el gobierno lo contempla también tiene que ver con la implementación de una estrategia comunicacional 67. En este sentido, a nivel nacional, desde el ex Ministerio de Salud de la Nación, actual Secretaría de Gobierno de Salud, se han llevado a cabo campañas principalmente dirigidas a difundir temas vinculados con el derecho a la Salud de la ciudadanía argentina. Desde las campañas se han abordado problemáticas sanitarias específicas (lactancia materna, calendario de vacunación, enfermedades vectoriales, entre otras) con el objetivo de sensibilizar a la población, brindar información sobre los servicios existentes del sistema público de salud, promover hábitos saludables y/o conductas preventivas, y movilizar respeto del derecho a la salud integral. Normalmente, las campañas se despliegan en formato audiovisual, radial, vía pública, gráfica en centros de Salud públicos y redes sociales. En todos los casos, las campañas requieren la articulación con la Secretaría de Comunicación de Presidencia de la Nación, encargada de administrar la pauta pública en medios audiovisuales y radiales, en vía pública y en portales digitales. Vale aclarar que, solo en ocasiones puntuales, se han desarrollado piezas radiales traducidas en lenguas de pueblos originarios 68 (wichí, toba y quechua) y se ha articulado con radios comunitarias del NOA y NEA para su difusión (Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018).

En el marco del sistema federal, cada jurisdicción tiene la potestad de desarrollar campañas de comunicación a través de medios nacionales, provinciales y/o locales, ya sea manteniendo y/o adaptando la propuesta estética y de contenidos producida por el nivel nacional para cada temática específica o generando piezas propias (Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018). En este

66 **SA32** CAPACIDADES ESTATALES: Incorporación en documentos oficiales (política pública) el concepto básico de atención primaria de salud integral y universal

67 **SA64** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Características, cobertura y periodicidad de campañas de difusión del derecho a la Salud

68 **SA75** ACCESO A LA JUSTICIA: Características y cobertura de los medios que difunden información a las personas de sus derechos en relación con la salud. Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas

71. La OMS establece que «La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país. Es el núcleo del sistema de salud del país y forma parte integral del desarrollo socioeconómico general de la comunidad» (Organización Mundial de la Salud, 2018 a).

marco, en la Provincia de Santa Fe la estrategia comunicacional, desde el año 2010, estuvo fuertemente marcada por el lineamiento general de la política de gobierno, la estrategia de APS. En la Provincia, la comunicación es planificada y producida por la actual Dirección Provincial de Información Pública y Comunicación del Ministerio de Salud provincial. Hasta el año 2014–2015, la comunicación tuvo una impronta vinculada a la voz del Ministerio para la planificación de la difusión, el vínculo con los medios y las campañas, mientras que los programas tuvieron una forma más de nicho, es decir, trabajaban sus propias políticas por fuera del área central de comunicación. Desde el año 2015, se buscó crear una estrategia de comunicación colectiva a partir de una focalización según las características y especificidades geográficas, esto es, se reconoció la existencia de diferencias regionales, lo que hacía necesaria una adaptación de la comunicación según cada región. De esta manera, se trabajó con equipos nodales en paralelo con el armado de campañas centrales. Por estas últimas se entiende la estrategia de medios masivos, pautas y publicidad en medios, redes sociales y audiovisuales. Es decir, las campañas centrales se bajan igual en toda la Provincia más allá de las diferencias territoriales. Para evitar que en la locución se denoten las diferencias sobre la forma de hablar y expresarse de cada región, se optó por trabajar a partir de canciones y/o con música como una manera de igualarlas (Entrevista, 2018).

Desde el año 2016, el área de comunicación del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe posee un plan de comunicación, sumado a un plan de redes, como lineamientos 2016–2019. En ellos, se focalizaron dos objetivos generales como estrategia global: uno de comunicación interna y el otro de comunicación externa. El primero busca generar reconocimiento en los propios trabajadores como parte central de la construcción del sistema, es decir, su tarea es para que los trabajadores se reconozcan en la transformación de la Salud y se sientan parte del sistema. Esto se basa en que sin apoyo y participación activa de los agentes no es posible llevar a cabo la estrategia (campañas, difusión, etc.) propuesta. Para ello, se buscó un referente del área de comunicación en cada nodo y se los sumó al equipo central. Además, se intentó obtener desde el territorio los insumos para la realización de la estrategia, por ejemplo, se armó un concurso de canciones denominado como «suma tu canción», el objetivo fue que los trabajadores compitieran enviando una canción para la campaña. Por su parte, la comunicación externa se puede dividir temporalmente en dos momentos de la gestión 2015–2019. En la primera mitad, la estrategia de gobierno se basó en repensar los detalles de los procesos sanitarios, por lo que la comunicación estuvo destinada a mostrar la revisión de procesos (por ejemplo, modificación de los ejes de atención en los efectores) y hablar de lo procesual y trabajando fuertemente en medios masivos. En la segunda mitad hubo continuidad en la revisión de procesos pero la estrategia de gestión de comunicación fue reformulada ya que se volvió a trabajar fuertemente la APS y la promoción y prevención de la Salud (Entrevista, 2018).

En general, las campañas formuladas se destinan a informar sobre vacunación y cuidado de la Salud. No hay campañas destinadas a fomentar, en la ciudadanía, que el acceso a la Salud es un derecho, debido a que, desde el Ministerio, se considera que Santa Fe tiene normalizado su vinculación con la Salud como un derecho debido a que fue la estrategia comunicacional durante los primeros años de la gestión del Frente Progresista Cívico y Social (Entrevista, 2018).

4.3.2.2 Producción de información sobre Salud

69

SA13 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Disponibilidad de registros para conocer número de nacimientos, defunciones, matrimonios

SA61 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Características, cobertura (territorial y temática), presupuesto y jurisdicción del sistema estadístico en materia de Salud. Formas y frecuencia de actualización de la información, y difusión

En términos del derecho a la Salud es fundamental contar con información confiable y fidedigna, para lo cual tanto el Estado nacional como el provincial deben contar con capacidades para la recolección y el tratamiento de datos.

En ese sentido, en primer lugar, es muy importante la existencia de sistemas de estadísticas vitales, es decir herramientas que obtengan, produzcan y sistematicen datos referidos al número de nacimientos, defunciones y matrimonios. En Argentina y en la Provincia de Santa Fe existen dos 69: a nivel Nacional el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y a nivel provincial el Registro Civil. Ambos regulan la legalidad identitaria de las personas ya que el RENAPER expide, con carácter exclusivo, el Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) y todos aquellos informes, certificados o testimonios de conformidad a la Ley Nacional 17.671, otorgados en base a la identificación dactiloscópica (Presidencia de la Nación, 2018). El Registro Civil se ocupa de la inscripción de los nacimientos, matrimonios, defunciones y certificados de supervivencia y de domicilio que ocurran en su territorio. Estos sistemas trabajan de manera vinculada para producir datos demográficos.

Conocer las situaciones de Salud de la población y sus determinantes es un insumo fundamental para la toma de decisiones. En este sentido, es imprescindible la implementación de un sistema de información, es decir, de una herramienta que, además de recolectar y procesar datos, permita la integración tanto de la situación nacional como de las distintas provincias del país, ya que sin un sistema integrado resultaría dificultosa la posibilidad de conocer las condiciones y características de la Salud.

En relación a ello, en Argentina, hasta el año 2007, no se contaba con un sistema de información de Salud integrado sino con sistemas de información fragmentados en diversos niveles y organizaciones. Los datos se encontraban dispersos, administrados de forma independiente por cada uno de los subsectores que conformaban el sistema (público, privado y de seguridad social) y distribuidos en múltiples sistemas provinciales. Por ello, en aquel año, se formuló e implementó el Sistema Integrado de Información Sanitaria (SISA). El proyecto buscó integrar la información y conformar un sistema federal único de información sanitaria a partir de una herramienta que favoreciera la toma de decisiones y la gestión de la información del ex Ministerio de Salud de la Nación y de los diferentes Ministerios de Salud Provinciales (Sistema Integrado de Información Sanitaria, 2019 a).

El SISA fue impulsado y financiado desde la Nación y constó de dos etapas. La primera, puso en marcha el Registro Federal de Establecimientos de Salud y la Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud. Ambos son gestionados por los Ministerios Provinciales de Salud y monitoreados por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación. El Registro Federal de Establecimientos de Salud incluye a todos los establecimientos sanitarios del país que funcionan en cada una de las jurisdicciones provinciales. Por su parte, la Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud cuenta con la información de cada uno de los profesionales de la salud de todos los efectores del país: identificación personal, formación y registros de matriculaciones, especializaciones y residencias. La carga, actualización y mantenimiento de los datos, tanto del Registro Federal de Establecimientos

de Salud como de la Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud, es responsabilidad de las jurisdicciones provinciales. Para ello, se cuenta con un formulario que contiene la información de cada establecimiento de salud y con la integración de los registros profesionales, técnicos y auxiliares por parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación. En la segunda etapa, el proyecto se abocó a la construcción de un Padrón de Ciudadanos que permitiera centralizar los distintos registros ciudadanos (datos personales y todos los registros de prestaciones o servicios de salud) en un repositorio único e individual (Sistema Integrado de Información Sanitaria, 2019 a).

Actualmente, el SISA cuenta con veintiocho registros en funcionamiento (Registro Federal de Establecimientos de Salud, Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud, el Registro Nacional del Banco de Drogas Oncológicas, el Registro Nacional de Redes de Servicios de Salud, el Registro Federal de Farmacias, entre otros), uno en implementación (Registro Nacional de Salud) y tres en desarrollo (Registro Nacional de Anomalías Congénitas, Registro Federal de Enfermedades Cardiovasculares y Registro Nacional de Pacientes en Tratamiento con Cannabis). (Sistema Integrado de Información Sanitaria, 2019 a).

Por su parte, la Provincia de Santa Fe, además de su cumplir con su responsabilidad de carga, actualización y mantenimiento de datos en el SISA posee un sistema de información en Salud. Este es entendido, desde el año 2007, como «un sistema complejo, de carácter procesual e histórico en el que infraestructura, sujetos y tecnología blanda han de relacionarse para generar información integrada, oportuna, de calidad y accesible para todos los actores del campo y la ciudadanía en tanto su objetivo principal tiene que ver con la defensa de la salud individual o colectiva» (Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Santa Fe, 2015: 11). A partir del mencionado año, desde el Ministerio de Salud provincial se ha buscado avanzar en la construcción colectiva de un proceso de integración del sistema de información en Salud, a partir del diseño de metas de mediano plazo: simplificar instrumentos de registro e integrar circuitos, desarrollar e implementar sistemas informáticos para registrar datos sobre las personas y las acciones para el cuidado de su salud que se realizan en hospitales, centros de salud y atención de las emergencias y traslados, garantizar interoperabilidad entre ellos, desarrollar o instalar un instrumento que concentre datos para la gestión regional, central y los suprasistemas nacionales. Para ello, se trabajó de manera conjunta y paulatina con la Sectorial Informática del Ministerio de Salud en el avance de la integración del sistema de información, logrando unificación y simplificación de los registros a cargar, regulación de prácticas de manejo de la información, accesibilidad a la información e integración de información para la gestión (Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Santa Fe, 2015).

Siguiendo el Informe de Información y Gestión, del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Santa Fe (2015), sobre el logro de metas intermedias, se puede enumerar la creación y existencia de tres sistemas informáticos. En primer lugar, desde el año 2008, del Sistema de Información de Centros de Atención Primaria de la Salud (SICAP), el cual permite dar cuenta de la información requerida por programas nacionales y provinciales prioritarios y brindar a los equipos locales las características de la población a la que dirige sus acciones, los motivos por los que se contactan, entre otros. Para ello, cuenta con diez módulos: Módulo gestión de pacientes, Módulo gestión de efectores, Módulo vacuna, Gestión de

turnos, Módulo atención ambulatoria, Módulo farmacia, Seguimiento de pacientes, Módulo reportes, Modulo mapas de geo–referenciación y, por último, el Módulo Plan Sumar. Los datos contenidos en los módulos permiten que la Dirección de Estadística disponga de información automática y oportuna, que la Dirección de Epidemiologia y los efectores reciban alertas en forma inmediata y exportar información a los sistemas nacionales. Para el año 2015, SICAP contaba con la informatización del 100% de los establecimientos ambulatorios y el avance en la implementación de al menos un módulo en el 80 % de los Centros de Salud. En segundo lugar, Sala de Situación Provincial (SASIPRO), la cual es el software que recolecta datos procedentes de otros sistemas para dar seguimiento procesos de atención y gestión que requieren información de varias fuentes. A través de cuatro módulos y tantas pestañas como eventos se van priorizando, integra el momento registro y caracterización del problema a modo de denuncia (enfermedad) o de puesta en agenda (problema de gestión), los datos para el seguimiento hasta su resolución, sumado a la posibilidad de georreferenciar y generar mapas y reportes. El alcance de SASIPRO no se reduce a la vigilancia y el estudio de las enfermedades infectocontagiosas, sino que asimismo tiene potencial como herramienta para incidir en los procesos decisorios de la gestión. En tercer lugar, a partir del año 2010, la implementación de DIAGNOSE como el sistema de información para la gestión de los establecimientos con internación de la red provincial. Este también cuenta con diferentes módulos (admisión y turnos, consultorio externo, internación, gestión de camas, guardia, epicrisis, stock–farmacia, compras, pagos, laboratorio de bioquímica, laboratorio de anatomía patológica, facturación a obras sociales, diagnóstico por imágenes y quirófano) y, para el año 2015, estaba siendo utilizado en 53 establecimientos de la red provincial.

Otro dato fundamental a mencionar es el nuevo proyecto estratégico que está llevando a cabo la Provincia de Santa Fe: la incorporación de la historia clínica electrónica compartida. Esta busca cambiar la cultura organizacional del sistema de Salud a través de una herramienta tecnológica que abarque a los 776 efectores provinciales, permitiendo la consulta, en línea y en tiempo real, de los datos de cada paciente desde todos los hospitales y centros de salud en la Provincia de Santa Fe (Declaraciones del Gobernador de la Provincia de Santa Fe en Diario La Capital, 30/05/2019).

Entre los tres sistemas mencionados, SICAP, SASISPRO y DIAGNOSE, hasta el momento se han logrado enlaces e intercambios de información, pero aún sigue estando pendiente la relación de los sistemas en algunas etapas del proceso de análisis o desarrollo. Esto es, aunque los software permitan interrelaciones no se cuenta aún con un sistema integrado y único de información sobre Salud.

4.3.2.3 Cobertura: acceso a los derechos

La cobertura en salud es un dato que refleja en qué medida las personas acceden a los servicios que le garantizan el acceso al derecho a la salud.

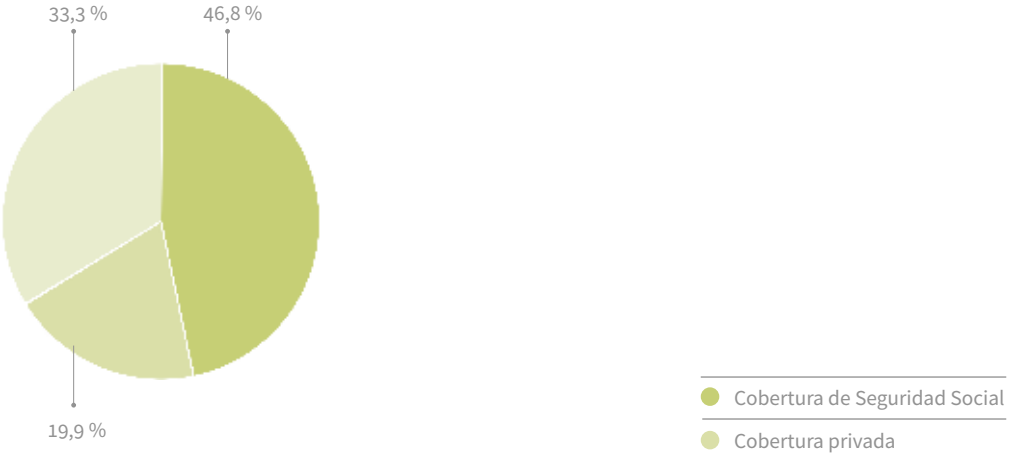
En la Provincia de Santa Fe todas las personas cuentan con cobertura de Salud, ya que el

70 **SA15** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tipo de cobertura en Salud de la población por sexo, edad, raza/etnia, quintiles de ingreso

sistema público provincial está concebido para asegurar el derecho a la salud de toda la ciudadanía. Es la única cobertura de una porción creciente de la población, la más carenciada, que está fuera del esquema de la seguridad social 70 y privado (Entrevista, 2018).

De acuerdo al Censo 2010 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010), el total de la población santafesina, como se observa en el Gráfico 60, se encontraba cubierta por el sistema de salud a través de los subsistemas de seguridad social (46,8%), público (33,3%) y privado (19,9%).

GRÁFICO 60. Porcentaje de población por tipo de cobertura en salud. Provincia de Santa Fe. Año 2010[72].



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del INDEC, 2010.

A partir de 2010, según la información obtenida a partir de la EPH, es posible estimar la magnitud y evolución de este indicador para los aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe hasta 2018. Para el total de la población urbana de la provincia, se analizó la EAHU, pero su discontinuación a partir de 2014 imposibilita una apreciación de lo que sucedió con el resto de localidades no comprendidas en sus dos principales aglomerados urbanos —Gran Rosario y Gran Santa Fe—[73]. En este sentido se aprecia que, durante el período de análisis, en ambos aglomerados y en la provincia de Santa Fe la mayor cobertura fue de seguridad social, seguida por la pública y en último lugar por la privada[74].

72. Nota de autor: los datos sobre los tres subsistemas se obtuvieron del (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010) y se conformaron de la siguiente manera. En primer lugar, la cobertura en seguridad social se compuso por las categorías del Censo y prepaga a través de obra social y prepaga sólo por contratación voluntaria. Por su parte, la cobertura privada se conformó con la categoría Obra Social del Censo. Por último, en la cobertura pública es una categoría residual que indica quienes no tienen cobertura de seguridad social, ni pagando en forma privada. Esto es, se releva quienes sólo tienen cobertura pública, lo que significa que puede haber personas que se atienda en la salud pública que se encuentre dentro de los otros grupos.

73. Para más información ver Capítulo 3 «Metodología de trabajo estadístico con indicadores de derechos humanos: Encuesta Anual de Hogares Urbanos y Encuesta Permanente de Hogares».

74. Para mayor información se sugiere dirigirse al Anexo metodológico.

Si se compara por aglomerados se denota que, para todos los años, la cobertura pública de Salud en Gran Santa Fe fue mayor a la de Gran Rosario. A su vez, en esta última, el porcentaje de cobertura privada fue ampliamente mayor. Igualmente, vale aclarar que la muestra obtenida en la encuesta sobre cobertura privada en Gran Santa Fe son estimaciones no confiables o con precisión baja, por lo que lleva a tomar lo indicado con precaución[75].

Si se analiza interanualmente en la Tabla 52, se observa que en Gran Santa Fe hubo una clara tendencia al aumento de la cobertura en seguridad social mientras que una disminución en la cobertura pública y oscilaciones en la privada. Por el contrario, en el Gran Rosario, no se indica una tendencia clara en ninguno de los tipos de cobertura.

TABLA 52. Cobertura en salud por tipo de cobertura. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Tipo de cobertura[1]	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	69,0%	64,3%	68,2%	70,4%	69,0%
Cobertura privada	6,6%	8,0%	7,6%	5,9%	6,6%
Sólo cobertura pública	24,4%	27,7%	24,1%	23,7%	24,4%
Gran Santa Fe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	60,3%	65,5%	66,0%	67,2%	68,5%
Cobertura privada	(*) 1,5%	- -	(*) 1,7%	(*) 2,2%	1,4%
Sólo cobertura pública	38,2%	33,2%	32,3%	30,6%	30,0%
Provincia de Santa Fe	100,0%	100,0%			
Cobertura por seguridad social	64,2%	64,9%			
Cobertura privada	5,6%	6,9%			
Sólo cobertura pública	30,3%	28,2%			

Notas: [1] Se consideró tipo de cobertura: i) Seguridad Social: cuando la persona manifestó tener Obra Social (incluyendo PAMI) más allá de que también pueda tener otras coberturas como mutuales, prepagas, servicios de emergencia o atenderse en el sistema público. ii) Privada: cuando la persona no tiene obra social, pero paga en forma particular una prepaga, mutual o servicios de emergencia. iii) Sólo cobertura pública: cuando la persona no paga en forma particular ni le descuentan aportes para Obra Social y su única cobertura es la del sistema público. - - Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación de la razón >25%.
(*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación de la razón >16% y <25%.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

Al mirar la cobertura en Salud por tipo de cobertura y sexo en la Tabla 53 se observa que tanto los varones como las mujeres, en los aglomerados de Gran Rosario y Gran Santa Fe como para el total provincial, poseen mayor cobertura de tipo de seguridad social. Aunque, si se observa el sexo, se denota que las mujeres poseen mayor porcentaje de cobertura de seguridad social que los varones. A su vez, en ambos aglomerados y para ambos sexos, a partir del año 2016 se produjo un aumento de la cobertura de seguridad social y una disminución de la cobertura pública. Aunque en 2018, Gran Rosario, a diferencia de Gran Santa Fe, presenta para ambos sexos una leve caía de la cobertura en seguridad social.

75. Ídem.

71

SA14 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tipo de cobertura en Salud de la población por grupo de edad

SA42 CAPACIDADES ESTATALES: Tipo de cobertura en Salud de la población por grupo de edad

TABLA 53. Cobertura en salud por tipo de cobertura y sexo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Cobertura en salud por tipo de cobertura[1] y sexo	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
• Varón	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	63,4%	62,9%	69,0%	70,3%	68,3%
Cobertura privada	7,2%	8,5%	7,3%	(*) 6,6%	(*) 6,5%
Sólo cobertura pública	29,4%	28,6%	23,7%	23,1%	25,2%
• Mujer	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	70,9%	65,5%	67,5%	70,5%	69,7%
Cobertura privada	5,8%	7,6%	7,9%	(*) 5,4%	6,6%
Sólo cobertura pública	23,3%	26,9%	24,6%	24,1%	23,7%
Gran Santa Fe					
• Varón	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	59,9%	65,5%	64,3%	66,0%	67,5%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	38,6%	33,2%	34,2%	32,3%	31,2%
• Mujer	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	60,6%	65,5%	67,5%	68,1%	69,4%
Cobertura privada	- -	- -	- -	(*) 2,6%	- -
Sólo cobertura pública	37,9%	33,2%	30,5%	29,2%	29,1%
Provincia de Santa Fe					
• Varón	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	61,6%	63,8%			
Cobertura privada	6,0%	6,8%			
Sólo cobertura pública	32,3%	29,4%			
• Mujer	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	66,6%	65,9%			
Cobertura privada	5,1%	7,1%			
Sólo cobertura pública	28,4%	27,0%			

Notas: [1] Se consideró tipo de cobertura: i) Seguridad Social: cuando la persona manifestó tener Obra Social (incluyendo PAMI) más allá de que también pueda tener otras coberturas como mutuales, prepagas, servicios de emergencia o atenderse en el sistema público. ii) Privada: cuando la persona no tiene obra social, pero paga en forma particular una prepaga, mutual o servicios de emergencia. iii) Sólo cobertura pública: cuando la persona no paga en forma particular ni le descuentan aportes para Obra Social y su única cobertura es la del sistema público. - - Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación de la razón >25%.
(*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación de la razón >16% y <25%.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

Al comparar el tipo de cobertura por grupo etario 71, se observa en la Tabla 54, durante todo el período de análisis para ambos aglomerados y para la Provincia de Santa Fe, que a más edad, mayor cobertura en seguridad social. En aquellos con más de 60 años, tanto en Gran Rosario como en Gran Santa Fe, el porcentaje de población cubierta por el subsistema de seguridad social es mayor al 90% en toda la serie. Esto puede deberse a que entre los 60

y 65 años la mayoría de las personas han accedido a una jubilación o pensión y por lo tanto la cobertura de salud se da a través del Programa de Atención Médica Integral (PAMI)[76] para los aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y por el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS)[77] para los aportantes al sistema provincial (empleados públicos provinciales), entre otros[78]. A su vez, para el rango de edad de 31 a 60 años el porcentaje de las personas con cobertura social oscila entre un 62% y un 70%, registrándose un aumento aproximado de 1 y 7 puntos porcentuales entre 2010 y 2018 para Gran Rosario y Gran Santa Fe respectivamente.

Si observamos los datos de EAHU, para todos los rangos de edad en los dos años analizados, se registra una disminución en la cobertura pública y un aumento en la cobertura privada.

TABLA 54. Cobertura en salud por tipo de cobertura y grupos de edad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Cobertura en salud por tipo de cobertura[1] y grupos de edad	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
• 0 a 17	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	57,2%	52,2%	55,2%	59,3%	56,2%
Cobertura privada	(*) 5,7%	(*) 8,0%	--	--	7,4%
Sólo cobertura pública	37,1%	39,8%	37,3%	34,9%	36,4%
• 18 a 30	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	59,7%	55,8%	63,3%	60,4%	60,8%
Cobertura privada	(*) 8,8%	(*) 9,0%	(*) 8,7%	--	--
Sólo cobertura pública	31,4%	35,2%	28,0%	33,6%	31,1%
• 31 a 60	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	68,7%	66,0%	67,2%	69,8%	69,4%
Cobertura privada	7,6%	8,6%	9,1%	(*) 8,6%	(*) 6,5%
Sólo cobertura pública	23,8%	25,4%	23,6%	21,6%	24,0%
• Mayor de 60	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	92,2%	90,6%	93,4%	96,3%	92,9%
Cobertura privada	--	--	--	--	--
Sólo cobertura pública	--	--	--	--	--

(continúa en página siguiente)

76. El PAMI es el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados creado en 1971 en Argentina con el fin de brindar atención médica, social y asistencial a una población específica: los adultos mayores (Programa de Atención Médica Integral , 2018).
77. IAPOS es la obra social de los empleados públicos de la provincia de Santa Fe. Se crea a partir de la Ley Provincial 8.288/1978 para organizar, administrar y financiar un sistema solidario de atención médica para sus beneficiarios. Se relacionada con la cobertura en los adultos mayores debido a que entre sus afiliados obligatorios se encuentran aquellos beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones y los agentes que tramitan su jubilación o pensión ante este mismo organismo (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018).
78. Para mayor información acerca de la cobertura en seguridad social dirigirse al Capítulo 4 del presente libro sobre el derecho a la Seguridad Social.

Cobertura en salud por tipo de cobertura[1] y grupos de edad	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Santa Fe					
• 0 a 17	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	45,3%	52,3%	53,3%	54,5%	50,6%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	53,1%	47,0%	44,6%	42,5%	47,2%
• 18 a 30	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	57,1%	58,4%	56,0%	58,4%	50,6%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	42,0%	40,5%	42,3%	38,8%	47,2%
• 31 a 60	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	62,2%	69,9%	66,1%	67,9%	68,7%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	35,6%	27,9%	31,8%	30,2%	29,4%
• Mayor de 60	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	94,2%	93,7%	95,3%	96,8%	98,5%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	- -	- -	- -	- -	- -
Provincia de Santa Fe					
• 0 a 17	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	52,8%	54,3%			
Cobertura privada	5,4%	6,3%			
Sólo cobertura pública	41,8%	39,4%			
• 18 a 30	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	56,0%	56,6%			
Cobertura privada	6,3%	6,8%			
Sólo cobertura pública	37,7%	36,6%			
• 31 a 60	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	66,0%	66,7%			
Cobertura privada	6,7%	8,7%			
Sólo cobertura pública	27,3%	24,5%			
• Mayor de 60	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	92,8%	91,0%			
Cobertura privada	(*) 2,0%	(*) 4,1%			
Sólo cobertura pública	(*) 5,2%	(*) 4,9%			

Notas: [1] Se consideró tipo de cobertura: i) Seguridad Social: cuando la persona manifestó tener Obra Social (incluyendo PAMI) más allá de que también pueda tener otras coberturas como mutuales, prepagas, servicios de emergencia o atenderse en el sistema público. ii) Privada: cuando la persona no tiene obra social, pero paga en forma particular una prepaga, mutual o servicios de emergencia. iii) Sólo cobertura pública: cuando la persona no paga en forma particular ni le descuentan aportes para Obra Social y su única cobertura es la del sistema público. - - Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación de la razón >25%.
(*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación de la razón >16% y <25%.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

Al contemplar la cobertura en Salud por tipo de cobertura y quintil de ingreso, se aprecia, tanto en Gran Rosario como en Gran Santa Fe, que a mayor quintil, mayor porcentaje de cobertura en seguridad social. Es decir, a mayor nivel de ingreso aumenta la cobertura en seguridad social y disminuye la cobertura pública, esto es, se observa una correlación positiva del nivel de ingreso con la cobertura en seguridad social y una correlación negativa con la cobertura pública (ver Tabla 55).

Si se observa la Tabla 55 y se analiza interanualmente, en ambos aglomerados no se ve una tendencia clara al aumento o disminución por tipo de cobertura y según quintil. Dependiendo el año, se produce una variación en los porcentajes según el tipo de cobertura. Es decir, hay años donde la mayor cobertura fue de seguridad social, pero en otros la pública, aunque desde el 3° quintil en adelante la cobertura social es mayor que la cobertura pública en todos los años. Igualmente debemos recordar que la muestra obtenida en la EPH por tipo de cobertura y quintil de ingreso, para los dos aglomerados, cuenta con margen de error, por lo que se recomienda que el análisis se tome con cierta precaución.

TABLA 55. Cobertura en salud por tipo de cobertura y quintil de ingresos. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2017 y 2018.

Cobertura en salud por tipo de cobertura y quintil de ingreso	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
• 1° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	52,6%	41,8%	49,9%	42,2%	43,3%
Cobertura privada	--	--	--	--	--
Sólo cobertura pública	42,3%	53,5%	39,8%	55,2%	54,2%
• 2° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	56,3%	59,7%	65,8%	63,5%	58,8%
Cobertura privada	(*) 10,1%	--	(*) 10,7%	--	--
Sólo cobertura pública	33,6%	35,4%	23,5%	33,6%	33,8%
• 3° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	57,6%	62,5%	65,0%	70,0%	74,4%
Cobertura privada	(*) 8,9%	(*) 8,9%	--	--	--
Sólo cobertura pública	33,6%	28,5%	30,7%	23,8%	20,6%
• 4° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	74,5%	73,0%	75,3%	83,0%	82,2%
Cobertura privada	--	(*) 5,4%	(*) 8,3%	--	--
Sólo cobertura pública	20,9%	21,7%	16,4%	--	16,9%
• 5° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	86,9%	74,7%	93,6%	85,1%	82,5%
Cobertura privada	--	13,9%	--	--	(*) 8,1%
Sólo cobertura pública	(*) 8,9%	11,5%	--	--	(*) 9,4%

(continúa en página siguiente)

Cobertura en salud por tipo de cobertura y quintil de ingreso	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Santa Fe					
• 1° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	(*) 26,2%	27,5%	32,4%	35,6%	39,8%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	72,8%	71,9%	65,2%	59,7%	60,2%
• 2° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	45,5%	54,9%	53,4%	47,7%	50,3%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	51,1%	43,3%	44,9%	49,2%	46,6%
• 3° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	53,1%	62,0%	60,8%	66,0%	70,1%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	46,0%	34,7%	37,3%	31,7%	29,9%
• 4° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	73,0%	83,3%	77,7%	81,2%	77,9%
Cobertura privada	- -	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	24,5%	(*) 16,1%	20,5%	17,8%	19,8%
• 5° quintil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cobertura por seguridad social	91,9%	89,1%	90,2%	88,0%	91,2%
Cobertura privada	0,0%	- -	- -	- -	- -
Sólo cobertura pública	(*) 8,1%	(*) 10,4%	(*) 8,2%	11,4%	(*) 7,3%
Provincia de Santa Fe					
• 1° quintil	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	42,5%	41,3%			
Cobertura privada	(*) 3,4%	(*) 5,9%			
Sólo cobertura pública	54,1%	52,8%			
• 2° quintil	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	53,9%	54,9%			
Cobertura privada	6,3%	(*) 5,2%			
Sólo cobertura pública	39,8%	40,0%			
• 3° quintil	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	58,0%	67,5%			
Cobertura privada	6,7%	5,6%			
Sólo cobertura pública	35,4%	27,0%			
• 4° quintil	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	73,3%	75,2%			
Cobertura privada	5,3%	6,4%			
Sólo cobertura pública	21,3%	18,4%			
• 5° quintil	100,0%	100,0%	s/d	s/d	s/d
Cobertura por seguridad social	73,3%	76,6%			
Cobertura privada	5,3%	10,5%			
Sólo cobertura pública	21,3%	12,9%			

Notas: (1) Se consideró tipo de cobertura: i) Seguridad Social: cuando la persona manifestó tener Obra Social (incluyendo PAMI) más allá de que también pueda tener otras coberturas como mutuales, prepagas, servicios de emergencia o atenderse en el sistema público. ii) Privada: cuando la persona no tiene obra social, pero paga en forma particular una prepaga, mutual o servicios de emergencia. iii) Sólo cobertura pública: cuando la persona no paga en forma particular ni le descuentan aportes para Obra Social y su única cobertura es la del sistema público. - - Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación de la razón >25%.
(*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación de la razón >16% y <25%.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

Si se observa la Tabla 56, a continuación, se encuentran tendencias similares entre los resultados arrojados por la EPH, la EAHU y el padrón de usuarios de empresas de medicina prepaga y obras sociales, a pesar de las estimaciones no confiables o con precisión baja mencionadas en la muestra, ya que se identifica mayor cantidad de usuarios de obras sociales que de prepagas. A su vez, es posible observar a lo largo del período 2010–2018, un aumento de la cantidad de usuarios en ambos tipos de cobertura.

72 **SA35** CAPACIDADES ESTATALES: Existencia de efectores públicos de Salud por departamento

TABLA 56. Padrón de usuarios de empresas de medicina prepaga y obras sociales de la provincia de Santa Fe. 2010–2018.

Período	Prepagas	Obras sociales
31/12/2010	-	1.512.270
31/12/2011	-	1.538.003
31/12/2012	-	1.534.316
31/12/2013	-	1.532.747
31/12/2014	-	1.559.126
31/12/2015	-	1.586.561
31/12/2016	339.076	1.610.091
31/12/2017	376.989	1.667.569
31/12/2018	390.908	-

Notas: - hace mención a ausencia de datos para esos años.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente Superintendencia de Servicios de Salud de Presidencia de la Nación, 2019.

4.3.2.4 Efectores públicos de Salud

La Provincia de Santa Fe cuenta con 790 efectores públicos de Salud 72 distribuidos por todo su territorio a lo largo de los 19 departamentos, aunque, como se observa en el Mapa 14, están mayormente concentrados en los departamentos Rosario (20,6%) y La Capital (13,9%) donde, vale aclarar, se concentra la mayor cantidad de población.

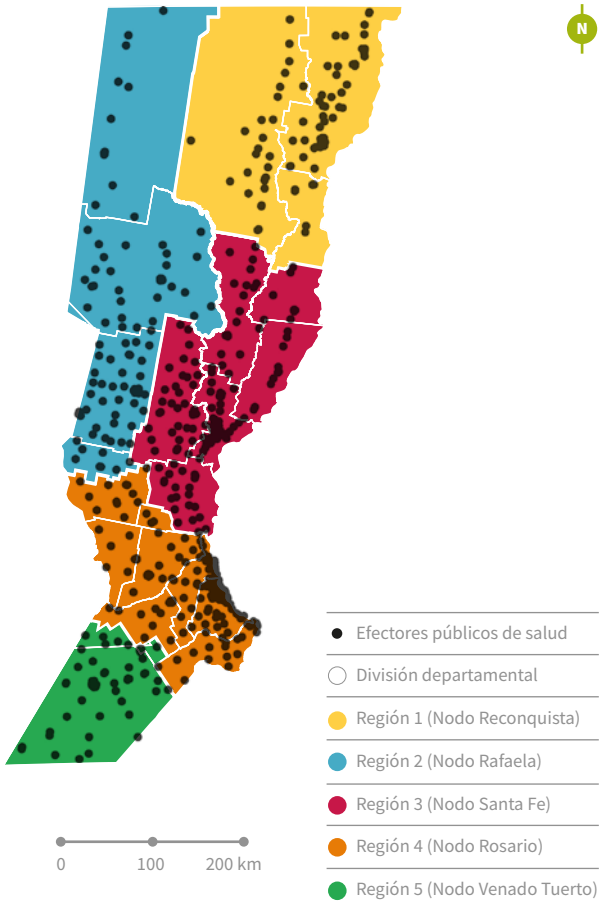
Según el SISA (2019 b), el 83,8% de los efectores públicos de salud son centros de atención primaria de la salud (CAPS), es decir, efectores que componen el primer nivel de atención.

Más allá de la concentración territorial, la distribución de efectores de salud en la Provincia de Santa Fe denota accesibilidad de toda la población, ya que todos los departamentos poseen establecimientos públicos. A su vez, si se analiza a los efectores públicos de salud distribuidos en el territorio de la Provincia de Santa Fe por dependencia, es decir, de qué organismo depende el establecimiento, se identifica que el 75,2% provincial, 22,2% municipal, 1,6% del servicio penitenciario federal, 0,6% de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad, 0,3% universitario público y 0,1% nacional (Sistema Integrado de Información Sanitaria, 2019 b).

4.3.2.5 Agentes de la salud

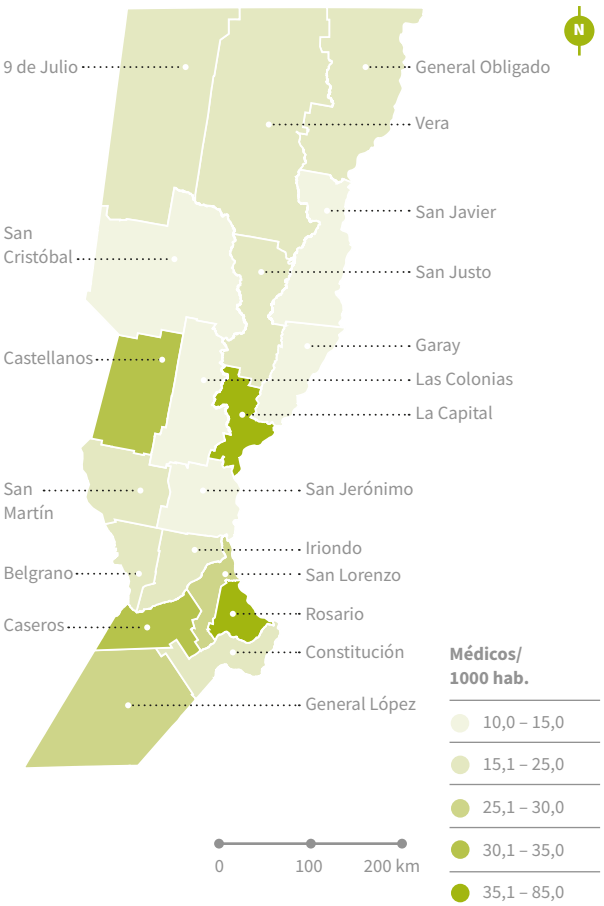
La existencia de personal sanitario suficiente , disponible y capacitado es un insumo indispensable para garantizar la capacidad técnica del Estado para implementar políticas de Salud que satisfagan el derecho a la Salud. Se consideran profesionales de la salud a los diversos actores involucrados en el ejercicio del derecho a la Salud, en sus diferentes jerarquías, provenientes de diversas disciplinas: medicina, bioquímica, farmacia, enfermería, psicología, trabajo social, antropología, nutrición, entre otros. Al analizar la distribución de profesionales médicos y médicas cada 1000 habitantes para el año 2014 en la Provincia de Santa Fe, se observa que la tasa es de 50,35. Si se analiza la distribución geográfica por departamento en el Mapa 15, la mayor concentración de profesionales se da en Rosario (84,13) y La Capital (52,62) mientras que en Las Colonias (13,91), en San Cristóbal (13,79) y en San Javier (10,76) la tasa es menor.

MAPA 14. Localización de efectores públicos de salud, por departamento y región en la provincia de Santa Fe. Año 2018.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF.

MAPA 15. Distribución de médicos cada 1000 habitantes, por departamento en la provincia de Santa Fe. Año 2015.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF y Ministerio de Salud Pública de la provincia de Santa Fe.

En la Provincia existe una amplia oferta para la formación de médicos profesionales tanto de universidades privadas como públicas. Estas últimas son la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional del Litoral, que se encuentran, respectivamente, en las dos ciudades más pobladas donde se da la mayor concentración de profesionales: las ciudades de Rosario y Santa Fe.

A su vez, la capacitación y formación en enfermería es otro aspecto fundamental para continuar con los lineamientos de formación de agentes de la Salud como parte de la política sanitaria provincial. Para ello, los Ministerios de Salud y Educación de la Provincia de Santa Fe aprobaron por Resolución Conjunta 0969/2011 —Ministerio de Salud— y 0756/2011 —Ministerio de Educación— una currícula académica para las instituciones de educación superior no universitaria, tanto de gestión pública como privada, en la provincia de Santa Fe. Dependientes de esos Ministerios, la Provincia cuenta con cinco Escuelas de Enfermería distribuidas en los cinco Nodos: Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto. A su vez, cada una posee extensiones áulicas con el fin de brindar la formación en aquellos lugares donde más se necesita este personal sanitario.

En relación a la formación profesional, no se puede dejar de resaltar que, desde el año 1994 existe en la Provincia de Santa Fe el Instituto de la Salud Juan Lazarte. Este surge como resultado de un acuerdo entre la Secretaría de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario, la Universidad Nacional de Rosario y el Centro de Estudios Sanitarios y Sociales de la Asociación Médica de Rosario. Es un instituto dedicado a la formación de recursos humanos y asistencia técnica en materia de Salud, a partir de actividades curriculares de posgrado, el dictado de seminarios, talleres y conferencias, la elaboración de proyectos de investigación, el asesoramiento metodológico a instituciones y profesionales y la elaboración y aplicación de programas de calidad, gestión de recursos humanos, sistemas de costos, entre otros. Las sedes del Lazarte se encuentran geográficamente posicionadas en las dos ciudades con mayor concentración de profesionales, Rosario y Santa Fe, donde son formados muchos agentes de Salud, lo que contribuye a mejorar no solo la formación profesional sino también la calidad de la atención en toda la Provincia (Instituto de la Salud Juan Lazarte, 2019).

73

SA33 CAPACIDADES ESTATALES: Alcance, jurisdicción y financiamiento de una política nacional sobre medicamentos esenciales, oncológicos, retrovirales, y medicamentos genéricos

SA36 CAPACIDADES ESTATALES: Cantidad de unidades primarias y tratamientos distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe de medicamentos esenciales y la valoración estimada en pesos a valores corrientes según departamento. Años 2010, 2014 y 2017. Provincia de Santa Fe; y Cantidad de unidades primarias y tratamientos distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe de medicamentos antirretrovirales y la valoración estimada en pesos a valores corrientes según departamento. Años 2011, 2014 y 2017. Provincia de Santa Fe.

4.3.2.6 Producción de medicamentos e insumos

Se entiende a los medicamentos [73] como bien social porque son un componente básico y esencial de la política sanitaria, cuyo objetivo es asegurar a todos los sectores de la población, la accesibilidad y el uso racional de los productos farmacéuticos que respondan a sus principales necesidades de salud.

En Argentina, existe una política nacional denominada Cobertura Universal de Salud (CUS), la cual es continuidad del ex Programa Remediar[79]. Esta distribuye los insumos de

79. La diferencia respecto a su antecesor es que la mayor parte de su financiamiento proviene ahora del Tesoro Nacional y no de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

diferentes áreas y/o programas del Ministerio de Salud y Desarrollo Social[80] y tiene como objetivo aumentar la capacidad resolutiva del Primer Nivel de Atención en tres líneas de acción definida (Página Oficial del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 07/12/2018):

- A través de la adquisición y distribución de medicamentos esenciales e insumos sanitarios en los Centros de Atención Primaria y Hospitales (cuando el tratamiento de pacientes crónicos lo requiera), integrando así diferentes niveles de atención, y contribuyendo a la eliminación de todo tipo de barreras que pudieran existir para acceder al tratamiento de calidad que necesiten.
- A través de la capacitación de los profesionales de la salud y del recurso humano que se desempeña en los establecimientos de salud, con un enfoque en atención primaria, calidad, terapéutica racional y cuidado de medicamentos.
- A través del fortalecimiento de las estructuras provinciales de gestión de medicamentos e insumos sanitarios, mediante la distribución de equipamiento informático y mobiliario.

En el marco del CUS, se distribuyen, desde la Nación a la provincia de Santa Fe, unidades primarias[81] y tratamientos de medicamentos esenciales y antirretrovirales. Si uno observa, en las Tabla 57 y 58, las unidades primarias enviadas por Nación para los años 2010, 2014 y 2017, tanto de medicamentos esenciales como antirretrovirales, se observa un crecimiento entre 2010 y 2014 pero una disminución en 2017. Lo mismo sucede al analizar la cantidad de tratamientos en el caso de los medicamentos esenciales, pero no así en los antirretrovirales ya que se produjo un aumento. La diminución presentada en 2017, es regresiva ya que lleva a una disminución de la capacidad resolutiva del Primer Nivel de Atención debido a la baja en los insumos.

Si se observa en las Tablas 59 y 60, la valoración total estimada en pesos a valores corrientes, de la cantidad de unidades primarias y tratamientos, tanto para medicamentos esenciales como antirretrovirales, es notorio el aumento en valores absolutos. Sin embargo, al realizar diferencia entre la variación porcentual a valores corrientes y la variación porcentual del índice de precios del consumidor (IPC), en igual período, se refleja que, para los medicamentos esenciales (ver Tabla 59) hubo un aumento porcentual en ambos períodos (210–2014 / 2014–2017). Por el contrario, si tenemos en cuenta los medicamentos retrovirales (ver Tabla 60) en el período 2014–2017, el aumento absoluto de los valores no se ve reflejado, ya que al comparar su variación porcentual con la del IPC, la diferencia es negativa. En otras palabras, la inversión enviada, desde la Nación a la Provincia, en valores corrientes para medicamentos retrovirales no supera el aumento presentado por el IPC.

80. Las áreas del Ministerio de Salud y Desarrollo Social entre las que se distribuyeron los insumos son: Redes, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis y Lepra, Dirección de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, Dirección de Sida y ETS, Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia, Dirección Nacional de Salud Bucodental, INCUCAI y Dirección de Epidemiología.

81. Las unidades primarias hacen referencia a las unidades de medicamentos que se presentan en formato de: comprimidos, frascos, pomo, óvulos, gotas, aerosol, etc., que forman parte de la asignación mensual del Programa de Cobertura Universal de Salud (CUS).

TABLA 57. Cantidad unidades primarias y tratamientos de medicamentos esenciales distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe por departamento. Años 2010, 2014 y 2017.

	Unidades Primarias			Tratamientos		
Departamentos	**2010**	**2014**	**2017**	**2010**	**2014**	**2017**
9 de Julio	298.788	375.849	371.116	24.979	31.168	30.121
Belgrano	368.720	436.756	382.429	29.829	35.663	30.683
Caseros	414.289	339.003	316.420	34.413	28.394	25.296
Castellanos	1.139.249	1.660.103	1.235.616	93.067	137.944	99.450
Constitución	841.061	908.383	743.408	68.728	75.795	59.846
Garay	326.424	575.372	479.488	27.066	47.597	38.713
General López	1.690.783	2.063.034	1.723.403	138.960	172.175	138.045
General Obligado	2.155.345	3.730.360	3.734.054	174.439	313.070	301.627
Iriondo	576.747	766.229	614.829	47.153	62.649	49.109
La Capital	3.151.076	4.560.565	5.669.643	256.560	366.630	427.494
Las Colonias	844.000	1.283.616	1.332.069	69.012	106.499	106.671
Rosario	6.241.290	9.284.532	7.923.437	496.355	768.598	637.998
San Cristóbal	484.068	570.767	644.469	40.557	46.553	52.257
San Javier	389.247	487.624	795.349	32.845	40.049	63.583
San Jerónimo	721.898	1.086.122	735.764	58.868	86.775	59.342
San Justo	339.856	457.600	504.082	27.898	36.586	40.748
San Lorenzo	1.384.714	1.511.845	1.126.489	113.202	125.496	90.286
San Martín	335.067	482.627	428.293	27.347	39.940	34.187
Vera	682.527	1.058.854	1.165.565	54.669	87.451	95.051
Total general	**22.385.149**	**31.639.241**	**29.925.923**	**1.815.947**	**2.609.032**	**2.380.507**

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

TABLA 58. Cantidad de unidades primarias y tratamientos distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe de medicamentos antirretrovirales por departamento. Años 2011, 2014 y 2017.

	Unidades Primarias	Tratamientos
2011	831.263	18.918
2014	3.802.417	77.196
2017	3.127.964	81.315

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

TABLA 59. Valoración estimada en pesos a valores corrientes de la cantidad de unidades primarias y tratamientos para medicamentos esenciales distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe de por departamento. Años 2010, 2014 y 2017.

	Valoración a precios corrientes			Variaciones			
				2010–2014		2014–2017	
Departamentos	**2010** ($)	**2014** ($)	**2017** ($)	**Variación a valores corrientes (a)** (%)	**Diferencia entre (a) y la variación % del IPC en igual período** (en puntos porcentuales)	**Variación a valores corrientes** (%)	**Diferencia entre (a) y la variación % del IPC en igual período** (puntos porcentuales)
9 de Julio	93.842,00	246.578,00	577.332,00	162,76	39,04	134,14	18,49
Belgrano	111.212,00	288.966,00	601.134,00	159,83	36,11	108,03	-7,62
Caseros	130.662,00	224.506,00	500.096,00	71,82	-51,90	122,75	7,10
Castellanos	348.028,00	1.097.700,00	1.954.035,00	215,41	91,69	78,01	-37,64
Constitución	259.641,00	601.919,00	1.173.048,00	131,83	8,11	94,88	-20,77
Garay	98.526,00	379.992,00	761.414,00	285,68	161,96	100,38	-15,27
General López	519.027,00	1.380.621,00	2.724.351,00	166,00	42,28	97,33	-18,32
General Obligado	643.314,00	2.496.727,00	5.918.366,00	288,10	164,38	137,04	21,39
Iriondo	175.253,00	499.102,00	966.204,00	184,79	61,07	93,59	-22,06
La Capital	949.504,00	2.986.050,00	8.205.539,00	214,49	90,77	174,80	59,15
Las Colonias	259.228,00	845.095,00	2.067.912,00	226,00	102,28	144,70	29,05
Rosario	1.890.103,00	6.173.351,00	12.477.140,00	226,61	102,89	102,11	-13,54
San Cristóbal	150.807,00	364.637,00	1.019.664,00	141,79	18,07	179,64	63,99
San Javier	121.583,00	321.110,00	1.232.326,00	164,11	40,39	283,77	168,12
San Jerónimo	218.273,00	685.670,00	1.167.814,00	214,13	90,41	70,32	-45,33
San Justo	103.394,00	286.444,00	801.661,00	177,04	53,32	179,87	64,22
San Lorenzo	418.758,00	999.552,00	1.743.159,00	138,69	14,97	74,39	-41,26
San Martín	101.378,00	317.753,00	658.282,00	213,43	89,71	107,17	-8,48
Vera	198.471,00	691.413,00	1.834.623,00	248,37	124,65	165,34	49,69
Total General	6.791.004,00	20.887.186,00	46.384.100,00	207,57	83,85	122,07	6,42

Notas: la variación general del Índice de Precios al Consumidor entre 2010 y 2014 fue del 123,72%. Y, entre 2014 y 2017 fue de 115,65%.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018 e Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2019.

TABLA 60. Valoración estimada en pesos a valores corrientes de la cantidad de unidades primarias y tratamientos para medicamentos retrovirales distribuidos desde la Nación a la Provincia de Santa Fe. Años 2010, 2014 y 2017.

Valoración a precios corrientes			Variaciones			
			2010–2014		2014–2017	
2010 ($)	**2014** ($)	**2017** ($)	**Variación a valores corrientes (a)** (%)	**Diferencia entre (a) y la variación % del IPC en igual período** (en puntos porcentuales)	**Variación a valores corrientes** (%)	**Diferencia entre (a) y la variación % del IPC en igual período** (puntos porcentuales)
7.822.163,00	72.775.729,00	102.896.637,00	830,38	706,66	41,39	-74,26

Nota: la variación general del Índice de Precios al Consumidor entre 2010 y 2014 fue del 123,72%. Y, entre 2014 y 2017 fue de 115,65%.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018 e Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2019.

A su vez, es importante destacar que, en la provincia de Santa Fe se desarrolla innovación estratégica en Salud a partir de la producción estatal de medicamentos y productos nutricionales en el Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado (LIF), ya que se elaboran, provincial y estatalmente, productos aprobados por el Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe y con certificaciones nacionales de calidad.

El LIF produce el 70% de las unidades farmacológicas para cubrir el 95% de las patologías más comunes que afectan a la mayoría de la población que acude a la salud pública, en su planta de la ciudad de Santa Fe. Los productos comprenden diferentes líneas: leche fluida, polvos pediátricos, comprimidos betalactámicos, comprimidos comunes, antibióticos, inyectables, líquidos, semisólidos y hormonales (Laboratorio Industrial Farmacéutico, 2018)

En el mes de mayo de 2019, se comenzó a distribuir en Centros de Salud y escuelas de la provincia el producto Acunar, que es un alimento nutricional en base a leche fluida, patentado por el Estado santafesino. El alimento es producido en el marco del Programa de Nutrición Integral Santa Fe que llevan adelante el Ministerio de la Producción de la provincia, el Ministerio de Salud y el LIF con la colaboración del laboratorio Advance. La producción y distribución de leche fluida contribuye a garantizar una alimentación adecuada para la población en condición de vulnerabilidad, y se presenta en tres formatos: Acunar Mamá (destinado a embarazadas, para proteger el desarrollo integral del feto y estimular la lactancia); Acunar Bebé (niños de 1 a 3 años) y Acunar Niñez (niños y niñas a partir de 3 años).

Otro dato a destacar es que, en el mes de junio de 2019, el LIF concluyó la primera partida de antibióticos amoxicilina y cefalexina, considerados esenciales, ya que resuelven cerca del 80% de las problemáticas sanitarias. Mediante la producción de estos antibióticos se logra garantizar la cobertura a todos los centros de salud y hospitales del sistema público que forman parte del modelo de gestión en red.

Cabe destacar que el LIF no es el único laboratorio instalado en el territorio provincial, ya que la ciudad de Rosario cuenta con el Laboratorio de Especialidades Medicinales Sociedad del Estado (LEM). Entre ambos, LIF y LEM, existe un convenio marco de cooperación, colaboración y acuerdo de asistencia para mutuo apoyo en la programación, producción e intercambio de insumos y especialidades medicinales. Este establece las bases para complementar sus recursos materiales, humanos y organizacionales mediante el asesoramiento y transferencia de información científica, tecnológica, económica y comercial (Laboratorio Industrial Farmacéutico, 2018).

4.3.3 Ciclo de vida y riesgos

4.3.3.1 Fecundidad y natalidad

La Provincia de Santa Fe, al igual que la Argentina, cuenta con una proyección de la esperanza de vida [74], tanto en varones como en mujeres, en ascenso. Es decir, el promedio de años que se espera que viva un recién nacido, de no variar la tendencia de la mortalidad observada en el momento de su nacimiento, aumentará con el correr de los años. A su vez,

74 **SA17** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Esperanza de vida al nacer (urbano/rural y por etnia/raza)

si se observa la Tabla 61, las proyecciones acerca de la esperanza de vida según sexo para Argentina como para la Provincia de Santa Fe son similares con mínimas diferencias. Únicamente se observa una diferencia más notoria para los varones en el año 2025, donde la Provincia (75,4) tiene una esperanza de vida algo menor que Argentina (76,0). Al observar la esperanza de vida según sexo, tanto para Argentina como la Provincia de Santa Fe, se observa que las mujeres tienen una esperanza de vida más prolongada que los varones.

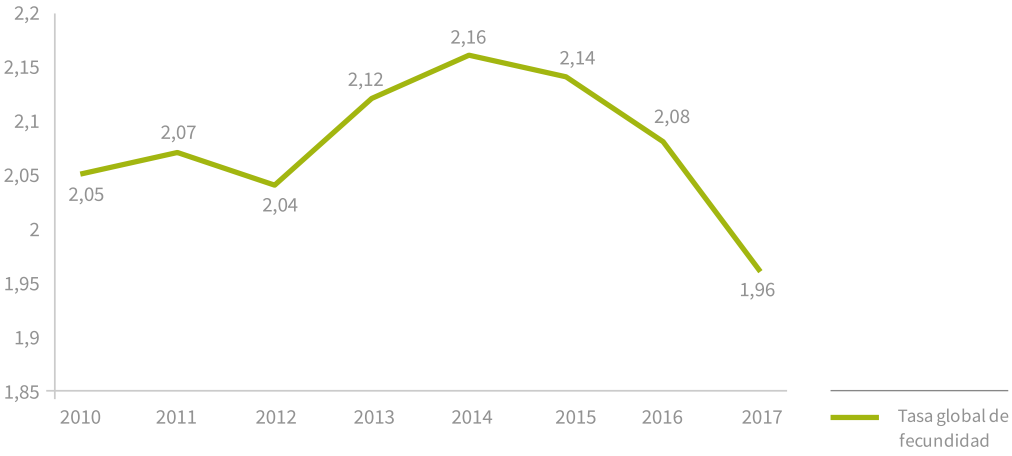
Si se observa en el Gráfico 61, se denota una disminución de la tasa global de fecundidad a partir del año 2014, es decir, el número de hijos que, en promedio, tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres entre 15 y 49 años que, durante su vida fértil, tendrían hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad, si no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad.

TABLA 61. Proyecciones esperanza de vida al nacer por sexo. Argentina y Provincia de Santa Fe. Período 2015–2040.

	Varones		Mujeres	
Año	Argentina	Santa Fe	Argentina	Santa Fe
2015	73,7	73,0	80,3	80,6
2020	74,9	74,3	81,4	81,7
2025	76,0	75,4	82,4	82,6
2030	76,9	76,4	83,3	83,4
2035	77,7	77,3	84,1	84,2
2040	78,4	78,1	84,7	84,8

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del INDEC, 2010.

GRÁFICO 61. Tasa global de fecundidad. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.



Fuente: Dirección de Información para la Gestión, 2019.

La Tasa de fecundidad adolescente total se refiere a la fecundidad de mujeres de 10 a 19 años. La tasa de fecundidad adolescente, temprana y tardía, presenta una disminución en sus valores para el período 2010–2017, lo cual se traduce en una progresividad del indicador. La tasa de fecundidad adolescente temprana refiere a las mujeres entre 10 y 14 años y la tasa de fecundidad adolescente tardía refiere a las mujeres entre 15 y 19 años. Comparando la fecundidad adolescente temprana con la tardía se denota tendencia a la progresividad, debido a que se presentan datos ampliamente mayores en la segunda.

Vale aclarar que, a pesar de las tendencias a la disminución de la fecundidad adolescente temprana y tardía entre 2010–2017, no debe olvidarse que la fecundidad adolescente, «...expresa una multiplicidad de vulneraciones y carencias en el respeto de los derechos humanos y en la vigencia de políticas públicas —en especial de salud y equidad de género— e implica una conjunción de serios riesgos bio–psico–sociales»(Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia, (s.f): 9). Las madres menores de 16 años corren riesgo de defunción materna cuatro veces más alto que las mujeres de 20 a 30 años, porque los cuerpos más jóvenes no están plenamente desarrollados para pasar por el proceso del embarazo y el parto sin consecuencias adversas (Organización Mundial de la Salud, 2009). A su vez, el embarazo a temprana edad puede darse por relaciones sexuales voluntarias, pero también son productos de violencia sexual. De una u otra manera, los derechos de estas niñas y adolescentes se ven vulnerados, ya que tienen consecuencias físicas, mentales y sociales de corto y largo plazo (Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia).

En la Tabla 63 se observa, para el año 2017, que la mayoría de los embarazos presentados, según todos los grupos etarios, se dieron sin planificación, a excepción del grupo de edad entre 20 y 35 años, donde el 50,9% lo planificó (Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018).Teniendo en cuenta todos los embarazos, el de niñas y adolescentes representa casi un 22%, lo cual tiene correlato con la fecundidad adolescente anteriormente mencionada.

A su vez, un dato relevante referido a la natalidad y fecundidad tiene que ver con la atención especializada del parto, ya que es una alternativa factible y sostenible para reducir la mortalidad materno–infantil, permitiendo analizar, en parte, el acceso que posee la población en cuestión al servicio de atención de Salud. Esto se debe a que los profesionales capacitados son aquellos que poseen las aptitudes necesarias para resolver eventuales complicaciones durante el parto. En ese sentido, en la Provincia de Santa Fe se evidencia progresividad en el acceso a atención obstétrica especializada durante el período 2014–2017 (ver Tabla 64). Esto se debe a que, a lo largo de esos años, casi el 90% de los partos fue atendido por médicos, entre el 5% y el 10% por parteras y entre el 0,02% y el 0,08% por enfermeros y menos del 1% no tuvo atención.

A su vez, si se observa la Tabla 65, es para destacar que el porcentaje de nacidos vivos, en la Provincia de Santa Fe, es similar en establecimientos públicos y privados, ya que desde el año 2010 al 2017 más del 47% se dio en efectores públicos mientras que alrededor del 50% en privados. Ese dato puede reflejar la relevancia que posee el sistema público de Salud de la Provincia. Además, si se analiza según tipo de establecimiento, se identifica que a lo largo del período se produjo, aunque con vaivenes, una tendencia al aumento en el porcentaje de nacidos vivos en establecimientos públicos.

75 **SA27** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de fecundidad adolescente temprana y tardía por cada 1.000 mujeres

76 **SA25** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Pacientes por planificación del embarazo y grupo de edad

77 **SA40** CAPACIDADES ESTATALES: Nacidos vivos por residencia habitual de la madre según tipo de atención del parto y establecimiento

TABLA 62. Tasa de fecundidad adolescente temprana y tardía. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.

Año	Fecundidad temprana	Fecundidad tardía
2010	2,83	65,57
2011	2,41	65,66
2012	2,72	61,70
2013	2,48	62,30
2014	2,37	62,06
2015	2,19	60,00
2016	1,77	53,27
2017	1,88	47,12

Fuente: Dirección de Información para la Gestión, 2019.

TABLA 63. Pacientes por planificación del embarazo. Provincia de Santa Fe. 2017.

	% pacientes según planificación del embarazo		Nº de pacientes según planificación del embarazo	
Grupo de edad	Planificado	No planificado	Planificado	No Planificado
10 a 14 años	17,6	82,4	32	150
15 a 19 años	36,6	63,4	1468	2542
20 a 35 años	50,9	49,1	6951	6705
36 a 60 años	48,5	51,5	658	699

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo social de Presidencia de la Nación, 2018.

TABLA 64. Nacidos vivos por tipo de atención del Parto: médico, partera, enfermera/o, agente sanitario, comadre, sin atención, otro. Provincia de Santa Fe. 2014–2017.

Año	Médico	Partera	Enfermero	Otro agente sanitario	Comadre	Sin atención	Otros	Sin especificar	Total general
2014	95,58 %	4,33 %	0,02 %	0,02 %	0,00 %	0,03 %	0,02 %	0,00 %	100,00 %
2015	94,00 %	5,88 %	0,06 %	0,03 %	0,00 %	0,01 %	0,01 %	0,00 %	100,00 %
2016	91,70 %	8,16 %	0,05 %	0,01 %	0,00 %	0,03 %	0,03 %	0,01 %	100,00 %
2017	89,33 %	10,36 %	0,08 %	0,02 %	0,00 %	0,05 %	0,03 %	0,12 %	100,00 %

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Gobierno de la provincia de Santa Fe 2014, 2015, 2016 y 2017.

TABLA 65. Porcentaje de nacidos vivos según lugar de ocurrencia. Provincia de Santa Fe. Años 2001–2017.

Año	Total	Establecimiento público	Establecimiento privado	Otro lugar	Ignorado
2010	99,71	47,60	52,15	0,22	0,04
2011	98,12	47,16	50,96	0,27	1,62
2012	99,49	47,18	52,31	0,50	0,01
2013	99,80	48,22	51,57	0,20	0,00
2014	99,80	49,21	50,59	0,20	0,02
2015	99,80	49,43	50,37	0,18	0,02
2016	99,82	48,18	51,64	0,17	0,00
2017	99,80	48,89	50,91	0,18	0,02

Fuente: Dirección de Información para la Gestión, 2019.

78 **SA41** CAPACIDADES ESTATALES: Cobertura, extensión, jurisdicción y financiamiento de los programas de atención primaria en Salud

79 **SA15** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tipo de cobertura en Salud de la población por sexo, edad, raza/etnia, quintiles de ingreso

Otro dato fundamental deriva de la medición de la cobertura y acceso de la población materno–infantil a controles de salud, ya que ello permite conocer el acceso a la Salud y la prioridad que tienen las embarazadas, las puérperas, y las niñas, niños y adolescentes. Esto es de gran relevancia, porque el seguimiento médico, tanto durante el embarazo como en los primeros años de vida, contribuye a disminuir enfermedades, problemas en la salud y la mortalidad materno–infantil.

A nivel nacional, desde el año 2012, se implementa el programa SUMAR, que busca contribuir a mejorar la cobertura y el acceso de la población a la Salud, mediante la cobertura de Salud pública para la población materno-infantil (embarazadas y niñas/os de 0 a 6 años), niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres hasta los 64 años. El Programa SUMAR 78 surgió como ampliación del Plan Nacer[82]. El Programa transfiere fondos desde la Nación a los Centros de Salud y Hospitales en las Provincias, para reforzar la cobertura existente como complemento del presupuesto público destinado a Salud. Las prestaciones que financia el Programa dependen de la cantidad de población previamente inscripta. A su vez, busca consolidar, desde una alianza federal, políticas públicas de Salud más inclusivas y equitativas. El Programa SUMAR, al mes de diciembre del año 2017, cubría a un total de 1.283.318 personas, registrando una caída respecto al año 2016 donde se registraron 1.358.153 personas con acceso a las prestaciones. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación, 2019).

Un rasgo distintivo del Programa SUMAR, que denota una evolución en el acceso igualitario al derecho a la Salud, es el componente para garantizar el acceso sin discriminación de la población indígena 79, desde una perspectiva intercultural. El Programa posibilita la

82. El Plan Nacer se implementó en el año 2005 desde el ex Ministerio de Salud de la Nación, en consenso con las provincias y la asistencia financiera del Banco Mundial, como parte de su Plan Federal de Salud 2003–2007. En sus inicios se implementó en las nueve provincias del Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) argentino (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones; Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero), para luego, en el año 2007, extenderse al resto de las provincias argentinas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación, 2019 a).

80 **SA54** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Proporción de mujeres embarazadas elegibles por el Programa Nacional SUMAR recibiendo controles prenatales antes de la semana 13 y con seguimiento de embarazo

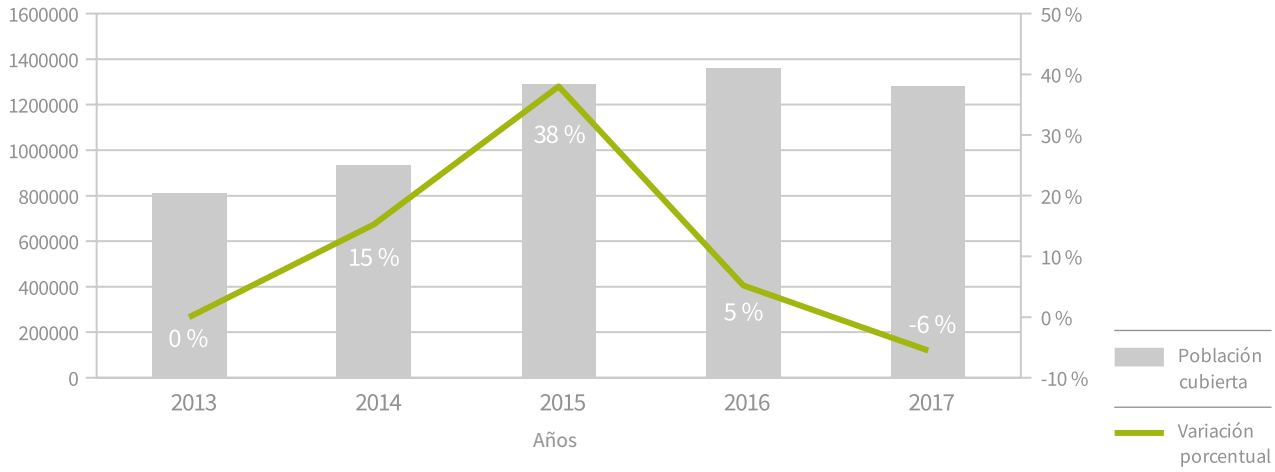
auto–identificación de las comunidades indígenas y consolida información epidemiológica específica, a partir de la inclusión de la variable étnica en su ficha de inscripción, capacita a los equipos de salud para el abordaje sanitario desde una perspectiva intercultural, propicia un enfoque complementario a partir del reconocimiento de la medicina tradicional de los pueblos originarios y la promoción de encuentros de enriquecimiento mutuo con los equipos de salud y mejora la atención indígena desde la incorporación de agentes sanitarios indígenas (Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación, 2019).

En este sentido, se debe destacar que la Provincia de Santa Fe también trabaja en pos de mejorar el acceso de los pueblos originarios a la Salud, ya que se destaca el convenio firmado entre el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS) y el Ministerio de Salud provincial, para establecer protocolos de incorporación del enfoque intercultural en los procesos de atención, adecuando los servicios a las características sociales y culturales de las comunidades aborígenes. El documento especifica, en sintonía con lo nacional, la prioridad de desarrollar acciones en obras de infraestructura con un plan de mejoras edilicias, la creación de centros de salud en distintos lugares de la Provincia, la redefinición y potenciación del rol de los agentes sanitarios pertenecientes a pueblos originarios y la construcción de datos epidemiológicos desagregados a través de la incorporación de la variable étnica. A su vez, busca fortalecer los equipos del primer nivel de atención y acompañar en el diseño y desarrollo de las estrategias locales para la incorporación de la perspectiva comunitaria e intercultural» (Santa Fe Noticias, «La provincia incorpora la perspectiva indígena a los servicios de salud», 2018).

La cobertura de población por el Programa SUMAR, como se indica en el Gráfico 62, durante el período 2013–2017 se mantuvo en aumento, hasta el año 2017 donde se produjo una disminución en la variación porcentual del 5,5%. Es decir, se dio una caída del porcentaje de la población cubierta en relación al valor anterior. Igualmente, el aumento de la ampliación de la cobertura fue disminuyendo a partir del año 2016. Es decir, la relación porcentual mostró que el aumento de la cobertura tendió a la baja a partir de ese año, llevando a que menos personas accedan a la cobertura de Salud pública brindada por el Programa SUMAR.

Por ello, en primer lugar, se observa el acceso a la asistencia en salud prenatal que tuvieron las mujeres embarazadas 80 santafesinas pertenecientes al Programa SUMAR durante el período 2013–2017 y, en segundo lugar, la proporción de niños y niñas menores de 1 año, y entre 1 y 5 años, que recibieron controles completos de salud de acuerdo al protocolo del Programa SUMAR, en los años 2010, 2012 y 2017. En la Tabla 66, se explicita cuáles son las prestaciones de Salud de este Programa que deben brindarse durante el embarazo y para los niños y niñas entre 0 y 6 años.

GRÁFICO 62. Evolución de la población cubierta por el Plan SUMAR en la Provincia de Santa Fe. 2013–2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

TABLA 66. Prestaciones de salud que, según el Programa SUMAR, deben brindarse durante el embarazo y en niñas y niños entre 0 y 6 años.

Prestaciones de salud que deben brindarse según el Programa SUMAR

Durante el embarazo	**Niños entre 0 y 6 años**
Prueba de embarazo	Atención del recién nacido.
Control del embarazo: verificar peso y estatura, revisar las mamas, medir la presión arterial, medir la panza, escuchar los latidos del bebé, hacer un Papanicolau.	Examen para detectar hipoacusia: prueba a los recién nacidos para medir su capacidad auditiva.
Análisis de sangre y orina: para determinar el grupo sanguíneo y diagnosticar y tratar enfermedades como anemia, sífilis, VIH y otras.	Controles clínicos: • A la semana de nacimiento: primer control. • Entre el mes 1 y el 6: un control cada mes. • Entre el 6 y el 12: un control cada dos meses. • Entre el año y 1 año y medio: un control cada seis meses. • Entre los 3 y los 6 años: un control por año.
Ecografías: para controlar el crecimiento y la vitalidad del bebé.	Vacunación: todas las vacunas del calendario nacional.
Vacunación: una dosis de vacuna antigripal, dos dosis de vacuna doble (tétanos y difteria) durante el embarazo, y una dosis de vacuna doble viral (sarampión y rubéola) luego del parto.	Salud bucal: un control odontológico cada seis meses a partir de los seis meses de edad.

(continúa en página siguiente)

81

SA53 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Proporción de niños elegibles para el Programa Nacional SUMAR menores de 1 año y entre 1 y 5 años que recibieron controles completos de salud de acuerdo al protocolo

Durante el embarazo	Niños entre 0 y 6 años
Salud bucal: revisaciones preventivas y prestaciones odontológicas de arreglo de caries.	Control oftalmológico: una consulta a los 5 años.
Atención con médicos especialistas y prestaciones de alta complejidad: para embarazo de alto riesgo (hipertensión, diabetes y otras).	Consultas: con pediatras especialistas y en emergencias hospitalarias.
Parto atendido por especialistas en el hospital.	Atención de enfermedades: respiratorias, diarreicas y deficiencias nutricionales.
Atención del recién nacido.	Prestaciones de alta complejidad: detección, cirugía y tratamiento de enfermedades del corazón; cuidados intensivos para los recién nacidos en situación de riesgo; e internación por neumonía.
Acceso a la información: cuidados durante el embarazo y posparto, indicación de cuándo consultar urgente al médico, la importancia de la lactancia materna, prevención de muerte súbita, y salud sexual y planificación familiar	Acceso a la información para los padres: importancia de la lactancia materna; pautas de alimentación, de crianza y desarrollo infantil; prevención de accidentes, intoxicaciones y muerte súbita; cuidado buco–dental e indicaciones de cuándo ir urgente al médico.

Fuente: elaboración propia en base a información proveniente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2019a.

Al analizar el Gráfico 63, se observa que de las embarazadas pertenecientes al Programa SUMAR, la mayor proporción ha realizado controles médicos antes de la semana 13, mientras que es menor la proporción de aquellas con seguimiento permanente del mismo. Esto es, mientras más del 15% recibió controles prenatales antes de la semana 13, menos del 6% tuvo seguimiento permanente durante todo el período de gestación.

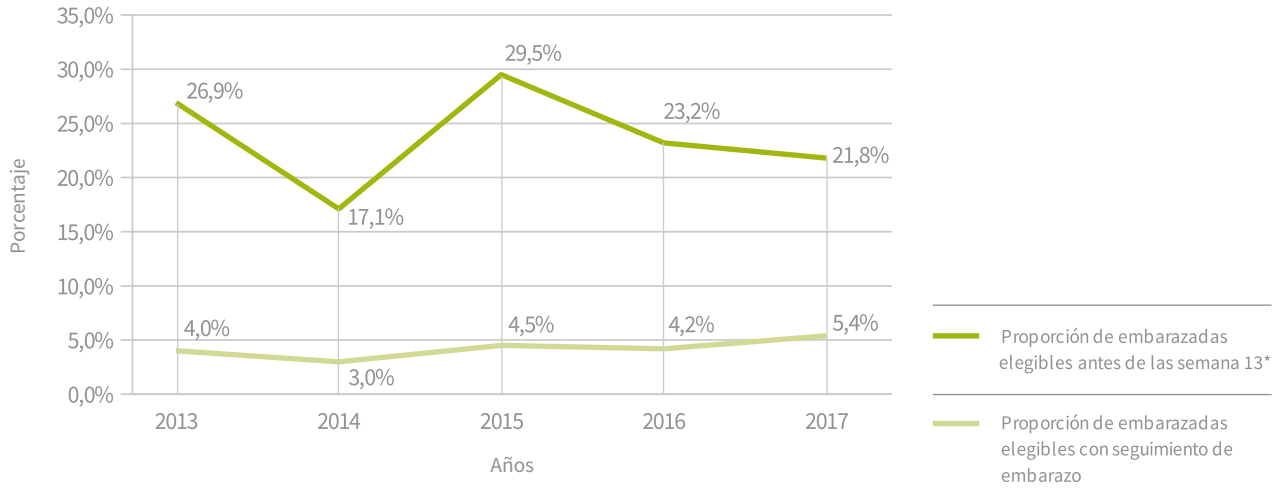
Si se aprecia la tendencia interanual de los controles prenatales antes de la semana 13, se denota una amplia caída en el año 2014, pero con una rápida evolución en el siguiente año, que sin embargo vuelve a caer en los años posteriores.

En cuanto a la tendencia interanual de la proporción de embarazadas con seguimiento del embarazo, durante el período de análisis, no se produjeron llamativas variaciones, aunque 2017 es el año que presenta mayor proporción.

Se puede decir entonces que se produjo regresividad en el acceso a controles médicos antes de la semana 13 de gestación, pero un estancamiento, entre 4% y el 5%, en la proporción con seguimiento del embarazo, de embarazadas con cobertura de Salud pública exclusiva pertenecientes al Programa SUMAR.

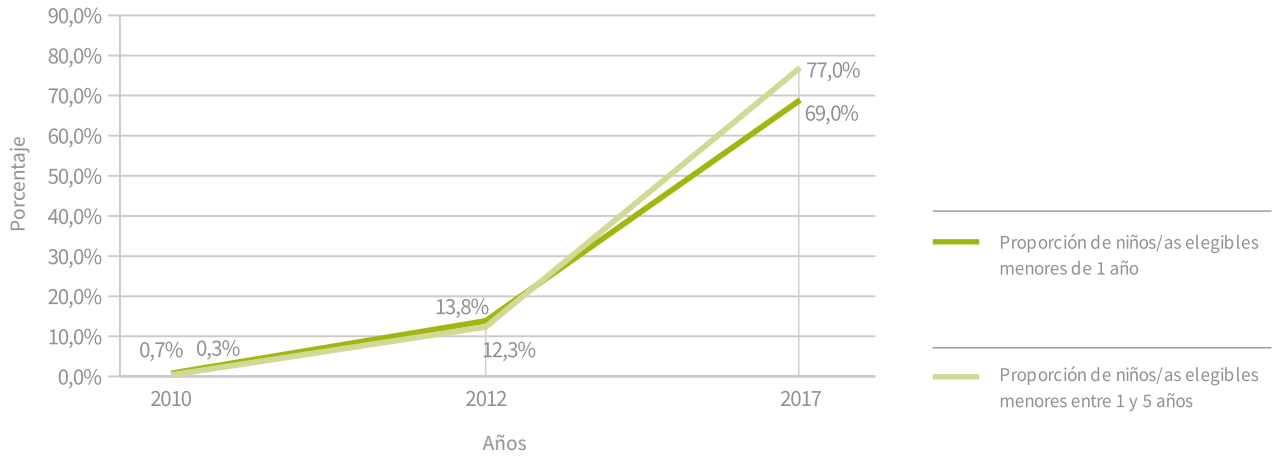
En relación a los controles médicos de niños y niñas 81 pertenecientes al Programa SUMAR recibidos en la Provincia de Santa Fe durante los años 2010, 2012 y 2017, se observa progresividad (ver Gráfico 64). Esto se debe a que, durante los años de análisis, se dio un gran aumento tanto de la proporción de niños y niñas menores de 1 año como entre 1 y 5 años, que recibieron controles completos de salud de acuerdo al protocolo.

GRÁFICO 63. Proporción de embarazadas elegibles del Programa SUMAR por controles prenatales antes de la semana 13 y con seguimiento del embarazo. Provincia de Santa Fe. 2013–2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

GRÁFICO 64. Proporción de niños y niñas elegibles menores de 1 año y entre 1 y 5 años recibiendo controles completos de salud de acuerdo al protocolo. Provincia de Santa Fe. 2010,2012 y 2017.[83]



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

83. Los casos válidos para este indicador son aquellos: niños/as con cobertura pública exclusiva que hayan cumplido con el cronograma de controles especificados y en los que se haya presentado registro de peso y talla.

82

SA60 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Cobertura de vacunación obligatoria

A pesar de la progresividad en los controles de salud en niños y niñas menores de un año, cuando se observa la cobertura de vacunación obligatoria [82], según el calendario de vacunación nacional, se denota una regresividad, a lo largo del período 2011–2017, en la mayoría de las vacunas existentes como obligatorias para recién nacidos, niños y niñas menores de 1 año y niñas y niños de 12 meses (ver Tabla 67). Esto se debe a que se observa variabilidad hasta el año 2014 pero, a partir del 2015, la cobertura de vacunación disminuye para todas las categorías analizadas. Por su parte, la cobertura de la vacunación en niños y niñas en ingreso escolar (5 y 6 años) y de 11 años presenta variaciones.

Vale resaltar que la disminución en la cobertura de la vacunación es una situación grave, debido a que las vacunas detienen enfermedades infecciosas, ya que brindan inmunización de manera individual y colectiva. Existen dos motivos principales para vacunarnos y son protegernos a nosotros mismos y proteger a quienes nos rodean, ya que las vacunas impiden la propagación de enfermedades entre la sociedad. Aunque las enfermedades prevenibles mediante vacunación se han vuelto raras en muchos países, en otros continúan circulando los agentes infecciosos que las causan. Además, puntualmente los niños y niñas que no se encuentran vacunados se ven mayormente expuestos a varios cientos de bacterias y sustancias ajenas que desencadenan respuestas inmunitarias. (Organización Mundial de la Salud, 2018 a).[84]

84. El calendario de vacunación de Argentina es considerado uno de los más completos a nivel mundial, ya que cuenta con 20 vacunas gratuitas y obligatorias para diferentes etapas de la vida. El día lunes 01 de julio de 2019 se presentó en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados de la Nación un informe elaborado por la Secretaría de Salud de la Nación donde se expone la caída de la compra de dosis de vacunas correspondientes al calendario de vacunas obligatorias para el periodo 2017-2018. Es paradigmático el caso de la vacuna Sabín: de 7,7 millones de dosis compradas en 2016 se pasó a 3 millones en 2018. El documento presentado expone que «las razones que motivan retrasos en la entrega de vacunas e insumos a las jurisdicciones son multifactoriales, que van desde problemas de producción mundial y falta de abastecimiento en el mercado internacional sobre todo en vacunas con un único proveedor (como Menveo), demoras en el envío de los embarques, capacidad operativa para los despachos de dosis cuando se producen varios ingresos por dosis faltantes y se hacen envíos extraordinarios que sumados a los regulares pueden generar falta de capacidad de almacenamiento en las cámaras provinciales, etc.». (Página 12, en línea: 08/07/19 https://www.pagina12.com.ar/203638-a-cuentagotas)

TABLA 67. Cobertura de vacunación obligatoria del calendario nacional de vacunación. Provincia de Santa Fe. 2011–2017.

Año	Recién nacido		Menores de 1 año		Niñas y niños 12 meses		
	BCG (Tubercolusis) <7 días	Hepatitis B < 12 hs	Vacuna contra la Poliomielitis (3° dosis) 6 meses	Quíntuple (3° dosis)(*) 6 meses	SRP–Tripleviral (1° Refuerzo) 1 año	Hepatitis A (única dosis) 1 año	Neumo 13 (****)
2011	91,8	96,0	93,8	93,3	98,0	97,6	n.a
2012	83,1	83,7	89,4	89	93,2	93,2	13,1
2013	104,3	93,7	84,2	85,4	85,8	85,9	78,9
2014	109,5	97,4	85,6	81,7	91,9	93,6	87,6
2015	100,1	97,9	92,1	88,4	91,7	88,4	90,3
2016	90,7	90,3	79,5	82,3	85,9	85,1	84,8
2017	78	78,3	75,9	81,1	81,3	80,5	80,2

Año	1° refuerzo			Ingreso escolar (5 y 6 años)			11 años		
	Vacuna contra la Poliomielitis (1° refuerzo) 18 meses	Cuádruple/ Quíntuple (única dosis)(**) 18 meses	Vacunación contra la varicela 15 meses	Vacuna contra la Poliomielitis (2° refuerzo) 6 años	Triple bacteriana (única dosis) 6 años	Triple viral (1° refuerzo)	Triple Bacteriana Acelular (única dosis) 11 años	Virus del Papiloma Humano niñas 11 años (2011+1012)(***)	Virus del Papiloma Humano niños 11 años (2011+1012)(***)
2011	86,8	88,0	n.a	82,7	80,1	73,1	73,4	65,3	n.a
2012	87,5	86,9	n.a	84,0	84,0	84,0	66,9	65,3	n.a
2013	71,4	71,3	n.a	65,8	59,6	67,2	30,7	62,6	n.a
2014	75,2	75,2	n.a	88,7	91,2	82,8	15,1	11,9	n.a
2015	86,8	83,8	n.a	93,6	93,6	87,4	78,2	44,7	n.a
2016	83,5	80,5	76,5	88,9	89,7	87,2	73,7	(***)51,7	n.a
2017	76	75,3	74,4	90,8	89,4	87,9	81	81,9	59,7

(*) Quíntuple: (DTP–HB–Hib) Difteria, Tétanos, Tos convulsa, Hepatitis B, HaemophilusInfluenzae B. (**) Cuádruple: (DTP–Hib) Difteria, Tétanos, Tos Convulsa, HaemophilusInfluenzae b. (***) 2011 Año de introducción de la vacuna al calendario. Se presentaron inconvenientes en el registro para diferenciar las cohortes por lo que se definió calcular la cobertura bianual 2011–2012. (****) Año de introducción de la vacuna al calendario para los 12 meses y se empleó una estrategia de catch up para niños de 1 a 2 años. Se presentaron inconvenientes en el registro para diferenciar las cohortes. (*****) Desde el año 2015, el esquema de VPH en niñas de 11 años se completa con 2 dosis aplicadas.

Fuente: elaboración propia, en base información proveniente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 2018.

83 **SA18** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de mortalidad materna por grupo de edad, área geográfica, nivel educativo y quintiles de ingreso

84 **SA19** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de mortalidad infantil por sexo, por área geográfica, nivel educativo de la madre, quintiles de ingreso, etnia/raza, neonatal y post-natal

4.3.3.2 Tendencias en eventos de salud–enfermedad seleccionados

Debido a la existencia de situaciones que afectan el ciclo de vida de las personas, es importante cuantificar los problemas referidos a la salud, para poder determinar prioridades o metas en las políticas públicas sobre Salud (Organización Panamericana de la Salud 2018). Esos problemas pueden ser tanto cuestiones que disminuyan la calidad de vida de las personas, como enfermedades, así como motivos que provoquen la finalización del ciclo de vida de las personas. Siguiendo a la OMS, podemos decir que los datos sobre mortalidad buscan indicar el número de defunciones por lugar, intervalo de tiempo y causa (Organización Mundial de la Salud, 2019). Por ello, a continuación, se procederá a analizar, en primer lugar, las tendencias referidas a la mortalidad materno–infantil, en segundo lugar, los niveles de desnutrición y la talla de crecimiento, en tercer lugar, los fallecimientos por muertes violentas (accidentes de tránsito, suicidios y homicidios), y, por último, las enfermedades transmisibles.

En relación a los indicadores de mortalidad materno–infantil, se ha producido progresividad en la Provincia de Santa Fe, debido a la disminución de la tasa de mortalidad materna entre 2010 y 2017 y cierta tendencia a la disminución de la mortalidad infantil.

La tasa de mortalidad materna 83 es un dato relevante en nuestro análisis, ya que registra el riesgo de morir de las mujeres durante la gestación, el parto o el puerperio. Como se mencionó, en la Provincia de Santa Fe se ha producido una gran disminución ya que, en el Gráfico 65, se observa la menor tasa del período para el año 2017 (1,3). Al mirar todo el período, se observa cierta variabilidad en los datos con un pico en 2014 acompañado, a partir de ese año, por una tendencia a su disminución.

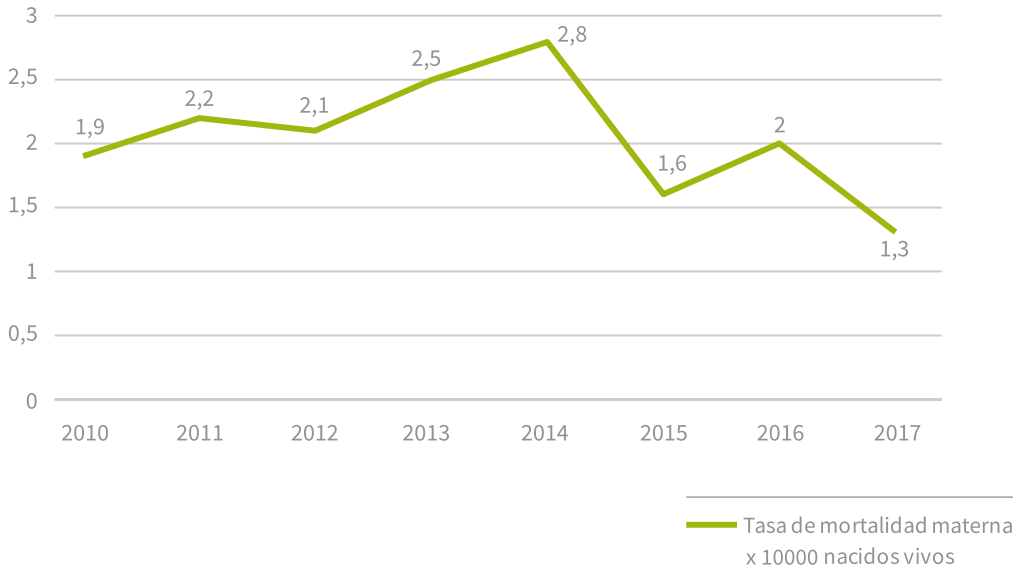
Como ya se dijo, al observar la mortalidad infantil en la Tabla 67 se identifica 84 tendencia al descenso, a partir del año 2014. En este punto resulta importante destacar la necesidad de distinguir entre mortalidad infantil neonatal y post-neonatal. Estas se diferencian en que la primera es el cociente entre el número de niños fallecidos en los primeros 27 días de vida durante un año dado y el número de nacidos vivos en el mismo año, mientras que la segunda es el cociente entre el número de niños fallecidos entre los 28 y los 365 días de vida, durante un año dado, y el número de nacidos vivos en el mismo año. Al compararlas, se puede decir que la tasa de fallecidos presentada durante los primeros 27 días de vida es mayor que la exhibida en aquellos niños entre los 28 y los 365 días de vida para todos los años.

Según sexo, como se observa en el Gráfico 66, la tasa de mortalidad infantil es mayor en varones que en mujeres para todos los años analizados. A su vez, en ambos sexos, se ve una tendencia a la disminución, siendo de casi 3 puntos para los varones y 1 punto para las mujeres. En relación a las mujeres, vale resaltar que en el año 2011 se produce un llamativo aumento, pero luego se observa una amplia tendencia a la baja.

En lo que refiere a la tasa de mortalidad infantil según departamento de residencia de la madre, a lo largo del período 2010-2016, es posible observar, en la Tabla 69, que 5 departamentos presentan datos para todos los años —Castellanos, General López, General Obli-

gado, La Capital y Rosario— mientras que 7 no poseen para ninguno —Belgrano, Caseros, Garay, 9 de Julio, San Javier, San Justo y San Martín. Al mirar los datos positivos, podemos decir que estos son variantes en cada departamento a lo largo de los años sin presentar una tendencia clara a la suba o a la baja.

GRÁFICO 65. Razón de mortalidad materna x 10.000 nacidos vivos. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.



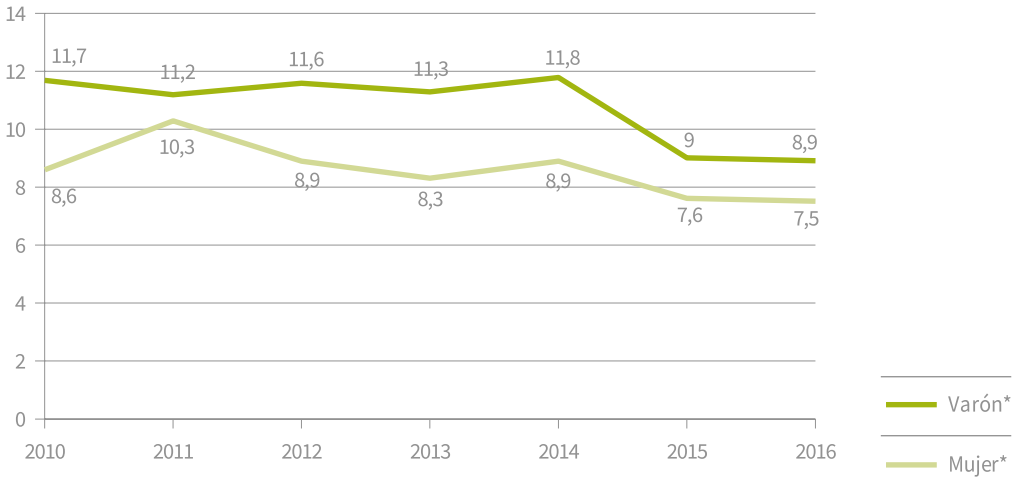
Fuente: Dirección de Información para la Gestión, 2019.

TABLA 68. Tasa de mortalidad infantil, neonatal y postneonatal x 1.000 nacidos vivos. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.

Año	TMI	Neonatal	Postneonatal
2010	9,80	6,90	2,87
2011	10,50	7,08	3,46
2012	9,90	7,18	2,74
2013	9,50	6,96	2,51
2014	10,10	7,00	3,08
2015	8,00	5,52	2,48
2016	7,80	5,63	2,20
2017	8,10	5,48	2,63

Fuente: Dirección de Información para la Gestión, 2019.

GRÁFICO 66. Tasa de mortalidad infantil por sexo (cada 1.000 nacidos vivos). Periodo 2010–2016. Provincia de Santa Fe*.



(*) Nota: no se incluyen las defunciones de sexo no especificado.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

TABLA 69. Tasa mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) por departamento de residencia de la madre. Período 2010–2016. Provincia de Santa Fe.

	Año						
Departamento	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Belgrano							
Caceros							
Castellanos	6,2	9,9	11,4	8,7	11,7	8,3	9,7
Constitución	12,6						
Garay							
General Lopez	11,5	11,1	14,2	12,6	11,7	8,5	8,5
General Obligado	9,5	11,5	11,2	10	11,5	11,3	9,5
Iriondo					13,7		13,2
La Capital	10,6	10,6	10,2	9,6	9,1	8,4	9,1
Las Colonias					11,5		
9 de Julio							
Rosario	10,7	11,5	9,9	9,9	10,6	8,9	8,0
San Cristobal	15,8						
San Javier							
San Jerónimo	12,4	9,1			14,1		
San Justo							
San Lorenzo	8,1	7,3	6,5	8,9	9,7		6,9
San Martín							
Vera				11,7			10,3

Nota: no se calcularon las tasas cuando el error estándar relativo es mayor a 25%.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

Otro indicador mide la mortalidad infantil según la instrucción materna[85], es decir se observa el nivel educativo que poseía la madre de la niña o niño fallecido. Esto se debe a que esa condición está asociada al nivel socioeconómico y las condiciones de vida a las que están expuestas las madres y las niñas y niños. En este sentido, el acceso a la instrucción formal supone mayor capacidad de sortear barreras económicas y sociales que dificultan el acceso a una atención sanitaria adecuada y a prácticas saludables de alimentación y cuidado del cuerpo (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2016); mientras que el bajo nivel de instrucción dificulta la superación de los obstáculos geográficos, informativos y organizativos y el acceso a los alimentos nutritivos y los micronutrientes esenciales (Spinelli, Alazraqui, Calvelo, & Arakaki, 2000).

En consecuencia, al observar en la Tabla 69 la defunción infantil por instrucción de la madre en la Provincia de Santa Fe, para el período 2010–2016, no es posible identificar una tendencia clara al aumento o disminución de la tasa de mortalidad infantil según el nivel de instrucción de la madre. Se observan fallecimientos de niñas y niños con madres que poseían distintos niveles de instrucción. Es decir, la tasa de mortalidad infantil no es un indicador inexistente en aquellos casos donde la madre cuenta con altos niveles de instrucción. Sin embargo, se denotaron valores mucho más altos, a lo largo de toda la serie, para aquellos casos donde la madre no posee instrucción, mientras que, a mayor instrucción de la madre, se registra menor mortalidad infantil, con algunas excepciones que pueden deberse a la alta variabilidad de los datos.

Como se mencionó, otro indicador que evidencia riesgos en el ciclo de vida es la desnutrición o la baja en la talla del crecimiento 85. La desnutrición es provocada por una combinación de factores como la falta de calidad alimentaria, enfermedades infecciosas frecuentes y atención de salud deficiente, y tiene relación directa con la pobreza y la desigualdad social. Es una de las mayores causas de muertes de niños y niñas menores de 5 años en el mundo. A su vez, la desnutrición materna afecta tanto la posibilidad de supervivencia de la madre y el niño/a como de dar a luz a bebés con bajo peso al nacer (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2009). El peso al nacer es la primera medición del peso del recién nacido hecha después del nacimiento, se define como «bajo peso» los valores inferiores a 2.500 gramos. En este sentido, al analizar la Tabla 71 no se observa una tendencia clara al aumento o disminución del porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer.

Sin embargo, se observa progresividad debido a la disminución de la proporción de niños y niñas menores de 5 años con retraso en el crecimiento (baja talla para la edad) como con bajo peso para la talla, con cobertura pública exclusiva, incluidos en el Programa SUMAR[86].

85

SA56 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Proporción de niños menores de 5 años con retraso en el crecimiento (baja talla para la edad) con cobertura pública exclusiva incluidos en el Programa SUMAR

SA57 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Proporción de niños menores de 5 años con bajo peso para la talla con cobertura pública incluidos en el Programa SUMAR

85. Nota de autor: es necesario resaltar la ausencia de información acerca del nivel de instrucción paterna, ya que el indicador usualmente consulta únicamente sobre la educación de la madre. Las planillas que utiliza actualmente el Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe para recabar la información materno–infantil se dirigen exclusivamente a la madre y aún no incluyen la lógica de la paternidad/maternidad compartida (Entrevista, 2018)

86. Resulta necesario aclarar que los datos aportados desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación no son representativos de la situación nutricional de la totalidad de los niños entre 0 y 5 años en la jurisdicción bajo análisis. En primer lugar, la población que cubre el programa es aquella que tiene cobertura exclusiva del sub–sector público (es decir que no tiene cobertura explicita en salud), que se corresponde con los sectores de mayores niveles de vulnerabilidad. Además, la medición nutricional se basa específicamente en la población que cuenta con controles de salud reportados al Sistema de Salud.

TABLA 70. Provincia de Santa Fe. Tasa mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) por instrucción de la madre. Período 2010–2016.

Año	Sin instrucción	Primaria/C EGB Incompleta	Primaria/C EGB Completa	Secundaria/ Polimodal Incompleta	Secundaria/ Polimodal Completa	Terciaria/ Universitaria Incompleta	Terciaria/ Universitaria Completa	Sin especificar
2010	273,9	17,4	9,5	8,8	7,7	5,3	7,7	0
2011	495,2	29	9,9	9,6	8,3	7,4	5,9	0
2012	314,6	20,3	10,3	11,3	7,6	6,3	4,8	0
2013	222,2	15,3	11,3	9,4	9,3	6	3,7	0
2014	341,8	18,8	10,7	10,7	9	8,6	4,7	0
2015	172,4	14,9	8,4	7,8	8,9	6,1	3,4	0
2016	218,8	14,4	8,7	7,3	6,7	7,6	5	0

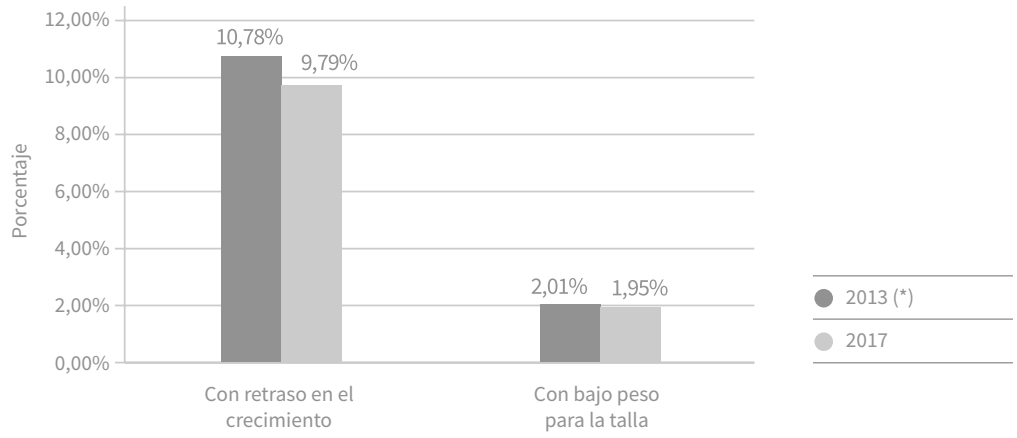
Nota: las tasas correspondientes a categorías con bajo número de defunciones presentan alta variabilidad y deben considerarse con cautela.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo social de Presidencia de la Nación, 2018.

TABLA 71. Porcentaje de nacidos vivos según peso al nacer. Provincia de Santa Fe. Años 2010–2017.

	Peso al nacer (Gramos)		
Año	< 2.500	> 2.500	Ignorado
2010	7,17	92,78	0,05
2011	7,60	92,39	0,01
2012	7,62	92,30	0,08
2013	7,38	92,56	0,06
2014	7,30	92,67	0,03
2015	7,41	92,56	0,02
2016	7,28	92,71	0,01
2017	7,52	92,46	0,02

Fuente: Dirección de Información para la Gestión, 2019.

GRÁFICO 67. Proporción de niños y niñas menores de 5 años con retraso en el crecimiento niños y con bajo peso para la talla, con cobertura pública exclusiva incluidos en el Programa SUMAR. Provincia de Santa Fe. Años 2013 y 2017.



(**) Los datos analizados corresponden a las DDJJ presentadas para los últimos dos cuatrimestres del año 2013.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

86 **SA20** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de mortalidad por sexo debido a accidentes de tránsito, suicidios y homicidio

En cuanto a las muertes denominadas violentas 86, se entiende por violencia al «uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones»(Organización Mundial de la Salud, 2002:3). Tres tipos de muertes violentas son objeto de análisis: las causadas por homicidio, suicidio o accidente de tránsito.

En la Provincia de Santa Fe, la tasa de fallecidos en accidentes viales mostró una notable mejoría para el período 2010–2016, mientras que la tasa de suicidios se mantuvo variante entre 7 y 6 para el período 2010–2015 y, por el contrario, la tasa de homicidios tuvo un aumento entre 2002 (7,8) y 2015 (12,6), aunque se identifica una caída estadísticamente significativa en el paso de 2014 a 2015, del 6,6%. Estos datos no permiten identificar similitudes entre las tres causas de defunción ni progresividad o regresividad por ello resulta necesario analizar lo que sucede al interior de cada uno de estos indicadores.

En relación a la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito[87], en la Tabla 72 se observa un gran aumento en los años 2012 (19,4) y 2013 (22,5) mientras que, para el año 2016, se exhibe la tasa más baja (14,7). En relación a los fallecidos en accidente de tránsito según sexo, las mujeres poseen valores más bajos que los hombres para todos los años analizados. Estos poseen valores casi 4 veces más altos que las mujeres en todos los años analizados.

87. La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito se obtiene a partir de la relación (el cociente) entre la cantidad de víctimas fatales y los habitantes de la Provincia, a pesar de que se registran fallecidos en siniestros viales en la provincia de Santa Fe que no forman parte de la población local.

Sobre el suicidio, vale aclarar que la provincia de Santa Fe lo considera como un problema de salud pública al igual que la OMS (Ministerio Público de la Acusación, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2018). En cuanto a la tasa de suicidio en la provincia de Santa Fe, se observa en la Tabla 69 variabilidad en el período 2010–2017, pero una clara disminución a partir del año 2016, lo que da como resultado en 2017 la menor tasa del período (5,73). Al mirarla según sexo, se identifica una tasa ampliamente mayor, para todos los años, en varones que en mujeres. En los primeros, se observa una tendencia similar a la provincial, debido a la disminución presentada en 2016, mientras que, en las mujeres se produce una baja en 2016 acompañada por un aumento en 2017.

La tasa de homicidio[88] ha aumentado, en la provincia de Santa Fe del 2002 (7,8) al 2015 (12,6), aunque posee una caída significativa en el paso de 2014 a 2015, del 6,6% (Ministerio Público de la Acusación; Ministerio de Seguridad; Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2018).

Como se puede ver en la Tabla 74, en la tasa de homicidios según sexo, se observa una diferencia entre varones y mujeres. Para los primeros, de 2014 (25,8) a 2015 (23,5) se produjo una disminución, mientras que en las mujeres aumentó (1,9 y 2,5 respectivamente). Sin embargo, los varones presentan una tasa de homicidios ampliamente más altas para ambos años. En los departamentos de Castellanos, Garay, General López, San Cristóbal y Vera es llamativo el aumento de la tasa de homicidios de varones entre 2014 y 2015. En cuatro departamentos (Constitución, Las Colonias, 9 de Julio y San Martín) en 2015 se observa homicidios en mujeres mientras que en 2014 no se constatan. El departamento La Capital es el que registra la mayor tasa de homicidios para ambos años y en segundo lugar se encuentra el departamento Rosario.

TABLA 72. Siniestros viales con personas fallecidas por sexo y la tasa de mortalidad según 100000. Período 2010–2016. Provincia de Santa Fe.

	Fallecidos		Mortalidad f./ 100000 hab
Año	Hombres	Mujeres	
2010	426	120	17,1
2011	490	108	18,6
2012	506	122	19,4
2013	584	148	22,5
2014	473	121	18,1
2015	488	107	18
2016	389	102	14,7

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Agencia Provincial de Seguridad Vial, 2018.

88. Por homicidio se entiende a todos aquellos casos en los que una persona causa la muerte a otra haciendo un uso intencional de la violencia (homicidio simple, agravado y doloso). La tasa de homicidio mide las personas fallecidas en homicidios en los que se usó intencionalmente la violencia cada 100.000 habitantes por franja de edad (Ministerio Público de la Acusación; Ministerio de Seguridad; Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2018).

TABLA 73. Tasa de mortalidad por suicidio ajustada por edad, total y por sexo (por 100.000 habitantes). Provincia de Santa Fe. Años 2001–2017.

Año	Provincia	Varón	Mujer
2010	7,02	12,50	2,04
2011	7,23	11,04	3,93
2012	6,57	11,48	2,27
2013	6,34	10,04	2,89
2014	7,54	12,58	2,91
2015	7,29	12,41	2,71
2016	6,10	10,77	1,72
2017	5,73	9,30	2,61

Fuente: Dirección de Información para la Gestión, 2019.

TABLA 74. Tasa de homicidio por sexo y departamento por cada 100.000 habitantes. Provincia de Santa Fe. 2014–2015.

	Sexo			
	2014		2015	
Departamento	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
Belgrano	4,2	0	0	0
Caseros	0	0	2,4	0
Castellanos	4,2	3,1	22,9	1
Constitución	4,4	0	4,4	2,1
Garay	0	0	17,7	0
General Lopez	2	1	13,1	2,9
General Obligado	4,3	0	5,4	0
Iriondo	2,9	0	2,9	0
La Capital	52,9	4,5	39,9	2,1
Las Colonias	0	0	1,8	1,7
9 de Julio	6,2	0	6,2	6,3
Rosario	39,7	2,3	34,2	4,1
San Cristobal	5,5	2,7	13,7	5,4
San Javier	13,3	0	6,1	0
San Jerónimo	7	0	4,7	0
San Justo	4,7	0	4,7	0
San Lorenzo	19,1	1,1	17,8	0
San Martín	5,9	0	0	2,9
Vera	7,5	0	11,2	0
Total	25,8	1,9	23,5	2,5

Fuente: Ministerio Público de la Acusación, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Salud, 2018.

87

SA21 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles

88

SA58 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Casos reportados de diagnóstico VIH y Sida de residentes de la provincia de Santa Fe según sexo

A su vez, es importante observar la tendencia a la ocurrencia de enfermedades, lesiones y discapacidades en las poblaciones (Organización Panamericana de la Salud, 2018). En este sentido, un dato que nos arroja importante información es la tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles [87] el cual, en la provincia de Santa Fe, presenta una tendencia clara al aumento para el período 2010–2016, con una excepción en el año 2012 (ver Tabla 75).

Se define como enfermedad transmisible a «cualquier enfermedad causada por un agente infeccioso específico o sus productos tóxicos, que se manifiesta por la transmisión del mismo agente o sus productos, de una persona o animal infectados o de un reservorio inanimado a un huésped susceptible, en forma directa o indirecta por medio de un huésped intermediario, de naturaleza vegetal o animal, de un vector o del ambiente inanimado» (Chin, 2001: 696–697). Para controlar ese tipo de enfermedades, el primer paso es la detección e identificación inmediata, sumado a la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la atención de enfermos individuales y de grupos de población, para lo que es necesario contar con un sistema organizado de vigilancia de las enfermedades prevalentes, conocidas y diagnosticadas, y de las nuevas y desconocidas. Es decir, para controlar cualquier enfermedad transmisible se necesita conocimiento epidemiológico de la enfermedad y datos fiables de vigilancia (Chin, 2001).

El aumento mencionado durante el período 2010-2016 para la provincia de Santa Fe en este tipo de enfermedades denota algunas deficiencias en el sistema provincial integral de vigilancia de la salud pública, que debe comprender la recopilación, análisis y difusión sistemática del universo de datos relevantes para trabajar en la prevención y el control de los problemas de salud pública (Chin, 2001).

Dentro de las enfermedades transmisibles enumeradas por la OPS (Chin, 2001), podemos encontrar algunas como enfermedades infecciosas y parasitarias, ciertas enfermedades prevenibles por vacuna, enfermedades de transmisión sexual, entre otras. En relación a estas últimas, un dato importante a relevar son los casos reportados de diagnóstico de Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (Sida)[88] [89]. Al analizarlos, en el Gráfico 68, durante el período 2010–2015 para la provincia de Santa Fe se observa progresividad, ya que, para todos los años, hubo mayor cantidad de notificaciones de casos de VIH que de SIDA, lo cual es un avance debido a que denota que se ha logrado tratar el virus evitando su desarrollo en el síndrome. A su vez, la tendencia en la cantidad de casos reportados en ambas enfermedades de transmisión sexual tiende a la baja, con una excepción para ambas en 2013.

A su vez, para ambas enfermedades los casos reportados fueron en mayor proporción de varones que de mujeres.

89. El VIH es un virus que afecta las células inmunitarias, encargadas de protegernos de las enfermedades. Actualmente existe un tratamiento que no cura la infección, pero hace que el virus se multiplique más lento y, por lo tanto, no destruya las defensas del cuerpo evitando que cada vez más personas con VIH no desarrollen SIDA. El SIDA es la etapa avanzada de la infección causada cuando el VIH debilita las defensas del cuerpo. Esta situación predispone a las personas a desarrollar las enfermedades oportunistas (infecciones o tumores que se desarrollan en el contexto de un sistema inmunológico deteriorado), aprovechando la caída de las defensas (Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación, 2019 b).

En relación a los casos notificados VIH en la provincia de Santa Fe según sexo, como indica el Gráfico 68, tanto en mujeres como en varones, se observa una tendencia hacia la baja con un leve aumento en 2013. En las mujeres se identifica un descenso en mayor proporción.

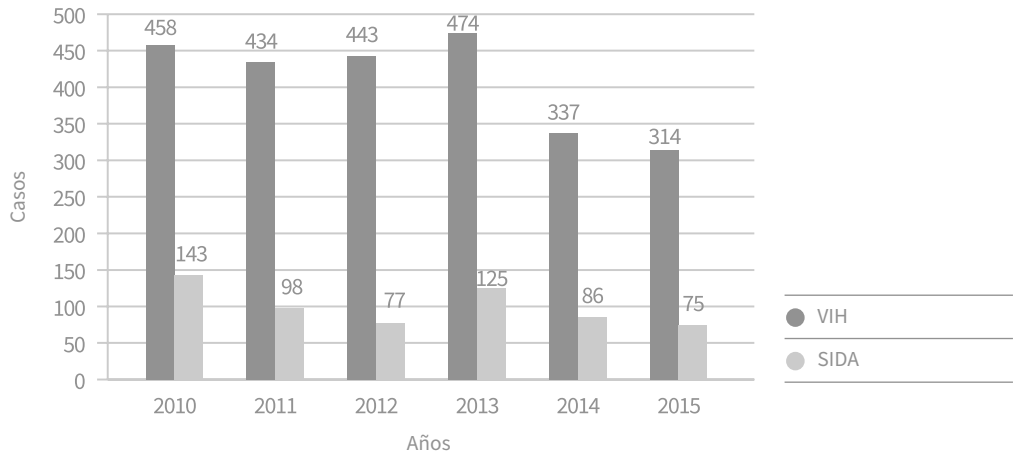
Al analizar según sexo los casos reportados de SIDA, en el Gráfico 69, para la provincia de Santa Fe, entre 2010–2015, es llamativo el descenso presentado en los varones entre 2010 y 2012, más allá del aumento en 2013. A su vez, en las mujeres también se presenta una progresividad en la disminución de los casos reportados en 2014, lo que marcó una diferencia más amplia con los valores de los varones.

TABLA 75. Tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles.

Año	Tasa
2010	7,9
2011	8
2012	7,7
2013	9,1
2014	9,3
2015	9,5
2016	12

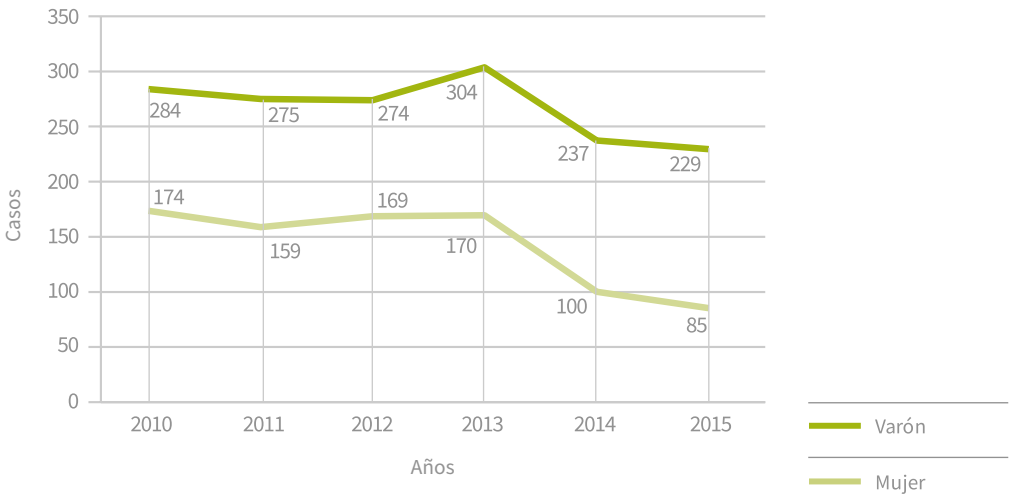
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

GRÁFICO 68. Casos reportados de diagnóstico de VIH y de Sida. Provincia de Santa Fe. 2010–2015.



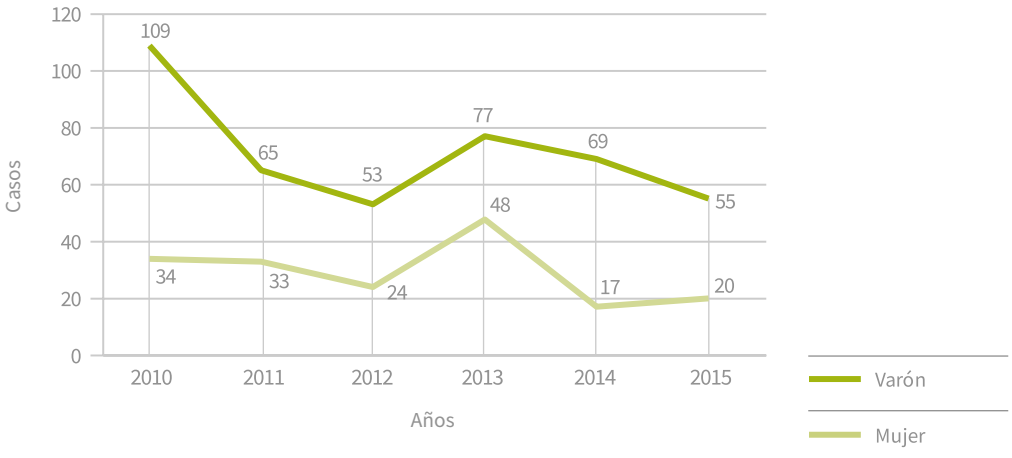
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

GRÁFICO 69. Casos reportados de diagnóstico de VIH/ SIDA por sexo. Provincia de Santa Fe. 2010–2015.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

GRÁFICO 70. Casos reportados de diagnóstico de VIH/ SIDA por sexo. Provincia de Santa Fe. 2010–2015.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018.

4.3.3.3 Consumos problemáticos

89 **SA24** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Prevalencia de mes o de consumo actual según sexo y grupo de edad

A su vez, para conocer el avance o retroceso en el derecho a la Salud y sobre el ciclo de vida y riesgos es fundamental obtener información sobre los comportamientos de la población en ciertas temáticas. Una de ellas es el consumo de sustancias legales o ilegales [89], donde es importante identificar el tipo de consumo poblacional, es decir si es de uso experimental, de uso regular o social, de uso nocivo o abuso, sumado a identificar qué sustancias y en qué proporción son consumidas. Para ello, siguiendo la respuesta de la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones del Gobierno de la provincia de Santa Fe (APRECOD) (2019) al pedido de información pública, podemos decir que existen una serie de indicadores que muestran el uso de las sustancias, entre los que se encuentra la prevalencia de mes. Esta es la proporción de personas que consumieron alguna sustancia en los últimos 30 días sobre el total de las personas estudiadas. Vale aclarar que se entiende como consumidor a cualquier persona que haya usado alguna sustancia por lo menos una vez. En este sentido, como se observa en la Tabla 76, según el Estudio Nacional en Población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, realizado por la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR) a través de su Dirección Nacional del Observatorio Argentino de Drogas, en el año 2017[90], las sustancias legales (alcohol y tabaco) son las mayormente consumidas tanto en Argentina como en todas las provincias de la Región Centro —Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba y la ciudad Autónoma de Buenos Aires—. Entre ellas, de mayor a menor nivel de consumo, la provincia de Santa Fe se encuentra posicionada en el tercer lugar.

TABLA 76. (%) Prevalencia de mes de consumo de sustancias psicoactivas. Población de 12 a 65 años. Región Centro y Total País. 2017.

	Sustancia										
Jurisdicción	Alcohol	Tabaco	Tranquilizantes sin PM	Marihuana	Cocaína	Éxtasis	Alucinógenos	Estimulantes sin pm	Pasta Base o Paco	Solventes/ Inalables	Alguna Droga ilicita
Santa Fe	55,5	26,1	0,4	5,1	0,4	0,3	0,3	0,1	0,04		5,6
Total País	52,9	28,6	4	5,4	0,7	-	-	-	-	-	5,7
Entre Ríos	46,4	23	1,2	3	1,5	-	0,1	-	-	-	3,4
Córdoba	58,9	28,8	0,2	4,9	0,7	-	0,2	-	-	-	5,4
Bs. As.	52,3	30,2	0,5	5,9	0,8	0,1	0,3	0,1	0	0,1	6,3
CABA	68,6	29,4	0,2	10,4	0,7	0,3	0,3	-	0,2	-	10,5

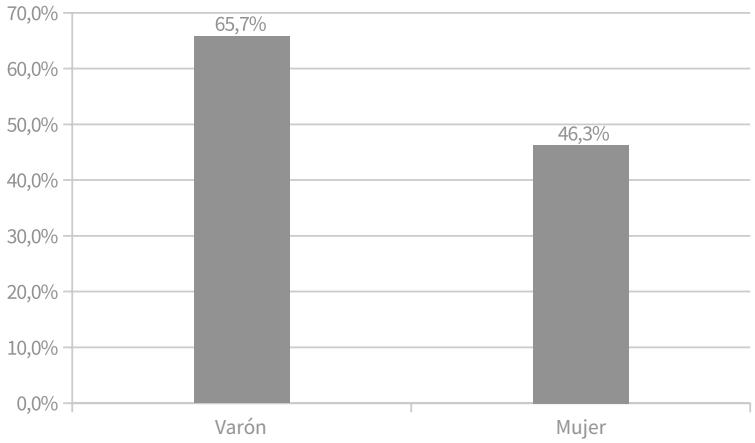
Fuente: Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019.

90. Vale aclarar que se cuenta con datos de la provincia de Santa Fe únicamente para 2017 debido a que en ese año por primera vez se consideró la representatividad provincial. A su vez, el estudio representa a los residentes en aglomerados de 80 mil o más habitantes de la provincia de Santa Fe.

Si observamos, en el Gráfico 71, según sexo la prevalencia de mes de alcohol en la provincia de Santa Fe, en el año 2017, los varones (65,7%) presentan mayor porcentaje de consumo que las mujeres (46,3%).

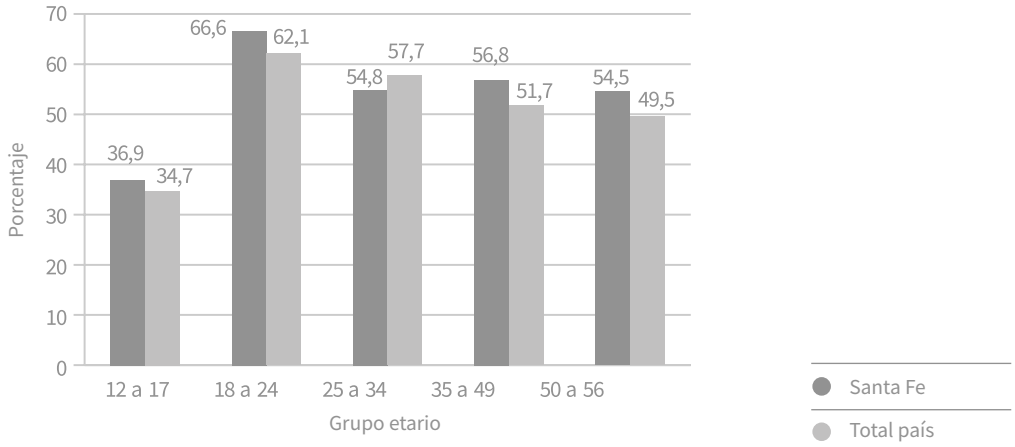
Al analizar la prevalencia de mes de alcohol según grupo etario, en el Gráfico 72, se identifica consumo de la sustancia en todos ellos, tanto en la provincia de Santa Fe como en Total País. A su vez, para ambas jurisdicciones, el grupo de 18 a 24 años es el que presenta el mayor porcentaje. Si comparamos la provincia de Santa Fe con Total País, la primera presenta niveles más altos de consumo en todos los grupos etarios con excepción del de 25 a 34 años.

GRÁFICO 71. % Prevalencia de Mes de Alcohol por sexo. Provincia de Santa Fe. 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019.

GRÁFICO 72. % Prevalencia de Mes de Alcohol por grupo etario. Provincia de Santa Fe y Total País. 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019.

Luego de analizar los datos, resulta necesario señalar que, tanto a nivel nacional como provincial, existe una política clara destinada a la prevención y el tratamiento de las situaciones de consumo, ambas enmarcadas en la Ley Nacional y Provincial de Salud Mental. A nivel nacional existe SEDRONAR mientras que, a nivel provincial, se destaca en el año 2016 la creación de APRECOD, según el Decreto Provincial 0419/2016, dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe. Esta se encuentra enmarcada en el plan Abre Vida y tiene como objeto la articulación con las diferentes jurisdicciones para garantizar el tratamiento integral de los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones. El Plan Abre Vida fue formulado para prevenir y abordar integralmente los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones a escala provincial. Trabaja la problemática desde una perspectiva de derechos, a través de la promoción de hábitos saludables, construcción de proyectos de vida, prevención y atención integral de la salud; así como también propicia instancias de articulación en toda la provincia para ampliar las redes de cuidado, espacios de inclusión, recreación y convivencia para comprometernos entre todos con esta problemática (Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019).

Además, SEDRONAR, la provincia de Santa Fe y la Agencia trabajan en coordinación en un proceso de desmanicomialización de la salud mental, lo que está en total sintonía con las sugerencias y preocupaciones presentadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018) y por lo establecido por las Leyes de Salud Mental. Este es un proceso que cuestiona al manicomio y su modalidad de atención por violenta y represiva, y el modo de atención de la práctica psiquiátrica por su modalidad de aislamiento en la cura de los enfermos. Es una transformación de las técnicas con las que se aborda la temática, lo que exige cambios en la estructura edilicia sanitaria y en la mirada social hacia la enfermedad mental. Se propone rescatar la condición humana del interno con la finalidad de recrear o crear redes vinculares y sociales que posibiliten la contención extramuros (Sampayo, 2005). Este proceso, sumado al trabajo realizado por APRECOD, denota una progresividad en los derechos de las personas con padecimientos mentales debido al tratamiento integral de la problemática (categoría descripta anteriormente a principios de este capítulo).

A su vez, resulta pertinente detallar la caracterización de la estrategia comunicacional 90 en el territorio de la provincia de Santa Fe sobre consumos problemáticos, ya que esta es una herramienta que permite analizar la manera en que el Estado da a conocer y aborda la problemática del consumo. En este sentido, desde APRECOD se considera que las campañas de marketing social a gran escala, los programas en escuelas que buscan concientizar sobre los efectos del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas, y la prevención basada en el temor, la disuasión y el castigo, han resultado poco efectivas y no han conseguido reducir el consumo de sustancias ni incrementar la edad de inicio del uso, porque no contemplan la experiencia y realidad social y cultural de las personas. Por ello, la Agencia aborda la problemática desde la noción de «consumo problemático», es decir reconoce el carácter sociocultural de la problemática al entablar la articulación sujeto–sustancia–contexto como criterio central para definirla. De esta manera, para la prevención de los consumos problemáticos implementa diferentes acciones preventivas, de capacitación y campañas

90 **SA67** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Cobertura de acciones o campañas de información y programas de difusión sobre los efectos del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas

para potenciar factores protectores (Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019).

Desde el área de Comunicación de APRECOD, se difunden servicios de atención y se realizan acciones preventivas en diversos espacios orientadas a la promoción de la salud y la prevención de los consumos problemáticos. Por ello, la estrategia comunicacional de la Agencia se conforma por tres ejes: dar a conocer la Agencia, prevenir los consumos problemáticos y brindar información y orientación al ciudadano sobre qué hacer frente a situaciones de consumo problemático. A partir de ellos, se planifican dos tipos de campañas: masivas y de nicho. Las primeras se realizan anualmente para el 26 de junio, día propuesto por las Naciones Unidas como el Día Internacional contra el Tráfico Ilícito y Abuso de Drogas. A pesar de que la Agencia no conciba los consumos desde esa perspectiva, es decir desde una mirada punitiva relacionada al narcotráfico, se utiliza la fecha, al igual que la mayoría de los países, para lanzar campañas masivas. De este modo, todas son destinadas para el público en general, se presentan en redes, en la vía pública y en los medios de comunicación. En 2017 se realizó la campaña masiva «Cuando sentís que te levanta en realidad te hunde». Con ella se intentó instalar que el gobierno provincial contaba con un área destinada a los consumos problemáticos, sumado a un mensaje preventivo y a brindar información sobre a dónde dirigirse. En 2018 se lanzó la campaña masiva «si sentís que no decí que no» con la que se buscó desnaturalizar el consumo de sustancias, especialmente de alcohol y tabaco a partir de un mensaje que alentaba a tomar decisiones saludables (Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019).

Por su parte, las campañas de nicho se orientan a poblaciones específicas y se enmarcan en programas o instituciones y se realizan dos o tres veces a al año. A diferencia de las masivas, no se modifican todos los años porque con ellas se busca sostener el mensaje año a año. Su planificación o creación depende de la implementación y formulación de programas. En consecuencia, en 2017 se lanzó prevención en ámbitos educativos (Construyendo Lazos) a partir del Programa Lazos del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe, mediante tres piezas para orientar sobre qué hacer en situaciones de consumo: una para padres («Apoyémonos), la otra para docentes («Acompañémonos») y la otra para estudiantes («Movámonos»). En 2018, se sumó a las mencionadas en 2017, prevención en ámbitos deportivos, mediante la creación de una Guía orientativa para adultos referentes participantes del Programa Abriendo el Juego, y en ámbitos comunitarios con el Programa Hay Equipo. También se implementó una campaña de verano, denominada como «Tomar de más está de más», en el marco del Programa Verano Joven y en espacios recreativos. A su vez, se construyó junto a la red de organizaciones sociales y estatales un mensaje preventivo («Cuidándonos Cuidamos») que se utilizó, a partir del 26 de junio del 2018, en la aplicación de diversas piezas masivas de comunicación como botellitas de agua, mates, calcomanías (Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019).

A su vez, entre 2017 y 2019, han participado 4.780 personas de las capacitaciones y 947.665 en programas de prevención (Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento integral de las Adicciones, 2019).

4.3.3.4 Derechos sexuales y reproductivos

91 **SA50** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Características, cobertura, presupuesto y jurisdicciones en programas de salud sexual y reproductiva

En relación a los derechos sexuales y reproductivos, tanto en Argentina como en la provincia de Santa Fe, se muestra progresividad debido a la existencia de un programa destinado a promoverlos de manera igualitaria para toda la población [91]. A nivel nacional, según la Ley Nacional 25.673/2002, se creó el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Este, entre sus objetivos establece: a) Alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia; b) Disminuir la morbimortalidad materno–infantil; c) Prevenir embarazos no deseados; d) Promover la salud sexual de los adolescentes; e) Contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, de VIH/SIDA y patologías genitales y mamarias; f) Garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable; g) Potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable (Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación, 2019 c).

Desde el año 2018, el programa nacional ha sido jerarquizado como Dirección de Salud Sexual y Reproductiva al interior del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (DSSyR) Esta Dirección desarrolla estrategias orientadas a:

- Fortalecer los programas provinciales de salud sexual y salud reproductiva con el fin de mejorar la cobertura y calidad de la atención de la salud sexual y la salud reproductiva en todo el país.
- Garantizar el acceso universal a la salud sexual y la salud reproductiva a través de la distribución de insumos, capacitación a los equipos de salud del subsistema público.
- Promover el efectivo acceso a los derechos sexuales y los derechos reproductivos de poblaciones específicas: personas con discapacidad, personas migrantes y LGBTI (Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018).

En relación a los programas provinciales de salud sexual y reproductiva, estos no dependían de la DSSyR sino de cada jurisdicción. Sin embargo, la misma buscó garantizar la disponibilidad en las provincias de métodos anticonceptivos y otros insumos de salud sexual y reproductiva, así como materiales de comunicación a través de su distribución y la capacitación a los equipos de salud para que puedan facilitar el acceso a la anticoncepción quirúrgica (ligadura tubaria y vasectomía). La población objetivo para la entrega de métodos anticonceptivos, a excepción de los preservativos, fueron las mujeres en edad reproductiva de 15 a 49 años que no estuvieran afiliadas a obras sociales o prepagas, excluyendo a las embarazadas.

Entre 2010 y 2017 la provincia de Santa Fe ha recibido entre el 7% y 8% del total de insumos distribuidos por la DSSyR (Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018).

Más allá de que la DSSyR, entre sus estrategias, contemplara la universalización de la salud sexual y reproductiva a través de la distribución de insumos hacía las provincias, en

la práctica se denotó una regresividad en la cobertura para la provincia de Santa Fe durante 2010–2017. A pesar de que la Nación a lo largo del período haya sumado nuevos insumos y métodos para distribuir, la regresividad en la universalización de la cobertura es ampliamente notoria. Por un lado, al analizar la Tabla 77 vemos que se dio una disminución en la cantidad de métodos anticonceptivos e insumos distribuidos desde la Dirección Nacional hacia la Provincia. En este sentido, es profunda la caída presentada en 2016 que lleva a que, en 2017, los valores sean cercanos a los distribuidos en 2013. A su vez, se identifica ausencia de distribución del kit para la aplicación de diú a partir del año 2015.

TABLA 77. Cantidad de métodos anticonceptivos y otros insumos de Salud Sexual y Reproductiva distribuidos de Nación a la Provincia de Santa Fe. 2010–2017.

Métodos anticonceptivos y otros insumos de Salud Sexual y reproductiva		**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Insumo	**Descripción**	**Unid/ Trat**	**Unid/ Trat**	**Unid/ Trat**	**Unid/ Trat**	**Unid/ Trat**	**Unid/ Trat**	**Unid/ Trat**	**Unid/ Trat**
Anticonceptivo Hormonal Combinado Inyectable – Mensual	Noretisterona + estradiol Ampolla 50 mg/5mg	194.500	310.920	381.820	172.856	359.875	183.415	275.810	206.315
Anticonceptivo Hormonal Inyectable – Trimestral	Medroxiprogesterona Ampolla 150 mg	0	0	32.448	0	13.248	23.846	3.319	9.200
Anticonceptivo Hormonal Combinado Oral	Etinilestradiol + levonorgestrel comp. 0.03/ 0.15 mg	811.840	1.028.488	453.368	626.298	645.470	411.450	73.930	435.292
Anticonceptivos Orales para la Lactancia	Levonorgestrel comp 0.03 mg	152.304	178.368	45.371	71.577	68.449	62.513	13.961	43.939
Anticonceptivo Hormonal Combinado Oral con Gestodeno	Etinilestradiol + Gestodeno comp. 0,02 mg/0,075mg					222.580	162.900	280	41.590
Anticonceptivo solo progestageno	Desogestrel 0,075 mg					60.620	32.900	11.267	40.359
Condones	Preservativo masculino de látex	1.174.320	1.572.192	1.019.664	2.160.288	924.192	1.415.664	230.400	2.151.504
Sistema intrauterino liberador de hormona	Levonogestrel 51mg.						50	850	100
Dispositivo Intrauterino T	DIU T Cobre 380 mm	0	10.800	11.000	2.500	1.500	3.025	1.500	3.500

Fuente: Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2018.

Como se mencionó, al igual que Nación, desde el año 2002 la provincia de Santa Fe cuenta con un Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable enmarcado en la Ley Provincial 11.888/2002. Este tiene objetivos similares al de Nación, que están principalmente dedicados a: a) Garantizar el acceso a mujeres y varones a la información y a las prestaciones, métodos y servicios necesarios para el ejercicio responsable de sus derechos sexuales y reproductivos, promoviendo cambios de actitud en la sociedad; b) El acceso se brindará a través de la información completa y veraz de todos los métodos de regulación de la fertilidad, ya sean naturales o artificiales, asegurando la equidad y autodeterminación en la elección del mismo en el ejercicio de la libertad personal, sin ninguna clase de discriminación; c) Realizar las actividades destinadas a la capacitación continua y actualizada de los efectores de salud provinciales (Ley Provincial 11.888/2002). En cuanto a esto, no debemos olvidar que todos los programas están enmarcados en el modelo provincial de gestión pública de Salud en red donde las políticas públicas se planifican de una manera integral.

A pesar de la existencia de ambos programas, no se puede dejar de resaltar la falta de progresividad en el derecho a la salud sexual y reproductiva, que se ve principalmente reflejada en los datos mencionados anteriormente sobre embarazo planificado/no planificado y los de fecundidad adolescente. Como ya se dijo, aún continúa habiendo un porcentaje significativo de fecundidad adolescente sumado a que la mayoría de los embarazos presentados se dieron sin planificación.

A pesar de la recomendación de los organismos internacionales de derechos humanos a los Estados de regular el derecho a decidir desde una perspectiva de Salud pública, en Argentina aún está pendiente la sanción de una Ley en este sentido 92. A nivel nacional su regulación está dada por el Código Penal Argentino en sus artículos 85, 86, 87 y 88. Es decir, el aborto no solo es considerado como ilegal sino que se encuentra penado, tanto para aquellas mujeres que definan realizarlo como para aquellas personas que cooperen para causarlo. Vale aclarar que, en el artículo 86 del Código, se establece la no punibilidad del aborto en aquellos casos donde se haga para evitar un peligro para la vida y la salud de madre y/o cuando el embarazo es producto de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. Debido a que existen esas dos excepciones, el ex Ministerio de Salud de la Nación en 2010 creó, en el marco de su Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, un instrumento normativo con pautas de intervención a seguir en los casos de aborto no punibles denominada como «Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No punibles», que fue revisada y actualizada en 2016 por el «Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo».

A pesar de la existencia de instrumentos normativos que regularon la aplicación del artículo 86 del Código Penal Argentino, en la práctica continuaron existiendo problemas de interpretación jurídica, lo que llevó a que no haya un criterio jurisprudencial unificado para interpretar su alcance (Cavallo, 2011). A su vez, siguieron practicándose abortos inducidos de manera ilegal y clandestina 93, privando de derechos a las mujeres. Por ejemplo, durante el año 2013 se dieron egresos hospitalarios[91] del sector oficial por aborto tanto para Argentina (48.949)

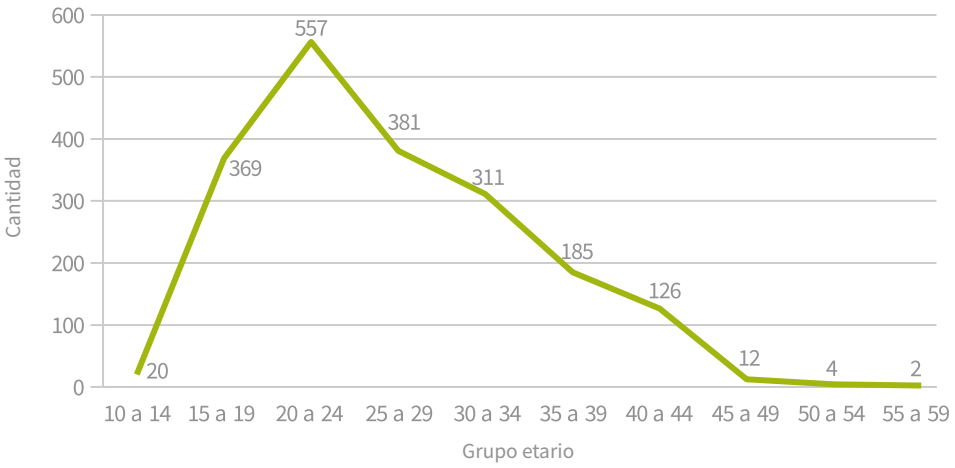
92 **SA44** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Regulación del aborto

93 **SA49** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Egresos hospitalarios por aborto por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada

91. Por egreso hospitalario se entiende la salida del establecimiento (hospital) de un paciente internado. Esto puede darse por alta médica, traslado a otro establecimiento, defunción, retiro voluntario del paciente u otros.

como para la provincia de Santa Fe (1967). En el caso de esta última, como se observa en el Gráfico 73, en 2013 se dieron egresos hospitalarios del sector oficial por aborto en mujeres desde 10 a 59 años, mostrándose los valores más altos en aquellas entre los 20 y 24 años.

GRÁFICO 73. Egresos hospitalarios sector oficial (*) por aborto según grupo etario. Provincia de Santa Fe. 2013.



(*) Sobre egresos registrados en los establecimientos asistenciales con internación del Subsector Oficial —dependencia Nacional, Provincial y Municipal— del año 2013.
Fuente: Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2018.

En esta temática la provincia de Santa Fe muestra progresividad y avance, ya que que no solo adhirió a las disposiciones nacionales de la Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No punibles en el año 2012, sino que lo está implementando más allá de la ausencia de criterio jurisprudencial unificado. En la provincia de Santa Fe las mujeres acceden a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) de manera ambulatoria en el primer nivel de atención o, en situaciones de mayor complejidad, en cualquier hospital público. El procedimiento se realiza de manera segura (con instrumentos y condiciones adecuadas), integral (involucra a diferentes actores y áreas estatales para analizar el encuadre de cada caso) y acompañada (se cumple con el proceso de acompañamiento y cuidados posteriores al procedimiento), de modo de respetar los derechos de esas mujeres. Un dato que lo demuestra son los 450 casos de ILE registrados durante el primer semestre de 2018 resueltos de manera ambulatoria en el primer nivel de atención (Declaraciones de la Ministra de Salud del Gobierno de la provincia de Santa Fe en Reconquista Hoy, 06/08/2018).

Como se mencionó, a pesar de que en la provincia de Santa Fe se implemente la ILE de acuerdo al Protocolo, la ausencia de una Ley que legalice el aborto seguro y gratuito es una restricción a los derechos sexuales y reproductivos que repercute sobre otros derechos humanos de las mujeres. Cuando las mujeres transitan embarazos no deseados se

ven expuestas a riesgos en la salud, ya que no pueden acceder a condiciones dignas en los servicios de salud porque el aborto se practica en la clandestinidad. Esto aumenta las condiciones de riesgo de la mujer y lleva a complicaciones tanto físicas como psíquicas y emocionales y hasta provoca la muerte (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018). Sumado a ello, no debemos olvidar que se están violando los estándares internacionales de derechos humanos, debido a que se tornan inaccesibles los servicios de aborto para las mujeres que los necesitan, lo que afecta no solo la libertad sobre los cuerpos de las mujeres, sino también compromete los derechos humanos inherentes a su condición, dignidad e integridad de persona. Despenalizar implica que el aborto no constituya más un delito que criminalice a las mujeres y legalizar supone reconocer en la interrupción voluntaria del embarazo el derecho humano a la libertad de decidir y a recibir por parte del Estado la cobertura de servicios necesarios y apropiados para su realización (Levin, 2018).

Por esto en Argentina desde el 2005 se está realizando una Campaña Nacional por Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito impulsada desde grupos feministas y de movimientos políticos y sociales de mujeres. Como contrapartida, algunos sectores tuvieron como respuesta la defensa de la vida del niño/a por nacer, a partir de la organización del movimiento que se identifica como garante de las dos vidas.

Durante el año 2018 el movimiento feminista instaló el conflicto político por el derecho a decidir. Buscó una transformación en la sustancia de la democracia debido a que interpeló las desigualdades políticas de libertad las cuales arrastran otras tantas desigualdades como las económicas y sociales de clase (Levin, 2018). El proyecto de Ley fue acompañado por un movimiento social y político que movilizó, el 14 de junio de 2018, a un gran número de personas a las calles debido a que se trataría el proyecto en la Cámara de Diputados de la Nación. Como resultado se obtuvo, por primera vez, la media sanción de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo con 129 votos a favor y 123 en contra, lo que dio lugar a que la discusión continuara en el Senado. El 9 de agosto del mismo año, la Cámara de Senadores de la Nación rechazó la legislación con 38 votos en contra, 2 abstenciones y 31 a favor. Esto llevó a que el proyecto no se sancionara e impidió que volviera a tratarse durante ese año parlamentario.

Desde la Dirección Provincial de Información Pública y Comunicación 94 del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe parte de su campaña comunicacional interna, descripta en un apartado anterior, se destina a brindar conocimiento y herramientas a los trabajadores territoriales para que contemplen al aborto, la educación sexual y la diversidad sexual como un derecho. A su vez, desde la estrategia externa se trabaja en conjunto con aquellas áreas que trabajan específicamente esos derechos para poder deconstruir mitos sociales arraigados. No se crean campañas masivas, sino que se realiza un trabajo territorial. Por ejemplo, en lo referido a la salud sexual y VIH, se trabaja en conjunto con la Dirección Provincial de Juventudes a partir de la construcción de dispositivos (juegos) para que la ciudadanía aprenda y posea vivencias desde lo lúdico (Entrevista, 2018).

Por su parte, a nivel nacional la DSSyR elabora fundamentalmente materiales (afiches, soportes digitales, libros, postales y stickers) destinados a la población general y a los equipos de salud para favorecer la visibilidad de los derechos sexuales y reproductivos, actuali-

94 **SA66** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Cobertura de acciones o campañas de difusión por parte del estado de información sobre políticas de salud sexual y reproductiva

zar la formación profesional y promover la visibilidad de las necesidades en salud sexual y reproductiva de la comunidad LGTBI. Principalmente, los materiales son distribuidos a los programas provinciales de Salud sexual y, a demanda, a instituciones gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil. Por supuesto, parte de ellos son enviados a la provincia de Santa Fe (Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 2018).

vs

4.4 Derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos

IN

Índice Derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos

311 | **4.4.1** Marco Normativo

313 | **4.4.2** El Derecho a una Vivienda Adecuada en la provincia de Santa Fe. Instituciones intervinientes y principales programas desarrollados

321 | **4.4.3** La gestión del Derecho a los Servicios Públicos Básicos en la provincia de Santa Fe

328 | **4.4.4** Planes, programas y políticas gubernamentales en el abordaje de la vivienda y los servicios

339 | **4.4.5** Acciones orientadas a sectores vulnerables en materia habitacional

339 | 4.4.5.1 Villas y asentamientos informales

346 | 4.4.5.2 Pueblos originarios

352 | **4.4.6** Disponibilidad de los servicios públicos básicos

362 | **4.4.7** Accesibilidad económica a los servicios públicos básicos

4.4 Derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos

VS

«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia».

(Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11 inciso 1)

«Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos».

(Protocolo de San Salvador, artículo 11 inciso 1)

El derecho humano a una Vivienda Adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. El concepto de adecuación es significativo en relación con el derecho a la vivienda y, aun cuando viene determinado por diversos factores, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992) considera que los siguientes aspectos deben ser tenidos en cuenta a efectos de garantizarlo en cualquier contexto; seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural. Según las observaciones realizadas por el Comité, los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, y conceder una atención especial a las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente, las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos «ilegales», las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.

El derecho a los Servicios Públicos Básicos se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una Vivienda Adecuada. Como parte del derecho al Medio Ambiente Sano, es uno de los derechos que menos ha desarrollado la jurisprudencia y doctrina interamericanas. Refiere a las prestaciones esenciales a cargo del Estado (ya sea que las preste directamente o a través de un tercero) destinadas a asegurar que las personas vivan en condiciones aceptables. Aunque no existe un listado taxativo, la Comisión Interamericana ha reconocido que los siguientes servicios pueden ser considerados básicos: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas. Independientemente de las situaciones de cada contexto, el ejercicio del derecho a los Servicios Públicos Básicos debe guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2015).

95 **VYS1 RECEPCIÓN DEL DERECHO:** Consagración en la constitución del derecho al medio ambiente sano y al acceso a servicios públicos básicos

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual estableció una serie de objetivos y metas deseables hacia el logro de la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros. En relación al derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos se destacan los objetivos 6, 7 y 11: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos (objetivo 6); Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos (objetivo 7); Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (objetivo 11).

4.4.1. Marco Normativo

El sistema normativo argentino, reconoció el derecho a la vivienda 95 como parte del derecho al bienestar de los trabajadores y parte de los derechos otorgados a la ancianidad en la Constitución Nacional de 1949 (artículo 37). La Constitución de 1949 estableció también que «La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común» (artículo 38). La reforma constitucional del año 1957 elevó los derechos sociales y económicos a rango constitucional y reconoció el derecho a la vivienda digna como componente de los derechos del trabajador (artículo 14 bis).

La Constitución que rige desde 1994 garantiza el derecho a una Vivienda Adecuada, a través de la jerarquía constitucional que otorgó a un conjunto de disposiciones internacionales de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 75 inciso 22).

En la provincia de Santa Fe, si bien la Constitución provincial vigente no establece el derecho a una Vivienda Adecuada ni el derecho a la vivienda digna, determina, en el artículo 21, que el «Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios». Asimismo, establece la función social de la propiedad en el artículo 15: «La propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social».

Según el colectivo Habitar Argentina[92] (2014), la función social de la propiedad pone el foco en la justicia social y en el uso efectivo, productivo y ambientalmente sostenible de la propiedad privada. Es importante, ya que permite abordar situaciones como la regularización de las formas de vivir (villas y asentamientos urbanos) y producir (tierras rurales para los campesinos) de los sectores más pobres y vulnerables. Cuando se sostiene que el

92. El colectivo HABITAR Argentina, es una organización multisectorial conformada por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales urbanos y campesinos y legisladores/as, que trabajan con el objetivo de generar políticas públicas y un marco normativo para garantizar el derecho a la vivienda, a la tierra y al hábitat digno para todos (Habitar Argentina, 2019).

derecho a la propiedad tiene una función social, no implica afectar ese derecho, sino armonizarlo con el interés social que debe observarse en el ejercicio de todos los derechos, en base a la afirmación que rige en nuestro sistema normativo de que no hay derechos absolutos (Habitar Argentina, 2014). En este sentido, cabe destacar la reciente sanción de la Ley Nacional 27.453/2018, que establece el «Régimen de regularización dominial para la integración urbana», autoriza la expropiación y propone la regularización dominial de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

En lo que refiere al derecho al acceso a los Servicios Públicos Básicos, ni en la Constitución argentina ni en la Constitución de la provincia de Santa Fe se encuentra consagrado. Por lo tanto, se verifica una débil incorporación de sus principales contenidos y obligaciones al marco legislativo nacional y provincial. Esa debilidad se traslada al plano institucional, y tiene como correlato, por un lado, la mercantilización de los servicios y, por el otro, la urbanización popular. La mercantilización de los servicios históricamente ha demostrado orientar su cobertura a conservar o conquistar clientes sin invertir en las zonas de población de menores recursos, que suelen ser poco rentables. La urbanización popular —es decir, la producción informal de servicios de agua y saneamiento, energía eléctrica y gas—, implica un retroceso en la socialización de las condiciones de reproducción de la población (Pírez, 2013; Cáceres, 2017). En este sentido, se afirma que la provisión individual de agua supone un conjunto de pérdidas: «en la calidad del servicio, con impacto en la salud; económicas, por la aplicación de muchas horas de trabajo, además de los insumos y maquinarias que deben ser adquiridos mercantilmente, ambientales, si contribuyen a la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales», etc. (Pírez, 2013:182). Similares pérdidas conlleva la provisión informal del resto de los servicios, de allí la importancia de su provisión pública.

A pesar de no estar reconocido expresamente el derecho a los Servicios Públicos Básicos, la Reforma Constitucional de 1994 consagra el derecho al ambiente sano e implícitamente establece que «corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio» (artículo 124) y que «corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales» (artículo 41). Asimismo, la Constitución de 1994 dispone el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios «a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno» (artículo 42). Otorga, de este modo, una serie de herramientas para proteger a la ciudadanía de arbitrariedades que puedan producirse en la gestión de estos.

4.4.2 El Derecho a una Vivienda Adecuada en la provincia de Santa Fe. Instituciones intervinientes y principales programas desarrollados

La estructura institucional de la provincia de Santa Fe que aborda actualmente el derecho a una Vivienda Adecuada registra una larga historia de organismos creados con capacidad de actuación en la materia. La Comisión Provincial de la Vivienda Popular (Ley Provincial 2.607/1938) fue la primera institución con atribuciones para realizar investigaciones sobre el estado de la vivienda popular en el territorio de la provincia, y construir casas individuales, rurales y colectivas dirigidas a obreros y empleados casados y con familia. Treinta años después, en un contexto caracterizado por la formación de institutos provinciales, en el marco de la afluencia de crédito externo destinado a la construcción de viviendas, la Legislatura de la provincia de Santa Fe sancionó la creación del Instituto Provincial de la Vivienda, como organismo autárquico del Ministerio de Obras Públicas (Ley Provincial 5.485/1961). Los fines que le fueron atribuidos fueron elevar el nivel de alojamiento de la población por medio de mejoras higiénicas, técnicas, de seguridad social y económicas de la vivienda urbana y rural, con el objeto de reducir la vivienda inadecuada, insalubre y peligrosa; propender al planeamiento orgánico de las ciudades y los pueblos de la provincia; construir viviendas por administración y/o licitación y estimular a la actividad privada con el mismo fin.

El 21 de mayo de 1971, la Legislatura provincial creó la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) (Ley Provincial 6.690/1971). La Dirección permanece vigente hasta la actualidad y se orientó, hasta la década de 1990, a administrar los recursos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) (Tonini, 2010). En el año 2011, la DPVyU pasó a depender de la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH) (Ley Provincial 13.240/2011), una nueva estructura con rango ministerial orientada a promover «una política habitacional más abarcativa, integradora, inclusiva y participativa» (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019a). La SEH depende del gobernador de la provincia de Santa Fe y a su secretario corresponde asesorar al gobernador en temas relativos al hábitat con eje en la gestión del suelo y la vivienda, priorizando a los sectores sociales con mayores dificultades para el acceso a la misma.

La incorporación de la Secretaría de Estado del Hábitat supuso una jerarquización de las políticas habitaciones en la agenda gubernamental provincial y una modificación en la orientación del paradigma tradicional asociado a la entrega de vivienda llave en mano, «por un concepto en el que se amplía el abanico de soluciones, se integra y participa al ciudadano en su definición y se promueve el esfuerzo compartido de todos los actores sociales (públicos y privados) en el abordaje del problema» (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019a). Desde 2012, la Secretaría forma parte del Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, ámbito político de coordinación en el cual se formulan intersectorialmente las políticas sociales (Decreto Provincial 673/2012). La integración de estos organismos implica en términos conceptuales una perspectiva más abarcativa de lo social y lo habitacional y en términos prácticos un mayor alcance en la integralidad de las acciones.

TABLA 78. Instituciones del Gobierno de la provincia de Santa Fe con competencias en materia de vivienda.

Institución	Año de creación	Normativa Provincial	Principales competencias	Área de gobierno a la que pertenecen
Comisión Provincial de la Vivienda Popular	1938	Ley Provincial 2.607	• Realizar investigaciones sobre el estado actual de la vivienda popular • Fomentar la iniciativa individual en la construcción de viviendas • Construir casas individuales, casas rurales de tipo granja familiar, casas colectivas • Adjudicar el alquiler de casas o departamentos que construya la Comisión	Ministerio de Hacienda y Obras Públicas
Instituto Provincial de la Vivienda	1961	Ley Provincial 5.485	• Elaborar un Plan General de Viviendas • Coordinar diversos planes reguladores de las Municipalidades y Comunas • Fomentar la creación de cooperativas de construcción y usufructo de la vivienda • Promover la investigación para realizar los sistemas constructivos y los procesos industriales de prefabricación, normalización y estandarización	Ministerio de Obras Públicas
Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo	1971	Ley Provincial 6.690	• Programar y ejecutar planes de construcción de viviendas • Estimular y promover la actividad privada en la producción de viviendas • Habilitar suelos dotándolos de la infraestructura de servicios necesarios para la instalación y/o crecimiento de los centros poblados • Propender al planeamiento orgánico de las ciudades y pueblos de la provincia • Concertar relaciones con particulares y otros entes para conceder préstamos	Ministerio de Bienestar Social Desde 2011 depende de la Secretaría de Estado del Hábitat
Secretaría de Estado del Hábitat	2011	Ley Provincial 13.240	• Promover acciones tendientes a la gestión del suelo a través de herramientas de normativa local en el marco de una planificación estratégica regional y provincial • Administrar lotes con servicios instalados para dar ofertas de localización a sectores excluidos de los circuitos formales de acceso al suelo y a la vivienda • Promover la obtención de créditos para la ejecución de infraestructura de suelo urbanizable • Desarrollar planes de vivienda digna colectiva e individual • Entender en el fortalecimiento de la planificación regional y urbana que permita gestionar una oferta alternativa a los asentamientos vulnerables • Realizar gestiones tendientes a facilitar el acceso a créditos individuales	Gobernador de la Provincia

Fuente: elaboración propia, en base a datos provenientes del Sistema de Información Normativa del Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019).

Los ejes de gestión y herramientas actuales de la Secretaría de Estado del Hábitat son: el suelo como eje estratégico (herramientas: Banco de tierra, Instrumentos de captación de suelo y plusvalía, Regularización dominial y titularización); la construcción del hábitat como dinamizador social (herramientas: Asistencia técnica a la urbanización, Articulación para provisión lotes con servicios e infraestructura, Construcción y financiamiento de soluciones habitacionales, Asistencia financiera para la adquisición de suelo, urbanización y viviendas); la planificación y la articulación como mecanismos motores (herramientas: Acuerdos públicos privados, Capacitación en normativa y planeamiento urbano, Innovación tipológica y flexibilidad de soluciones, Promoción del asociativismo y la autogestión); inclusión y participación.

El programa insignia de la SEH se titula «Mi tierra, mi casa» (SEH, Resolución 153/2012), promueve el acceso a suelo urbanizado y a la vivienda, con valores muy por debajo de lo que ofrece el mercado, para sectores que encuentran dificultades para acceder a una solución habitacional (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019b).

GRÁFICO 74. Programas, herramientas y planes provinciales que abordan el acceso a la vivienda y al hábitat. Secretaría de Estado del Hábitat (2010–actualidad).



Fuente: elaboración propia, en base a Entrevista (2017).

96

VYS13 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS:
Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras de Vivienda

El aumento del gasto público provincial destinado [96] a vivienda social en la provincia de Santa Fe, relevado para el período 2010 a 2017, acompañó el fortalecimiento institucional alcanzado en el área con la creación de la Secretaría de Estado del Hábitat.

A nivel nacional, en el período que abarca la evaluación, tuvieron competencias en la elaboración y gestión de políticas destinadas a realizar el derecho a la Vivienda Adecuada el Consejo Nacional de la Vivienda, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010–2015) y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2015–2018).

El Consejo Nacional de la Vivienda (Ley Nacional 24.464/1995) es un organismo integrado por los Institutos provinciales de Vivienda y por la Secretaría de Vivienda de la Nación. Su objetivo es viabilizar las políticas habitacionales definidas por el Poder Ejecutivo Nacional en todo el territorio nacional, generando espacios de discusión tendientes a combatir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de familias de escasos y medios recursos, ya sea mediante la ejecución de obras y/o asistencia crediticia (Consejo Nacional de la Vivienda, 2019). El 16 de marzo de 2018, los representantes de los Institutos Provinciales de Vivienda del país y funcionarios nacionales resolvieron renovar autoridades para el período 2018-2019. El actual director de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la provincia de Santa Fe fue elegido como vocal y representante de la Región Centro (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

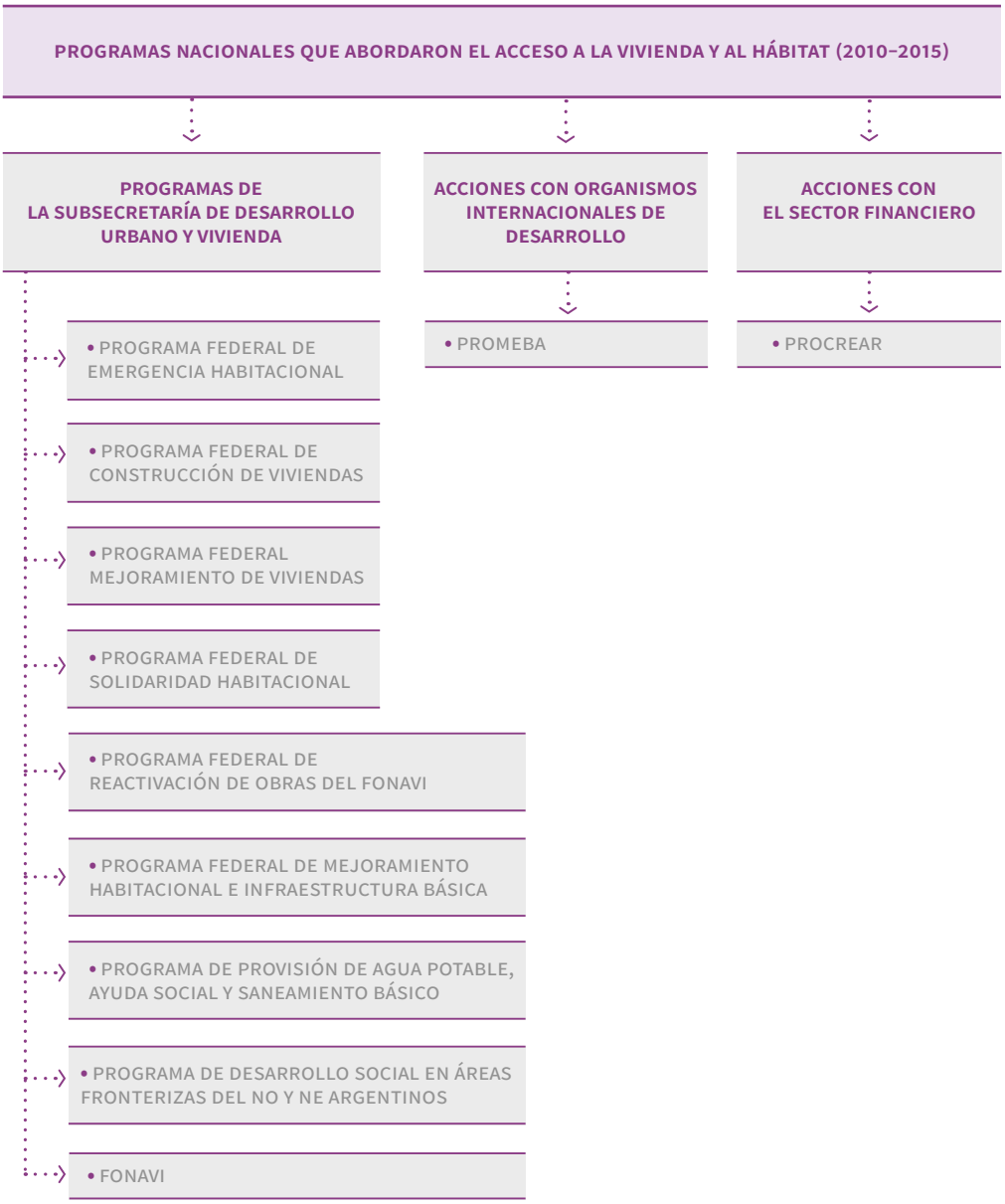
El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por su parte, fue creado por la gestión presidencial 2003–2007, mediante el Decreto Nacional 1.283/2003. Bajo su competencia, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda[93] centralizó la planificación y ejecución de la política nacional de vivienda y de infraestructura urbana (Fundación Apertura, 2011). Además de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda, la Subsecretaría continuó la implementación de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) iniciada en los años noventa. Sus principales ejes de gestión en esta etapa fueron el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Emergencia Habitacional (Di Virgilio & Rodríguez, 2018). En sus diversas líneas programáticas, el primero se orientó a la construcción de vivienda nueva, mientras el segundo abordó la refacción, completamiento y ampliación de viviendas familiares entre sectores imposibilitados de acceder a un crédito.

En el año 2006, se creó la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social (Decreto Nacional 158/2006) dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete a la cual se atribuyó el desarrollo de acciones en materia de suelo urbano y rural para sectores de bajos ingresos. Desplegó una línea orientada a la regularización dominial (mediante la absorción del Programa Arraigo de tierras nacionales gestado en los años noventa) y otra orientada a la construcción de un Banco de Tierras. En 2008 la Subsecretaría fue reemplazada por la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social «Padre Carlos Mugica» (Decreto Nacional 341) y, finalmente, en el año 2014, esta última fue absorbida por la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, creada con el objetivo de implementar políticas de urbanización de barrios informales, regularización dominial y producción de suelo urbano (Decreto Nacional 1.715).

93. Dependiente de la Secretaría de Obras Públicas.

Los sectores de ingresos medios interesados en adquirir viviendas tuvieron la opción de incorporarse a partir de 2012 a través del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario, más conocido como PROCREAR, creado bajo la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Decreto Nacional 902/2012). El mismo se destinó a financiar la construcción de vivienda individual sobre terrenos de los particulares, el desarrollo de urbanizaciones en tierras fiscales con participación empresarial y la compra de terrenos de propiedad individual.

GRÁFICO 75. Programas nacionales que abordaron el acceso a la vivienda y al hábitat (2010–2015).



Fuente: elaboración propia, en base a Consejo Nacional de la Vivienda (2012) y a Vio et al (2007).

Durante el período 2010–2015, la provincia de Santa Fe recibió, fondos provenientes del Programa de Mejoramiento de Barrios, recursos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda y fondos de los programas federales de vivienda. A diferencia de las transferencias automáticas del FONAVI[94], los planes Federales no fueron regulados por ley, por lo tanto, los cupos para su distribución territorial surgieron de la negociación entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los intendentes o gobernadores. Asimismo, su financiamiento provino de recursos del superávit fiscal, definidos *ad hoc* en forma anual en un marco de frágil institucionalidad. Esta forma de implementación, sumada a la modalidad de su gestión (programas por proyectos aprobados, a través de convenios que establecían las pautas sobre costos y tamaños de las viviendas y exigían a los institutos provinciales contrapartes en la provisión de terrenos y obras de infraestructura), afectó la autonomía provincial y además abrió el camino al acuerdo político y la discrecionalidad en las asignaciones (Barreto, 2017). La provincia de Santa Fe fue una de las provincias más perjudicadas en las trasferencias de fondos de acuerdo al informe elaborado por la Fundación Apertura (2011). Según las auditorías realizadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de 2010 a 2014, la provincia recibió fondos de los siguientes programas federales: Integración Socio–comunitaria; Subprograma de Infraestructura y Obras Complementarias; Construcción de Viviendas; Programa de Emergencia Habitacional.

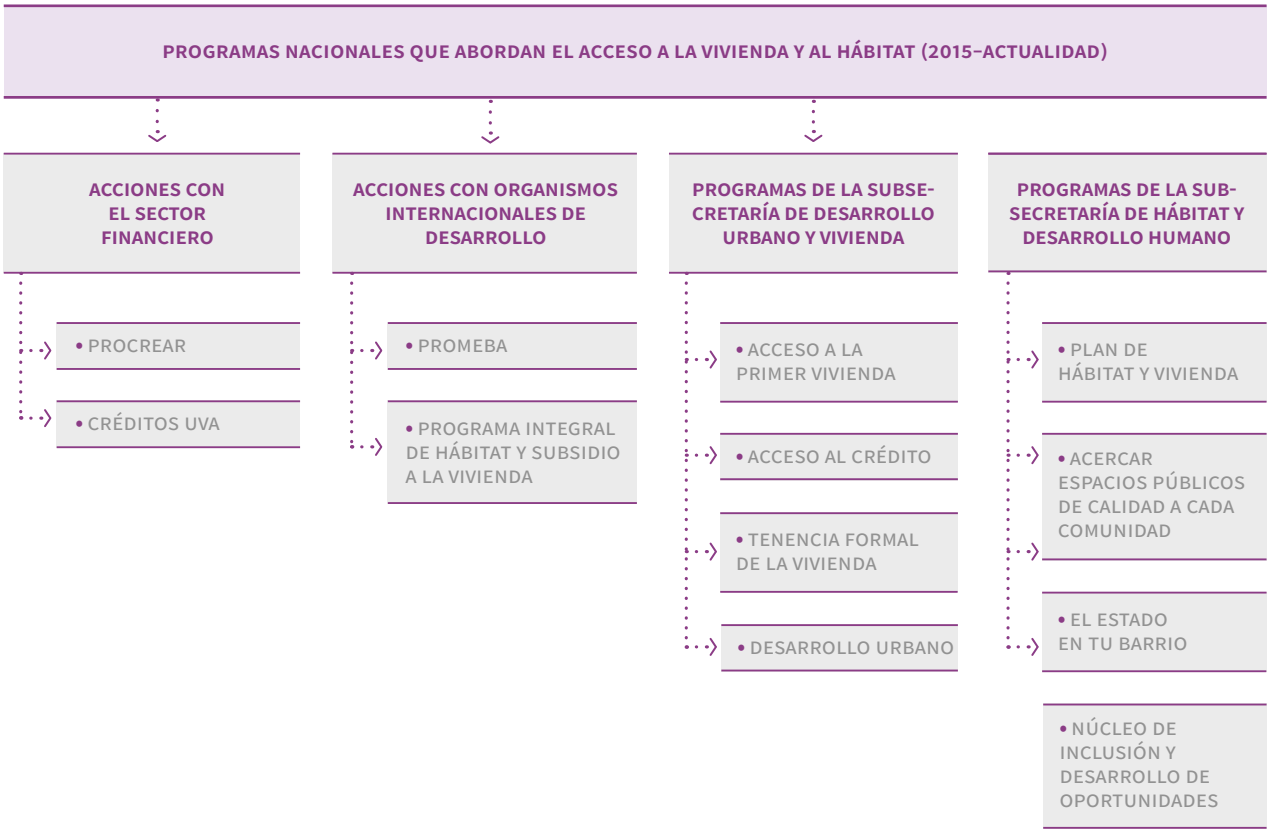
En el año 2015, la nueva gestión de gobierno nacional dividió el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en tres ministerios: el Ministerio de Energía y Minería, el Ministerio de Transporte, y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) (Decreto de Necesidad y Urgencia 13). El MIOPyV recibió las áreas de Planificación Federal de la Inversión Pública, de Obra Pública, Recursos Hídricos y de Desarrollo Urbano y Vivienda, la ex Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, —antes dependiente de la Jefatura de Gabinete— y el fondo fiduciario PROCREAR. Estas transformaciones concentraron varias de las funciones estructurales de las políticas de hábitat en un ministerio (Lanfranchi, Granero Realini y Duarte, 2018). No obstante, la obra pública dejó de tener rango ministerial exclusivo y, al quedar la política de vivienda dentro de la esfera del Ministerio del Interior, perdió la importancia central dada en la gestión anterior, lo que reforzó, además, el papel tan criticado de pieza de negociación política entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (Barreto, 2017).

Desde 2016, la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene bajo su órbita el RENABAP y la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares (Decreto Nacional 358/2017). El RENABAP fue creado con el objetivo de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones que existen allí y los datos de las personas que las habitan (Lanfranchi, Granero Realini y Duarte, 2018). Su propósito último es asegurar el acceso a distintos servicios básicos, desarrollar políticas de integración urbana de villas y asentamientos y otorgar seguridad a los habitantes respecto de la tierra que habitan.

94. El Fondo se encuentra conformado por el 42% de impuestos a los combustibles. Asigna recursos a las jurisdicciones provinciales en forma automática en base a coeficientes establecidos en la Ley Nacional 24464/1995. A Santa Fe corresponde el 5,65 % del Fondo.

Actualmente, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda desarrolla su política habitacional a través de la Secretaría de Vivienda y la Secretaría de Infraestructura Urbana (Decreto Nacional 174/2018). Ambas se encargan de todo lo atinente al diseño, implementación, financiación y control de la política nacional de vivienda y las políticas de obras de infraestructura en la materia (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2018). Los programas que despliegan se pueden organizar según cuatro grandes instrumentos operativos: programas y acciones implementados con el sector financiero (banca privada y banca pública); programas desarrollados junto a organismos internacionales de financiamiento; programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; programas de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (Barreto, 2017).

GRÁFICO 76. Programas nacionales que abordan el acceso a la vivienda y al hábitat (2015–actualidad).



Fuente: elaboración propia, en base a Barreto (2017).

97

VVS14 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS:
Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos

Entre los cambios más significativos que la alianza actual de gobierno introdujo en relación a la política habitacional, Barreto (2017) sostiene que: 1) se han dejado de financiar formas de producción desmercantilizadas de vivienda social; 2) se busca crear las condiciones para la entrada de actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional de todos los estratos de la población[95]; 3) se pretende desarrollar formas mercantilizadas de acceso a la vivienda social a través del crédito[96]. Según Barreto (2018) estas transformaciones implican, a su vez, dos grandes procesos. Por un lado, el desplazamiento de la participación de numerosas empresas constructoras contratistas y organizaciones sociales de desocupados[97] a favor de la ampliación de la participación de grandes desarrolladores, organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, y el capital financiero e inmobiliario; por otro lado, el abandono del alto grado de subsidio sin recuperación hacia las provincias que tenía la producción de la vivienda social en la etapa anterior dirigida a los sectores de bajos y medios ingresos[98]. El subsidio es reemplazado ahora por la generalización del sistema de crédito hipotecario individual dirigido a todos los niveles sociales[99]. Este cambio de orientación es acompañado, asimismo, con una disminución del presupuesto tanto proyectado como ejecutado a partir de 2015, tal como es analizado en el Capítulo 5. 97

95. El actual programa PROCREAR Solución Casa Propia «eliminó el subsidio a las tasas de interés bajas y combinó el crédito hipotecario de la banca privada (a tasa de mercado) con el ahorro de las familias y una bonificación del Estado Nacional, en un esquema de cooperación entre el Estado, los bancos y los desarrolladores inmobiliarios. A partir de esta reforma es la banca privada la que realiza los préstamos (a tasa de mercado) y el Estado otorga un bono de ayuda a los beneficiarios. Ya no es solo para construcción de viviendas, sino también para compra de viviendas nuevas o usadas, para dar cabida a los desarrolladores y agentes inmobiliarios. El programa también modificó el modo de asignación de los créditos. Para mayor focalización, se adjudica por puntaje social según vulnerabilidad de los hogares, y son los propios bancos los que realizan la selección» (Barreto, 2017: 91)

96. En este sentido se destaca la creación de los Créditos UVA. En abril 2016 el Banco Central de la República Argentina creó la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), una moneda artificial basada en el peso, diseñada para que la moneda local se constituya como reserva de valor. La UVA se ajusta a la evolución del costo de construcción y con ella se busca expresar los precios de transacciones de largo plazo en moneda local, para desacoplarlas de las variaciones de moneda extranjera (Observatorio Económico Social de la UNR, 2014). La dificultad que reviste es que el flujo de ingresos de los potenciales tomadores de crédito se encuentra expresado en pesos y, por tanto, no necesariamente se ajusta a la misma velocidad o nivel que la UVA. Como consecuencia, se han generado grandes diferencias entre las llamadas Unidades de Valor Adquisitivo y los aumentos salariales, que resultan insuficientes para compensar la actualización de las UVAs. La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe recibió numerosos casos en los que la cuota es mucho mayor que el monto previsto a pagar mensualmente y, asimismo, quejas de los tomadores frente a las intimaciones recibidas conminando a prorrogar plazos o renunciar a esa posibilidad establecida legalmente por parte de las entidades bancarias (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019a, 2019b).

97. El Programa Federal de Emergencia Habitacional por Cooperativas de Trabajo se propuso hallar una solución para la emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y Desocupados, organizados en forma de cooperativas de trabajo, para la construcción de viviendas. El programa se implementó a través de organizaciones sociales de base territorial, muchas de ellas reconocidas en la década del 90 por conformar organizaciones de desocupados y a través de municipios (Cravino, Moreno, & Mutuberría Lazarini, 2013).

98. Durante la gestión presidencial 2007-2015, diversos programas, como el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir) otorgaron financiamiento a las provincias a través de subsidios no reintegrables.

99. Las familias del sector formal o informal que perciban menos de tres salarios mínimos vitales y móviles y que no sean sujetos de crédito en la banca formal pueden acceder al programa Mejor Hogar, que consiste en la entrega de créditos para la conexión a la red de servicios básicos, o para hacer refacciones o mejoras en las viviendas (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Mejor Hogar, 2019).

4.4.3 La gestión del derecho a los Servicios Públicos Básicos en la provincia de Santa Fe

98 **VYS14** CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos

En relación a los servicios públicos básicos, las jurisdicciones provinciales cumplen las principales funciones en materia ambiental: preservación, recuperación y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, control del impacto ambiental, planificación del uso racional de los recursos, promoción de actividades que eviten la degradación del aire, de los recursos hídricos, de los suelos, entre otras (Cáceres, 2017). Por su parte, el Estado nacional tiene la responsabilidad de dictar los presupuestos mínimos de protección, y las provincias, las normas necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Cada uno de los servicios públicos, prestación de agua, gas y electricidad, cuenta con un régimen distinto respecto de la norma que lo regula, autoridades de aplicación, control y ámbitos de prestación (nacional, provincial, municipal). Asimismo, los tres tipos de servicios registran costos diversos para cada una de las etapas de su provisión (producción, transporte y distribución). Sin embargo, el factor común a todos ellos es que «en la relación de consumo siempre hay una "parte fuerte", que es el prestador del servicio —ya se trate de un concesionario o del Estado— y una "parte débil", que es el usuario o consumidor quien debe afrontar con sus ingresos la totalidad de las tarifas que comprenden los costos y la rentabilidad de las empresas intervinientes en cada una de las etapas, y es en su protección donde las Defensorías del Pueblo ponen énfasis» (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019).

El acceso al agua, al saneamiento adecuado, al gas y a la electricidad es gestionado, en la provincia de Santa Fe, a través de una estructura institucional compuesta por diversos Ministerios, Secretarías de Estado, empresas públicas y privadas y entes reguladores tanto nacionales como provinciales. En el período que abarca la presente investigación (2010–2019), el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (Ley Provincial 12.817/2007) tuvo la atribución de asistir al Gobernador en todo lo atinente a la formulación de políticas provinciales en materia de aguas, de desagües cloacales y sistemas energéticos (energía eléctrica, hidro o termoeléctrica, gas); así como la atribución de la gestión integrada del aprovechamiento y control de la prestación de servicios públicos a cargo del Gobierno de la Provincia o concesionados por el mismo, hasta el año 2015. En dicho año, el Ministerio de Infraestructura y Transporte asumió la competencia de la formulación de políticas provinciales relativas a la prestación de los servicios públicos (Ley Provincial 13.509/2015).

Por otro lado, en lo que corresponde a la provisión de energía eléctrica y gas, en diciembre de 2011 se creó la Secretaría de Estado de Energía (Ley Provincial 13.240/2011), facultada para entender en el proyecto, dirección, construcción, administración y operación de los sistemas energéticos necesarios para la población de toda la provincia, incluyendo la energía eléctrica, hidro o termoeléctrica, el gas, sus líneas de producción o transmisión troncal o sectorial en todo el territorio de la provincia de Santa Fe, incluida su distribución.

En materia de gasto público destinado al mantenimiento y provisión de servicios públicos básicos, como se observa en el Capítulo 5, a nivel provincial se registra un 98 aumento del por-

centaje del gasto total ejecutado en obras de saneamiento, agua, cloacas y electricidad. Dicho porcentaje fue del 0,16% en 2010, del 0,30% en 2013, del 0,46% en 2016 y del 0,78% en 2017.

A nivel nacional, el organismo que posee la competencia sectorial de agua y saneamiento es el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. A través de la Secretaría de Obras Públicas y de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, diseña la política y planificación nacional de los servicios de agua y saneamiento y asigna los recursos financieros al sector para inversiones y erogaciones corrientes (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017). La Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica coordina e implementa el Plan Nacional del Agua en todo el territorio nacional. Supervisa y articula el accionar del Instituto Nacional del Agua, del Organismo Regulador de Seguridad de Presas, del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), y de los restantes organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentren dentro de su órbita.

Debido a la esencialidad de los servicios, al poder monopólico que tienen las empresas que los prestan y al hecho de ser muy baja la sensibilidad de la demanda a las tarifas de los mismos (Cáceres, 2017), los entes reguladores son piezas esenciales para garantizar la proporcionalidad, razonabilidad, gradualidad y certeza de las tarifas así como la ampliación en su acceso. Las reparticiones públicas facultadas para el control de servicios en el territorio santafesino son: el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Regulador de Energía (ENRE) y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). ENARGAS fue creado en el año 1992 (Decreto Nacional 885), tras la privatización de Gas del Estado. Entre sus atribuciones se encuentra la protección de los derechos de los consumidores y la regulación de la distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables. El ENRE (Ley Nacional 24.065/1992) se creó el mismo año que ENARGAS y tiene idénticas funciones, solo que aplicadas al servicio de electricidad. El ENRESS, por su parte, se destaca por ser el único ente provincial que regula servicios públicos; se dedica a controlar y verificar el cumplimiento del servicio agua y desagües que los prestadores suministran a los usuarios reales. Como ente autárquico de contralor vela por «el cumplimiento de las obligaciones debidas por los prestadores, de modo que se asegure el respeto de los principios de generalidad, regularidad, continuidad, igualdad y obligatoriedad» (Ente Regulador de Servicios Sanitarios, 2019).

TABLA 79. Instituciones intervinientes en la provisión y regulación de servicios públicos básicos en la provincia de Santa Fe.

Institución	Normativa	Período de funcionamiento	Principales competencias en materia de servicios públicos
Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente	Ley Provincial 12.817	2007–2015	• Entender en el proyecto, dirección, construcción y administración en territorio provincial de obras sanitarias, de agua, de evacuación de efluentes cloacales y pluviales. • Promover en general el desarrollo de los servicios públicos, su concesión y efectuar su fiscalización, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Provincial.
Ministerio de Infraestructura y Transporte	Ley Provincial 13.509	2015– actualidad	• Entender en el proyecto, dirección, construcción y administración en territorio provincial de obras sanitarias, de agua, de evacuación de efluentes cloacales y pluviales. • Promover en general el desarrollo y prestación de los servicios públicos, su concesión y efectuar su fiscalización de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Provincial.
Secretaría de Estado de Energía	Ley Provincial 13.240	2011–actualidad	• Promover la implementación de herramientas e instrumentos para el desarrollo de estructuras organizativas e infraestructuras de apoyo al desarrollo del sector energético, en particular en la esfera de los servicios públicos de gestión estatal, de los privatizados y concesionados, y/o iniciativas públicas, público–privadas y privadas. • Participar en la elaboración y control de programas y proyectos en el ámbito energético, en especial en lo que atañe a la electrificación rural, coordinando su accionar con la Empresa Provincial de la Energía en ese ámbito, y con la jurisdicción nacional, regional, municipal y comunal en ese sector.
Ente Nacional Regulador del Gas	Decreto Nacional 885	1992–actualidad	• Proteger adecuadamente los derechos de los consumidores. • Regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables de acuerdo con lo normado en la presente ley.
Ente Regulador de Energía	Ley Nacional 24.065	1992–actualidad	• Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios. • Regular las actividades del transporte y la distribución de electricidad, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables.
Ente Regulador de Servicios Sanitarios	Ley Provincial 11.220	1994–actualidad	• Ejercitar el poder de policía comprensivo de la regulación y el control de la prestación del servicio en todo el ámbito territorial de la provincia de Santa fe, cualquiera sea el prestador, y en particular, con relación al concesionario Aguas Provinciales SA, controlar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo previstas en las normas aplicables.

Fuente: elaboración propia, en base al Sistema de Información Normativa del gobierno de la provincia de Santa Fe y a la Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

La prestación de los servicios de agua, saneamiento y luz en la provincia de Santa Fe registró dos grandes etapas históricas. Una primera etapa inició a fines del siglo XIX, tras las epidemias de fiebre amarilla, cuando el Estado intervino como productor de servicios urbanos. En un intento de responder a las necesidades de la acumulación económica y al fortalecimiento de la legitimidad política, el Estado garantizó a los trabajadores, y aun a la población no incluida en las relaciones salariales, cierto nivel en las condiciones materiales de subsistencia, en pocos centros primados que reforzaban la desigualdad de los equipamientos y las tendencias a la concentración espacial (Pírez, 2013). Una segunda etapa se inició en la primera década de 1990, cuando la reestructuración neoliberal del capitalismo a nivel internacional encontró a Argentina en la asfixia financiera. El país comenzó una trayectoria de descentralización y transferencia de los servicios a las provincias y un período de privatizaciones que introdujo empresas de gran poder, generalmente extranjeras, con capacidad de influencia en la toma de las decisiones.

Particularmente, en lo que refiere a los servicios de agua y saneamiento, Obras Sanitarias de la Nación estuvo a cargo de la prestación, desde 1912 en que fue creada la institución, hasta 1980, cuando se decidió descentralizar a las provincias la gestión de los sistemas de agua potable y cloacas. En el proceso de descentralización, a falta de una ley marco que estableciera procedimientos universales respecto a los criterios de adjudicación y prestación del servicio, los contratos de las concesiones fueron diseñados por cada autoridad provincial (Pesce, 2007).

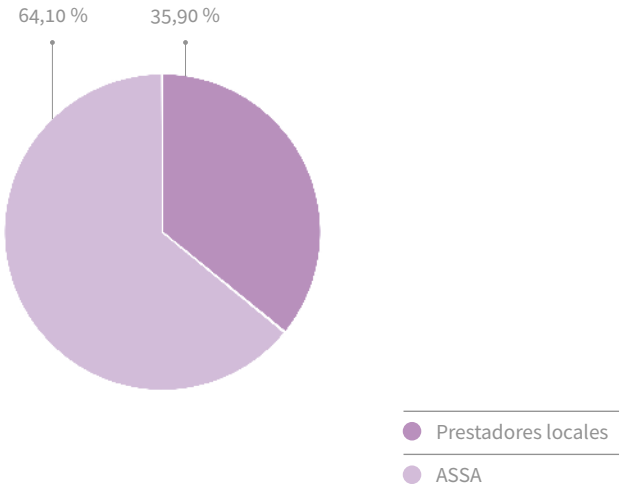
La provincia de Santa Fe, en 1980 decidió crear la Dirección de Obras Sanitarias a cargo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Tras una década de gestión estatal, en 1992 —al amparo de la Ley de Reforma del Estado provincial— la Dirección fue declarada ente plausible de privatización. En línea con lo acordado en la mayoría de las privatizaciones y concesiones realizadas a nivel nacional, en el año 1995 se convocó la licitación de la prestación del servicio con un pliego que dispuso el traspaso del 90% del paquete accionario y una reserva del 10% restante destinada al Programa de Propiedad Participada (Pesce, 2007). La propuesta ganadora fue la presentada por el Consorcio de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., encabezada por la multinacional Suez. La concesión se otorgó por un período de 30 años y significó el traspaso de los servicios de agua potable y desagües cloacales a manos privadas en 15 municipalidades de la provincia. El gobierno provincial, por su parte, mantuvo los servicios de las localidades donde se consideró dificultoso recuperar los costos. Así, conservó el Sistema Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural.

El contrato original de Concesión registró tres procesos de renegociación. En 2004, ante la falta de acuerdo respecto a los incrementos reclamados por la empresa y la ejecución de obras exigidas por el gobierno provincial, el Consorcio de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. rescindió unilateralmente el contrato y luego disolvió la Sociedad. Frente a esta situación se inició un período de reestatización de la empresa que culminó en febrero de 2006 con la creación de una sociedad anónima: la empresa Aguas Santafesinas S.A. (ASSA).

Aguas Santafesinas S.A. es una empresa estatal que se rige, de acuerdo al derecho privado, según lo establecido en la Ley de Sociedades Comerciales. Su mayor accionista es el Estado de la Provincia de Santa Fe con el 51% del capital social, le siguen luego los Municipios que

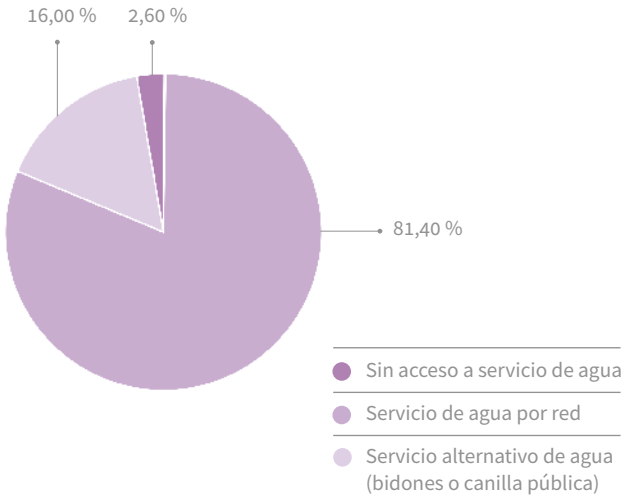
forman parte de la concesión con el 39%, y el 10% restante corresponde a los empleados de la sociedad, a través del Programa de Propiedad Participada. Actualmente, provee agua potable y desagües cloacales en 15 ciudades de la Provincia de Santa Fe: Rosario, Santa Fe, Rafaela, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Rufino, Cañada de Gómez, Firmat, Casilda, Funes, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Gálvez, Esperanza y Reconquista (Aguas Santafesinas, 2019). Estas representan alrededor del 64% de la población (Gráfico 77). El resto de las localidades son abastecidas por «344 pequeños prestadores, tales como municipalidades, comunas y cooperativas del interior, que cubren 269 servicios de agua, 83 servicios de agua y cloaca y 1 servicio sólo de cloacas»(Ente Regulador de Servicios Sanitarios, 2019).

GRÁFICO 77. Población urbana según tipo de prestador del servicio de agua. Provincia de Santa Fe. Año 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a ENRESS (2019).

GRÁFICO 78. Área no concesionada. Población con acceso a servicio de agua por red, con acceso alternativo de agua y sin acceso a servicio de agua. Provincia de Santa Fe. Año 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a ENRESS (2019).

Como es observado en el Capítulo 5, del total del gasto realizado por Aguas Santafesinas SA, el 24,23% fue destinado a obras de infraestructura en 2010, el 14,60% en 2013, el 26,68% en 2016 y el 27,97% en 2017, registrándose un aumento en ese gasto.

La provisión de energía eléctrica, por su parte, desde que comenzó a explotarse en la provincia de Santa Fe, en el año 1888, fue prestada por particulares. Durante más de medio siglo, los municipios y las comunas otorgaron concesiones por períodos extensos y fueron los encargados de controlar y vigilar las condiciones en que se ofrecía la prestación (Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe, 2019). A fines de 1949, se promulgó la Ley Provincial 3.644, que declaró servicio público la generación, el transporte y la distribución de la energía eléctrica destinada al uso común.

99

VYS14 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS:
Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos

Veinte años más tarde, en enero de 1960, mediante la Ley Provincial 5.189, se creó la Dirección Provincial de la Energía, un organismo autárquico del Ministerio de Obras Públicas. La citada ley dispuso que todos los servicios públicos de generación, transporte y suministro de energía dentro del territorio de la provincia quedaban sujetos a la jurisdicción del Gobierno provincial, quien delegó en el Ente sus facultades de racionalizarlos y de coordinar las prestaciones.

En 1981, los servicios de distribución que estaban a cargo de Agua y Energía en la provincia fueron transferidos a la Dirección Provincial de la Energía, unificando el mercado eléctrico santafesino bajo su exclusiva atención, a excepción de las cooperativas eléctricas, que actualmente compran energía al organismo provincial. Finalmente, en 1986, la Ley Provincial 10.014 creó la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe, —en la actualidad Empresa Provincial de la Energía (EPE)— y, en 1999, estableció un marco regulatorio eléctrico, autorizando al Poder Ejecutivo a otorgar la concesión para la prestación del servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica en las áreas territoriales que actualmente sirve.

La Empresa Provincial de la Energía se encarga del transporte y distribución de energía, brindando el servicio a más de 1.280.000 usuarios. Es una de las distribuidoras de electricidad más importantes del país (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019a), aunque no cubre el total del territorio provincial, el cual es relevado en el servicio por diversas cooperativas. La EPE resistió el proceso privatizador y los sucesivos gobiernos provinciales han ratificado la voluntad de que la propiedad de la empresa continúe en manos del Estado (Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe, 2019). De 2010 a 2017 ejecutó un porcentaje de alrededor del 4% del gasto total en materia de obras de infraestructura. 99

En el caso del servicio de gas por red, la prestación estuvo a cargo de empresas extranjeras hasta el año 1945, en que se decretó su nacionalización. El 1° de enero de 1946 se creó la Dirección Nacional de Gas del Estado, como ente separado de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, y ese mismo año fue conformada la empresa pública Gas del Estado S.E, dedicada en forma exclusiva al transporte y distribución del gas natural en todo el país (Litoral Gas, 2019). En 1992, la empresa fue privatizada y, conforme a Ley Nacional 24.076/1992, su servicio fue reemplazado en el territorio provincial de Santa Fe por una concesión otorgada a la Empresa Litoral Gas ese mismo año.

Litoral Gas es titular de una licencia por 35 años, con opción de extenderse por 10 años más de cumplirse determinadas condiciones. Sus accionistas son la sociedad Tibsa Inversora S.A., propietaria del 91,66 % del paquete accionario, y otros accionistas individuales, entre los cuales se incluyen empleados y ex empleados de la Empresa que poseen el 8,34% restante de las acciones. La compañía provee el servicio de gas de red en 89 localidades de la provincia de Santa Fe (Litoral Gas, 2019a).

En el mes de marzo de 2016, ante la falta de interés por parte de la Empresa en la ejecución de obras de expansión y posterior operación de las mismas (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019b), la Legislatura provincial sancionó la creación de una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria denominada «Santa Fe Gas y Energías Renovables S.A.P.E.M.» (Ley Provincial 13.527/2016). Invocó para ello la figura del Tercero interesado que prevé la Ley Nacional 24.076/1992.

MAPA 16. Sistema de Transporte y distribución de gas natural en la provincia de Santa Fe.



Nota: los loops y paralelos de los gasoductos de transporte y de distribución no son visibles a esta escala, por estar a una distancia inferior a la visual. Asi mismo sucede con los barrios dentro de la Localidad Abastecida. // Fuente: ENARGAS (2019).

100 **VYS2 RECEPCIÓN DEL DERECHO:** Existen políticas públicas o programas en las siguientes áreas: a. promoción del derecho a un consumo mínimo vital de agua potable; b. Saneamiento de recursos hídricos

Santa Fe Gas y Energías Renovables «es una empresa con un capital social compuesto por participación estatal mayoritaria, donde están representados los municipios y comunas de la provincia, cooperativas y federaciones cooperativas de subdistribución de gas y/o energías renovables, asociaciones civiles sin fines de lucro que nucleen a entidades productivas o industriales, cámaras empresariales del rubro del gas por redes y energías renovables y personas jurídicas privadas» (ENERFE, 2019). Se propone elaborar proyectos técnicos y ejecutar la construcción de gasoductos de proximidad y estaciones reguladoras de presión, planificar obras urbanas junto con los gobiernos locales para que luego, cada municipio o comuna las lleve adelante y se ocupe del diseño de proyectos, generación, operación y comercialización de energías renovables.

4.4.4 Planes, programas y políticas gubernamentales en el abordaje de la vivienda y los servicios

Tal como fue desarrollado en el apartado 4.4.2 y 4.4.3 del presente capítulo, los planes y programas que apuntan a garantizar una vivienda adecuada y servicios públicos básicos en la provincia de Santa Fe son implementados por distintas ramas del Estado 100 provincial y nacional.

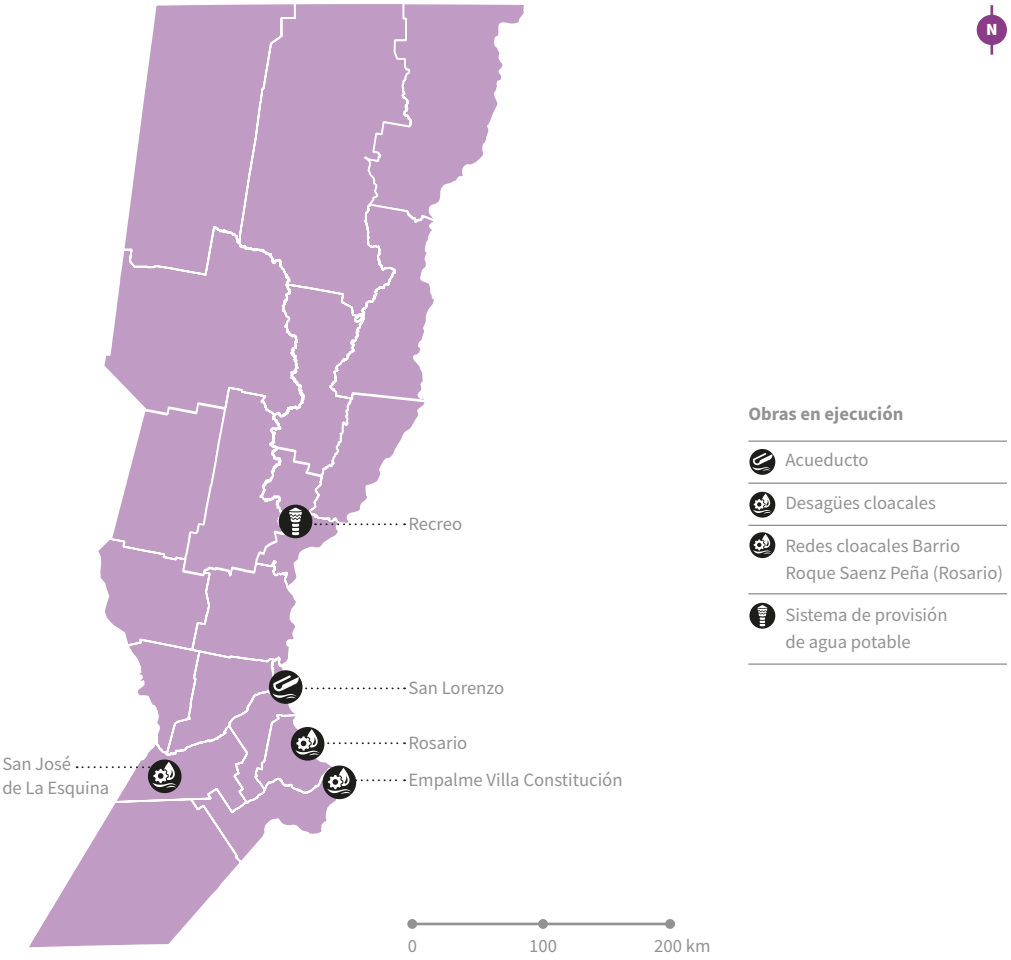
A nivel nacional, en lo que refiere a la promoción del derecho a un consumo mínimo vital de agua potable y al saneamiento adecuado, se destaca el Plan Nacional de Agua y Saneamiento. El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento se propone alcanzar para el 2019 niveles de cobertura de 100% en agua potable y del 75% en cloacas en las áreas urbanas del país (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, 2017). Es coordinado por la Subsecretaría de Recursos Hídricos e implementado en las provincias a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento. Despliega, actualmente, dos ejes de trabajo.

Un eje de trabajo se orienta a alcanzar la sostenibilidad financiera de los operadores, como estrategia para liberar recursos que se destinan a cubrir déficits operativos y orientarlos hacia inversiones en la expansión de los servicios. Para ello, trabaja en mejorar la eficiencia de la operación y mantenimiento de los servicios, en esquemas de fijación de tarifas que reflejen los costos de la prestación en el desarrollo e implementación de modelos de gestión, en mecanismos que promuevan la transparencia y el control social de los operadores. Asimismo, para asistir a los sectores sociales más vulnerables, diseña mecanismos de subsidio focalizado para asegurar el acceso y pago de las facturas del servicio.

El otro eje de trabajo busca promover esquemas de cofinanciamiento entre el operador, la Nación y la Provincia, con recursos provenientes del financiamiento externo a la operación (banca multilateral, banca extranjera y local). Aprovecha los programas que actualmente se financian por ENOHSA, organizándolos de manera de ajustarlos a estos esquemas de cofinanciamiento y generar incentivos adecuados para la eficiencia en la inversión, operación y mantenimiento de la infraestructura.

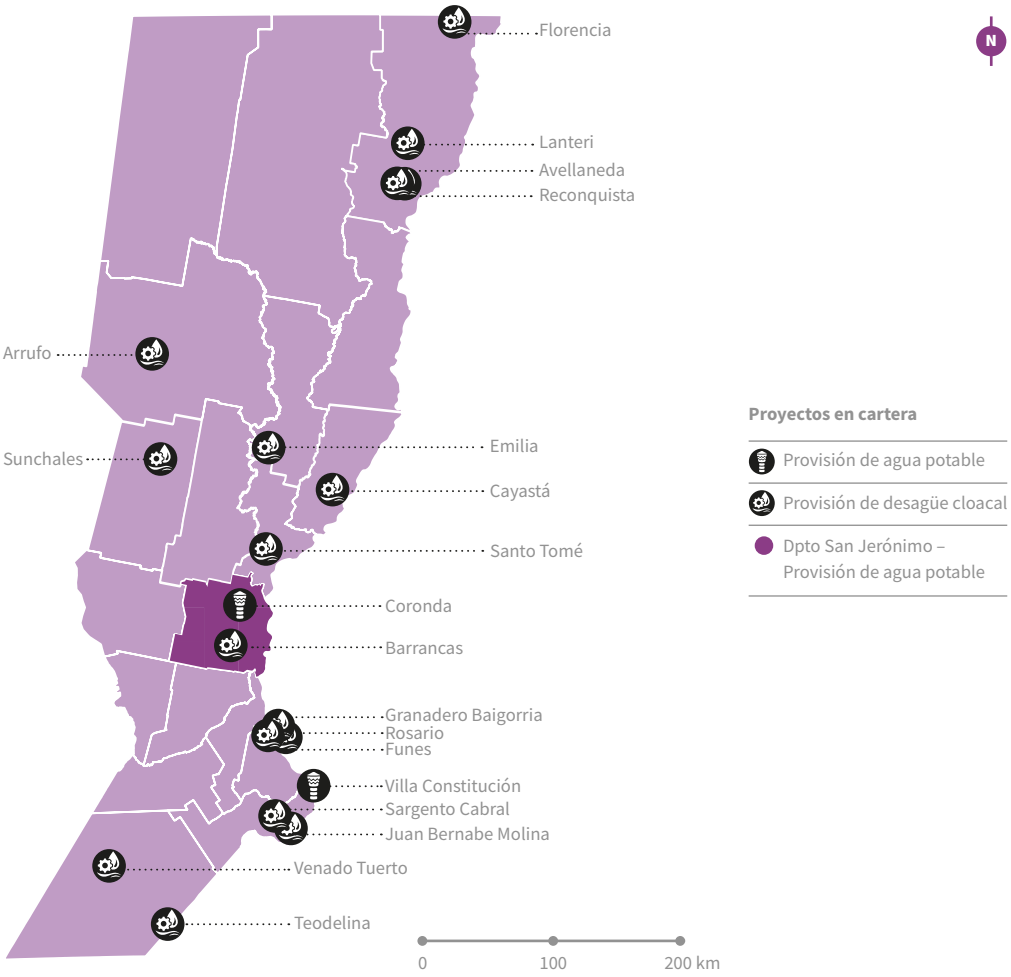
A continuación, se georreferencian las obras de desagüe cloacal y provisión de agua potable en ejecución y en cartera al mes de abril de 2019 (Mapas 17 y 18).

MAPA 17. Localización de obras de desagües cloacales y provisión de agua potable en ejecución por ENOHSA. Provincia de Santa Fe (abril de 2019).



Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y ENOHSA (2019a;b).

MAPA 18. Localización de proyectos en Cartera de desagües cloacales y provisión de agua potable por ENOHSA. Provincia de Santa Fe (abril de 2019).



Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y ENOHSA (2019a;b).

A nivel provincial se registran 7 planes y programas estratégicos que, de forma diversa, contemplan entre sus objetivos garantizar la provisión de servicios públicos de calidad y ejecutar obras que contribuyan a la mejora del hábitat y el equipamiento barrial. Ellos son: el Plan Estratégico Provincial Visión 2030, que involucra a toda la provincia; el Plan del Norte, que involucra a los departamentos Vera, 9 de julio y General Obligado; Acuerdo Capital, que se desarrolla en la ciudad de Santa Fe; A toda Costa, que se realiza en los departamentos Garay y San Javier; el Sistema Provincial de Acueductos, que abarca todo el territorio provincial; el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, también para toda la provincia; el Plan ABRE – Programa de Mejoramiento Integral en Barrios (que se profundizará en el próximo apartado).

El Plan Estratégico Provincial visión 2030 inaugura una segunda etapa de planificación estratégica a escala provincial en Santa Fe (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2012). Se orienta a consolidar las bases de una Santa Fe inclusiva, solidaria y con igualdad de oportunidades para el ejercicio pleno de derechos. Está integrado por 346 proyectos, de los cuales 106 son de escala provincial y 240 de escala regional. Los proyectos se organizan en 3 líneas estratégicas: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo.

El eje Territorio Integrado busca construir una sociedad inclusiva, bajo el marco del proceso de regionalización y descentralización del Estado provincial, a través de los proyectos, vinculados a infraestructura vial, transporte, ordenamiento y planificación territorial, conectividad e incorporación de nuevas tecnologías de la información, sistema de medios de comunicación públicos, protección del medio ambiente y acciones de proyección regional e internacional de la provincia (Tabla 80).

El eje Calidad Social hace referencia a la posibilidad de que la ciudadanía participe en la vida social, política y económica de sus comunidades, bajo condiciones que aumenten su bienestar y su potencial individual. En la Tabla 81 se presentan los proyectos estratégicos que el eje desarrolla en materia del derecho analizado.

Una línea de trabajo que se destaca dentro de este último eje es el Sistema Provincial de 11 acueductos (Ley Provincial 12.668/2006), que tiene como finalidad garantizar el acceso al agua potable de calidad en todas las poblaciones santafesinas (Mapa 19). Debido a que los montos necesarios para desarrollar las obras son altos, el Plan requiere del concurso de financiamiento internacional y/o nacional (Entrevista, 2018). Ello hace que los Acueductos registren avances distintos en sus estados: algunos se encuentran en servicio, varios en ejecución, y otros en elaboración del proyecto. Según información provista por el Ministerio de Infraestructura y Transporte del gobierno de la provincia de Santa Fe, a junio de 2019 se encontraban finalizados los siguientes Acueductos: Acueducto Gran Rosario etapa I; Acueducto Norte santafesino etapa II; Acueducto Desvío Arijón etapa I; Acueducto San Javier tramo Villa Minetti–El Nochero; Acueducto Centro Santafesino tramo Totoras–Salto Grande; Acueducto Reconquista. Aún se encuentran en ejecución el Acueducto de la Costa y el Acueducto Desvío Arijón etapa II.

TABLA 80. Territorio Integrado, proyectos estratégicos relacionados con el derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos.

Proyectos estratégicos	Objetivos	Acciones
Planificación urbana y políticas de suelo	Orientar los procesos de desarrollo urbano en municipios y comunas de la provincia de Santa Fe, fijando políticas públicas para el hábitat que, atendiendo a la función social del suelo, garanticen el derecho a la ciudad y a la vivienda desde un enfoque de inclusión social y equilibrio territorial.	Convenios con municipios y comunas para la capacitación y especialización del personal técnico local en materia de normativa urbanística, planificación urbana, gestión de suelo y captación de plusvalía.
Banco de tierras	Administrar la tenencia y disposición de suelo urbano apto y disponible para el desarrollo del hábitat, acceder de manera confiable y rápida a la información de vacancias, a fin de facilitar la identificación de áreas para desarrollar obras de infraestructura, provisión de servicios y de equipamiento comunitario.	Conformación de un registro provincial de suelo urbanizado, suburbanizado y rural de interés público; observación del mercado, análisis de precios, valuaciones y tasaciones.
Plan Director de Saneamiento	Ampliar la cobertura del servicio de desagües cloacales en todas las áreas urbanas de la provincia.	Realización de estudios técnicos; gestión de financiamiento; supervisión a entes prestadores; asistencia técnica, operativa y capacitaciones; ampliación y confiabilización del tratamiento de líquidos cloacales; expansión y renovación de las redes existentes de cloacas.
Gestión integral de residuos sólidos urbanos	Implementar una gestión integral de residuos sólidos urbanos y rurales en toda la provincia; erradicar progresivamente los basurales a cielo abierto; implementar rellenos sanitarios regionales; reducir la cantidad de los residuos a partir de su recuperación, reciclado y tratamiento físico–químico y/o biológico, y generar instancias de capacitación y sensibilización en la temática.	Creación de asociaciones que permitan la gestión de los residuos a escala metropolitana; desarrollo de instalaciones locales de procesamiento de residuos para su reciclado y compostaje; desarrollo de estaciones de transferencia de residuos y rellenos sanitarios; creación de sitios de disposición final de residuos de menores complejidades.

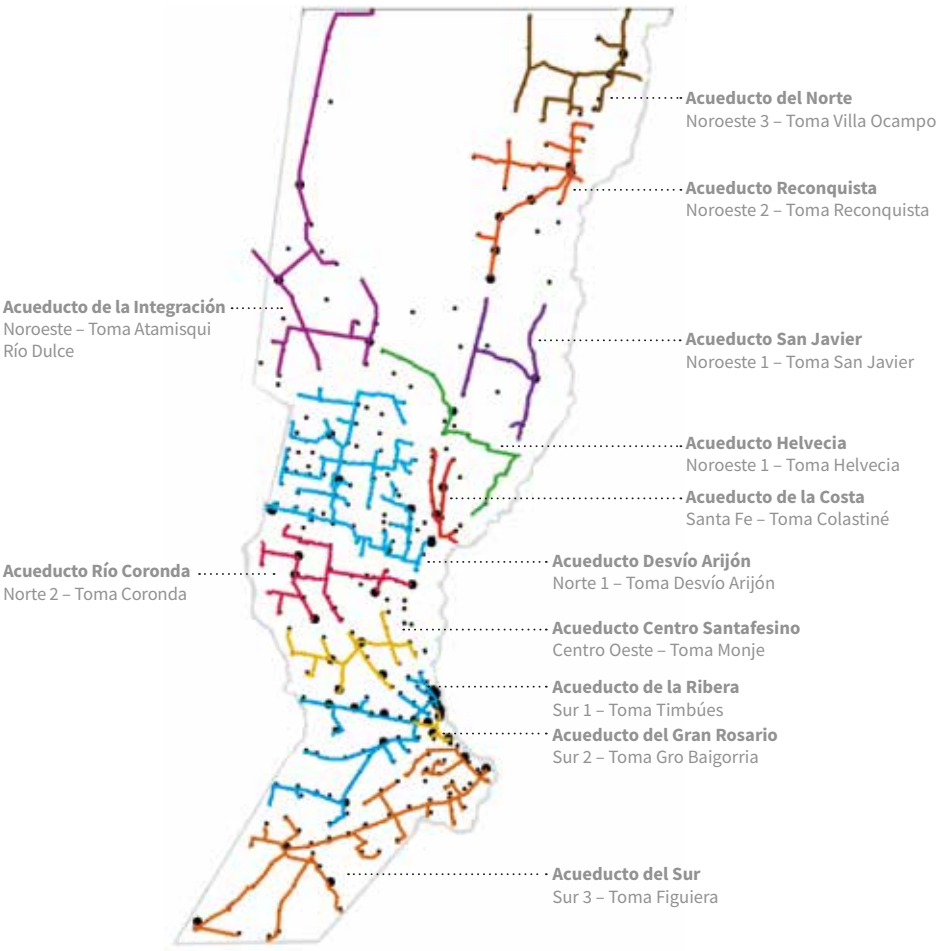
Fuente: elaboración propia, en base a Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2012).

TABLA 81. Calidad Social, proyectos estratégicos relacionados con el derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos.

Proyectos estratégicos	Objetivos	Acciones
Sistema de provisión de agua potable	Garantizar, a todos sus habitantes, el derecho humano a consumir agua de calidad.	Realiza obras de provisión de agua potable; obras de mejoramiento de calidad de agua suministrada; ampliación y renovación de las redes existentes de agua en las cinco regiones.
Observatorio Regional del Agua	Contribuir a la planificación de la política hídrica, a través del análisis y seguimiento de la gestión integrada e integral de los recursos hídricos en la provincia de Santa Fe, sobre la base de un abordaje transversal y con participación de todos los actores involucrados.	Genera indicadores que contribuyan al análisis, seguimiento y evaluación de los recursos hídricos; elabora de propuestas de políticas públicas; capacita y forma de actores sociales vinculados a la temática; elabora documentos de investigación e informes de gestión.
Mi Tierra, Mi Casa	Promover el acceso a suelo urbanizado y a la vivienda.	Identifica suelo vacante en las distintas regiones del territorio provincial y de las obras de infraestructura y servicios necesarias para su urbanización; planifica y gestiona los recursos de financiamiento para la concreción de las obras de infraestructura requeridas para la habilitación del suelo; articula con instituciones y organizaciones de la sociedad civil, gremios, sindicatos y cooperativas, interesados en aportar a la solución de la problemática del hábitat.
Santa Fe Hábitat	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y la democratización del acceso a la ciudad, a partir de la regularización de los asentamientos informales y de la mejora del acceso al suelo urbanizado de las familias que están fuera del mercado formal de tierra y vivienda, e integrar urbanística y socialmente a los habitantes de asentamientos irregulares de las ciudades en la provincia de Santa Fe.	Promueve mejoras en las condiciones de urbanización y de accesibilidad, de prestación de servicios básicos, y calidad habitacional de las viviendas a consolidar o a relocalizar en el marco del programa de intervención; promueve la recualificación de los sistemas de espacios públicos como factor de integración física y social en la urbanización.
Luz y Agua Seguras	Garantizar el acceso a la energía, la educación y al trabajo mediante acciones tendientes a lograr una mayor inclusión social y laboral de los habitantes de las zonas y barrios en situación de vulnerabilidad social e irregularidad en los servicios de luz y agua.	Desarrolla instancias de capacitación y formación laboral, en las zonas y barrios vulnerables, para la autoconstrucción de pilares para la conexión eléctrica; colabora en la regularización de las conexiones eléctricas clandestinas.
Titularización y Regularización dominial	Consolidar la propiedad de la vivienda.	Promueve que las familias poseedoras alcancen su escritura traslativa de dominio, o su acta notarial de dominio, en el marco de la Ley Nacional 24.374 y modificatorias, creando la normativa provincial que haga efectivo este derecho a través de la presencia coordinada del Estado en cada localidad.

Fuente: elaboración propia, en base a Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2012).

MAPA 19. Sistema de Acueductos en la Provincia de Santa Fe.



Fuente: Plan Estratégico Provincial. Visión 2030 (2012).

El Plan del Norte (Decreto Provincial 15/2016) es una iniciativa que se propone promover la transformación del norte provincial y reducir las disparidades territoriales existentes en la provincia, mediante la realización de proyectos de inversión pública y la implementación de políticas para el arraigo y el fortalecimiento económico productivo de los departamentos de General Obligado, Vera y 9 de Julio (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2016). Es necesario señalar que en el norte santafesino reside el mayor porcentaje de población rural de la provincia y que los departamentos abordados por el Plan tienen un mayor número de hogares con acceso insuficiente a servicios públicos que el total provincial (Aquilino, Gutiérrez Bode, & López Méndez, 2019).

El Comité Ejecutivo del Plan del Norte se encuentra integrado por los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, de Producción, y de Infraestructura y Transporte. Tiene atri-

buciones para convocar a los restantes Ministerios, Empresas y Entes descentralizados de la provincia de Santa Fe cuando la temática a abordar así lo requiera.

El Plan se conforma por un conjunto de 130 proyectos, de los cuales 126 dependen en su ejecución del Gobierno Provincial y 4 del Gobierno Nacional, en el marco del Plan Belgrano[100]. Los proyectos que desarrolla se organizan en tres líneas estratégicas: Integración territorial; Arraigo regional; Economía para el desarrollo.

La primera línea estratégica desarrolla políticas públicas que potencien y favorezcan los vínculos sociales, la vida cotidiana, la producción, el consumo y el intercambio a escala regional, provincial e incluso nacional. Se propone garantizar el acceso al agua, la energía y cloacas a través de los siguientes proyectos: Acueducto San Javier; Acueducto Reconquista; Acueducto del Norte Santafesino; Red domiciliaria Acueducto Villa Ana (e incorporación de Pozo de los Indios); Ampliación red de agua potable; Plan de recursos hídricos provincial; Calefones solares; Fondo para la electrificación rural; Planta de Energía Fotovoltaica para el norte provincial; Saneamiento y cloacas.

La línea arraigo regional integra aquellas políticas que se proponen lograr equidad social y garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos fundamentales y en la construcción de sus destinos individuales y colectivos. Desarrolla políticas de hábitat y acceso al suelo mediante los planes de vivienda, créditos y acciones desarrolladas por los Programas Mi tierra, mi casa, Lote propio, Administración comunal, Hábitat y acceso a tierras para comunidades indígenas y mediante acciones de titularización y regularización dominial, otorgando prioridad a las situaciones de vulnerabilidad y atendiendo al cumplimiento de la ley de restitución de tierras a pueblos originarios.

Según el informe de evaluación de medio término (CIPECC, Gobierno de la provincia de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones, 2018), el Plan del Norte en sus primeros dos años de ejecución logró progresos significativos en garantizar la provisión de servicios públicos de calidad, así como en establecer políticas de preservación de la calidad ambiental y uso responsable de los recursos naturales. Aumentó el porcentaje de la población con acceso a la red de agua potable de un 62% a un 72%, y los proyectos vinculados al desarrollo de la red de energía eléctrica mostraron progresos leves, con un incremento tanto en 2016 como en 2017 en la cantidad de usuarios de la red de energía eléctrica. En materia de hábitat, las iniciativas orientadas a garantizar el derecho a la vivienda lograron un incremento en la cantidad de viviendas familiares en ejecución. Si de un total de 5.232 familias postulantes en 2016, 370 familias contaban con una vivienda en ejecución; en 2017 hubo 434 familias con viviendas en ejecución de un total de 6.007 familias postulantes.

Respecto a los avances por departamento, Aquilino, Gutiérrez Bode, & López Méndez (2019) sostienen que en el departamento Vera se observan progresos significativos para la consecución del objetivo de garantizar la provisión de servicios públicos de calidad, al igual que en el departamento General Obligado. En el departamento 9 de Julio, por su parte, se

100. «El Plan Belgrano es un programa social, productivo y de infraestructura que tiene como objetivo el desarrollo y crecimiento de las siguientes provincias: Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero» (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017).

destacan progresos significativos hacia el logro de otros objetivos enfocados en garantizar el acceso a la educación, la salud, la cultura, la vivienda, la seguridad y el trabajo.

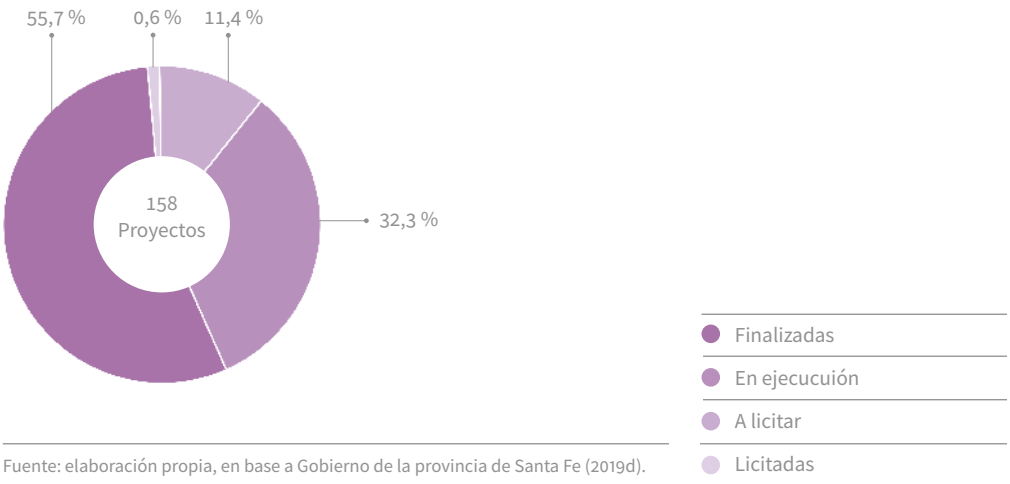
Acuerdo Capital, por su parte, es un compromiso asumido entre el Gobierno de la provincia de Santa Fe y el gobierno Municipal de la ciudad de Santa Fe, cuyo objetivo es realizar todas las acciones y los esfuerzos conjuntos necesarios para jerarquizar a la ciudad de Santa Fe como capital de la provincia. Posee cinco ejes específicos: gestión hídrica, patrimonio histórico–cultural, salud y educación pública, seguridad y justicia y territorio integrado e infraestructura social (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019c).

El eje Territorio Integrado e Infraestructura Social tiene como fin la ejecución de obras que contribuyan a la mejora del hábitat y el equipamiento barrial. Las obras abarcan diversos aspectos de la vida cotidiana, tales como desagües pluviales, pavimentación, iluminación, construcción de viviendas sociales y obras complementarias en los barrios, acompañadas por una mejora en los servicios eléctricos, agua potable y cloacas y la modernización de la infraestructura en transporte.

Según el Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019d), a marzo de 2019, de los 158 proyectos que componen el Acuerdo, el 55,7% estaban finalizadas, el 32,3% se encontraban en ejecución, el 11,4% se estaban por licitar y el 0,6% ya había sido licitadas.

Asimismo, a marzo de 2019 se encontraban en diversos estados de ejecución (finalizado, en ejecución y en licitación) mejoramientos integrales en 20 barrios de la ciudad (Barrio Liceo Norte, Barrio Punta Norte; Barrio René Favaloro; Barrio Las Flores; Barrio Barranquitas: Barrio Acería: Barrio Las Flores II; Barrio San Jerónimo (Centenario); Barrio El Pozo; Don Bosco; Barrio Centenario; Barrio Yapeyú; Barrio Villa Teresa; Barrio Pompeya; Barrio Las Lomas; Barrio Alto Verde; Barrio Santo Domingo: Barrio Domingo Faustino Sarmiento (Cabal); Barrio Transporte (Facundo Quiroga); Barrio Nuevo Horizonte (Norte Unido); Barrio Villa Hipódromo.

GRÁFICO 79. Estado de avance de los proyectos desarrollados por Acuerdo Capital a marzo de 2019.



Fuente: elaboración propia, en base a Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019d).

A toda Costa es un Plan de Desarrollo Sustentable elaborado para los departamentos Garay y San Javier (Decreto Provincial 4.200/2016). Se organiza a partir de tres líneas estratégicas: Desarrollo turístico y productivo[101]; Infraestructura y medioambiente; Calidad social e identidad[102] (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2017). El eje de Infraestructura y Medioambiente desarrolla obras y proyectos orientados a la planificación territorial, que contemplan el ordenamiento urbano y rural, el acceso a la vivienda, al agua, el gas, las cloacas y la energía; y el conjunto de acciones orientadas a cuidar los recursos naturales y alcanzar un ambiente ecológicamente sustentable. En su línea de Acceso al Agua potable, los proyectos que tiene como objetivo realizar son: Planta potabilizadora de Alejandra; Planta potabilizadora de Cayastá; Acueducto San Javier; Acueducto Helvecia; Programa de abastecimiento de agua segura a escuelas rurales; Sistema de agua potable; Sistema de desagües cloacales. En lo que refiere a la provisión de energía se plantean los siguientes proyectos: Repotenciación Estación Transformadora Romang; Sub Estación Transformadora Alejandra33/13,2 kV; Sistema de Gas por redes. Gasoducto RP 1; Sistema de Gas por redes. Red de distribución.

Según el balance realizado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe a 2017, de los 31 proyectos que componen este eje, se había avanzado en 17 (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2017).

Por último, el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, creado en el año 2013, propone una serie de medidas y acciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía en condiciones de igualdad, y no–discriminación, que reconozca a las mujeres y al colectivo LGBTI el respeto y derecho a la producción social del hábitat (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2013). Prioriza 4 grandes criterios de trabajo, dentro de los cuales se destacan 2: garantizar el acceso a la vivienda sin discriminaciones y garantizar una visión de equidad de género en el acceso y uso de la tierra.

El primer criterio propone las siguientes acciones específicas: adaptar los programas de acceso a la vivienda, favoreciendo el cambio del concepto de familia por el de grupo conviviente, para el otorgamiento de la titularidad; monitorear la situación de las mujeres en zonas rurales en relación a la titularidad de la vivienda; promover programas de regularización de la tenencia de la tierra y de la titularidad de la vivienda en las zonas periféricas de grandes ciudades; brindar servicio de asesoramiento jurídico y difusión de las disposiciones existentes en diversos niveles del Estado sobre situaciones habitacionales para mujeres; desarrollar acciones de difusión de información en relación a vivienda y hábitat en todo el territorio provincial; desarrollar un protocolo de actuación para abordar situaciones de violencia de género vinculadas con la problemática de emergencia habitacional.

El segundo criterio, por su parte, plantea promover el acceso a la tierra y una mayor seguridad de la tenencia de la misma desde la equidad de género, desarrollar y fomentar

101. Contempla acciones destinadas al desarrollo turístico de la región, generando productos y servicios accesibles y de calidad que permitan posicionar a la Costa como un destino preferente, así como proyectos que impulsen las economías regionales, que promuevan una economía social, cooperativa y emprendedora, que refuercen la formación para el trabajo y la generación de empleos dignos.
102. Comprende las intervenciones en el ámbito de la salud, la educación, el deporte, que atiendan a la vulnerabilidad social, la convivencia pacífica y la protección de derechos para el ejercicio de vidas plenas en todas las edades. Integran esta línea también los programas que buscan tanto la apropiación, creación y recreación de las culturas en sus distintas manifestaciones, como el respeto por las identidades originarias y el desarrollo de las mismas desde una perspectiva integral, contemplando múltiples dimensiones.

programas de titularidad compartida de la tierra, promover investigaciones acerca de las condiciones de las mujeres rurales respecto a su participación en la producción y a la titularidad a la tierra y fomentar una perspectiva igualitaria de los géneros en la toma de decisiones acerca de obras de infraestructura y servicios básicos en zonas rurales y urbanas.

Según las declaraciones hechas por la Subsecretaria de Políticas de Género (Santa Fe Noticias, 04/02/2019), el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos se encuentra a la fecha en pleno proceso de evaluación.

TABLA 82. Planes orientados a garantizar el derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos en la provincia de Santa Fe.

Planes	Objetivos	Acciones relacionadas con el derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos
Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2016) *No tiene normativa de institucionalización*	Transparencia, eficiencia y sostenibilidad de la gestión del agua. Cobertura del 100% de agua potable. Cobertura del 75% de cloacas en zonas urbanas.	Ejecuta obras de provisión de agua potable y de desagüe cloacal.
Plan Estratégico Provincial. Visión 2030 (2012) *No tiene normativa de institucionalización*	Igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos. Valoración de la perspectiva de género, la diversidad y el respeto de las minorías. Prioridad de trabajar con niños, jóvenes y adultos mayores. Acceso universal a los bienes públicos. Acceso a la tierra y al hábitat. Superación de la pobreza y de la vulnerabilidad. Fortalecimiento del diálogo y la participación ciudadana. Desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente. Equilibrio territorial e interregional. Acceso a la información pública, transparente y fiable.	Ejes Territorio Integrado; Calidad Social (ver proyectos estratégicos).
Plan del Norte (Decreto Provincial 15/2016)	Políticas para el arraigo y el fortalecimiento económico productivo de la región.	Provisión de servicios públicos de calidad: agua, energía, gas, cloacas a través de Acueductos; Ampliación red de agua potable; Plan de recursos hídricos provincial; Calefones solares; Fondo para la electrificación rural; Planta de Energía Fotovoltaica para el norte provincial; Saneamiento y cloacas.
Acuerdo Capital *No tiene normativa de institucionalización*	Realizar todas las acciones y los esfuerzos conjuntos necesarios para jerarquizar a la ciudad de Santa Fe como capital de la provincia.	Pavimentación, desagües pluviales, iluminación; construcción de viviendas sociales; mejora en los servicios eléctricos, agua potable y cloacas; modernización de la infraestructura en transporte.
A toda Costa (Decreto Provincial 4.200/2016)	Promover el desarrollo en lo productivo, económico, social y ambiental.	Provisión de agua potable, cloacas, energía.
Sistema Provincial de Acueductos (Ley Provincial 12.668/2006)	Garantizar el derecho al agua potable a la ciudadanía santafesina.	Diseño y ejecución de un sistema provincial de 11 acueductos.
Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2013 *No tiene normativa de institucionalización*	Garantizar igualdad de derechos y oportunidades entre los géneros.	Monitoreo; regularización de la tenencia; servicios de asesoramiento jurídico; difusión de información; realización de protolocos; desarrollo de programas e investigaciones para promover la equidad de género en el acceso y uso de la tierra.

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2017); Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2012); Gobierno de la provincia de Santa Fe (2016; 2017; 2019d).

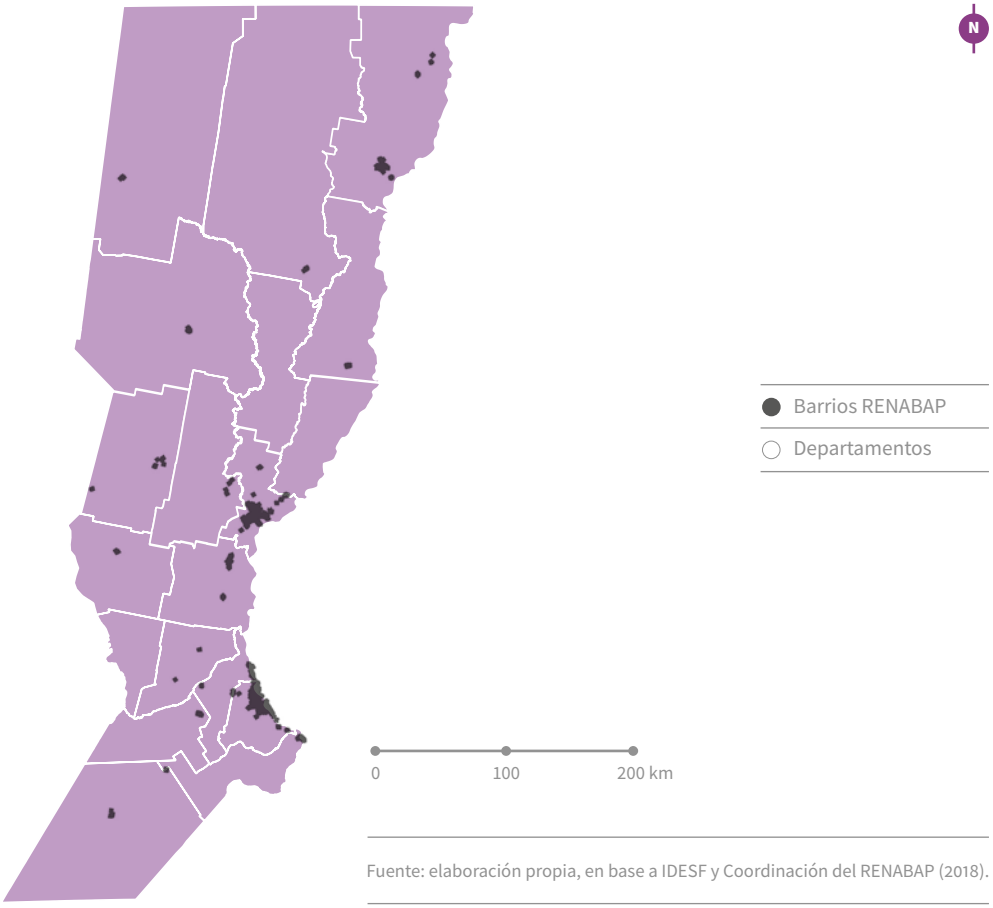
4.4.5 Acciones orientadas a sectores vulnerables en materia habitacional

4.4.5.1 Villas y asentamientos informales

101 **VYS4** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas

En lo que refiere a la problemática del hábitat informal, los datos brindados por el Relevamiento Nacional de Barrios Populares arrojan la existencia de 341 barrios populares al año 2017 en toda la provincia de Santa Fe [101]. El Relevamiento fue realizado junto a las siguientes organizaciones: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular; Barrios de Pie; Corriente Clasista y Combativa; Techo. El hábitat informal (villas, asentamientos y urbanizaciones informales) fue definido por el RENABAP como aquel que reúne una serie de características: diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos 2 de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

MAPA 20. Localización de barrios del RENABAP por departamento en la provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y Coordinación del RENABAP (2018).

Al ser el Registro producto del primer relevamiento nacional de villas y asentamientos informales, no es posible realizar una lectura comparativa que permita determinar si hubo o no avance en la materia; no obstante, el mejoramiento de villas y asentamientos informales constituye un tema de importancia en la agenda pública nacional y provincial. En la provincia de Santa Fe, es abordado mediante acciones de urbanización y mejora del acceso al suelo urbano de las familias que están fuera del mercado formal de tierra y vivienda.

En los municipios y las comunas santafesinas, los planes y programas que actualmente se implementan son el Plan Nacional de Hábitat, el Plan Abre y el Programa de Integración Social y Urbana de asentamientos irregulares.

El Plan Nacional de Hábitat (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda Resolución 122–E/2017) se propone como objetivo general diseñar, planificar e implementar políticas para el mejoramiento integral del hábitat en las áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables del país. Además de realizar inversión en obras de infraestructura básica relacionadas al agua y al saneamiento, establece como objetivo específico la realización de obras de infraestructura vehicular y peatonal, el mejoramiento de espacios públicos, la construcción de equipamiento comunitario y el mejoramiento de la vivienda. Intervienen en su gestión institucional la Secretaría de Vivienda y Hábitat; la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano; las Provincias y Municipios; los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal; Institutos de Vivienda y/o Hábitat de los Estados Provinciales y/o Municipales; Universidades Públicas. Desarrolla, asimismo, 4 ejes de trabajo: Mejoramiento de localidades vulnerables; Urbanizaciones integrales; Espacios públicos; Construcción de Núcleos de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO)[103] (Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

El Programa de Intervención Integral en Barrios (Decreto Provincial 2940/2014), más conocido como Plan Abre, fue creado en el año 2014. Se propone atender los siguientes objetivos: mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras; fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana; impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver; abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2018). Es desarrollado por el Gabinete Social del Gobierno de la provincia de Santa Fe, en coordinación con los demás ministerios, secretarías, empresas de servicios públicos y gobierno locales.

103. Los NIDO son equipamientos comunitarios cuyos lineamientos estratégicos son la participación ciudadana, la convivencia, la formación y la capacitación de quienes habitan las áreas precarias urbanas y localidades más vulnerables del país. Su finalidad es la promoción de la innovación y el empleo, a través de cursos y talleres de educación formal y no formal que responden a las características socioeconómicas, culturales y políticas propias de los lugares donde se emplazan las obras físicas (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda Resolución 122-E/2017).

Si bien el Plan no aborda solamente barrios informales (villas y asentamientos informales), a través de sus tres ejes de acción (Infraestructura y hábitat, Convivencia y participación[104] y Abre Familia[105]), busca dar una respuesta integral a la problemática que caracteriza estos espacios en la ciudad de Santa Fe, la ciudad de Rosario y sus áreas metropolitanas (Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Granadero Baigorria y Santo Tomé) (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2018). Se desarrolla actualmente en 69 barrios del territorio provincial tanto informales como con trazado formal: Rosario (36), Villa Gobernador Gálvez (5), Pérez (3), Granadero Baigorria (1), ciudad de Santa Fe (17) y Santo Tomé (7). Del total de los barrios en los que el Plan está presente, durante el año 2017 (20.362 hogares) el 60,35% de hogares correspondió a hogares con necesidades básicas 102 insatisfechas (Registro interno, Gabinete Social del Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019). En Rosario, el 11,6% de los hogares de los barrios del Plan Abre presentaba al menos un tipo de necesidad básica insatisfecha en el año 2010, constituyendo cerca de la mitad de los hogares con necesidades básicas insatisfechas de la ciudad (45%). Además, estos territorios se caracterizaban por ser lugares en los cuales, a pesar de su relativa integración a la trama urbana, tenían una situación de déficit habitacional cualitativa y cuantitativa fuertemente depreciada con respecto a la del resto de la ciudad (Di Virgilio y Serrati, 2019).

102 **VYS16** CAPACIDADES ESTATALES: Proporción de hogares destinatarios que viven en asentamientos precarios rehabilitados en el período de referencia

A través del eje Infraestructura y hábitat, el Plan Abre se propone mejorar el hábitat y los espacios públicos mediante proyectos que apuntan a lograr una mayor accesibilidad, a conectar los barrios al ejido urbano, a recuperar y acondicionar espacios públicos estratégicos y edificios de instituciones y organizaciones sociales. Las obras que desarrolla tienen por objetivo garantizar el acceso a bienes y servicios públicos de calidad: cloacas, agua corriente, luz segura, pavimentación, alumbrado público, etc. Cuenta con cuatro líneas de intervención que agrupan las obras, los programas y acciones: Obras Estratégicas; Mejora del Hábitat; Saneamiento; Luz Segura. Hasta el año 2018, bajo este eje se realizaron 13.160 conexiones de luz segura, se proveyó agua potable mejorada en 14 barrios, se construyeron 1.000 viviendas y se extendió la red de desagües cloacales en 13 barrios (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2018).

Según la evaluación realizada por Salvia, Tinoboras, & van Raap (2018), en los barrios en que intervino el Plan Abre se produjo una disminución en la mayoría de los déficits de acceso a infraestructura y servicios, lo que implicó progresividad en el acceso a derechos. En este sentido, de 2014 a 2018, el déficit de acceso al servicio público de agua de red bajó en 6 puntos porcentuales (del 7,9% al 1,9%), el déficit de pavimentación disminuyó casi 15 puntos

104. El eje Convivencia y participación promueve estrategias para habitar el espacio público con actividades colectivas. Pone el énfasis en jerarquizar el acceso a bienes culturales, en especial para niñas, niños y adolescentes, y también generar espacios de participación tales como mesas o consejos barriales para lograr mayor y mejor convivencia y fomentar la seguridad ciudadana. Se busca el desarrollo pleno a nivel educativo, laboral y social de las personas con menores recursos o realidades adversas. Este eje de trabajo cuenta con siete líneas de intervención donde se agrupan los programas y acciones (Gabinete Social del Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2018).

105. Con una mirada centrada en el grupo familiar, consiste en una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos. Sus objetivos son facilitar el acceso de las familias a prestaciones básicas que garanticen derechos fundamentales; fortalecer la referencia de las familias con la red de instituciones territoriales; acompañar de forma personalizada a familias en situaciones críticas; disminuir la violencia social en sus diferentes manifestaciones (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social, 2018).

103 **VYS4 RECEPCIÓN DEL DERECHO:** Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas

104 **VYS5 RECEPCIÓN DEL DERECHO:** Porcentaje de la población que vive en viviendas deficitarias particulares y en situación de tenencia irregular de la vivienda

porcentuales (del 32,5% al 17,9%) y el déficit de alumbrado bajó en 8,5 puntos porcentuales (de 15,9% al 7,4%). El acceso a red eléctrica tendió a alcanzar la totalidad de hogares Abre en todas las localidades, tanto en barrios con urbanización formal como en villas.

Para 2018, el 96,1% de los hogares del Plan Abre tenía acceso a una conexión a red de agua. El acceso era del 99,2% en Rosario; del 100% en Villa Gobernador Gálvez; del 88,9% en ciudad de Santa Fe y del 78,8% en Pérez. Al considerar el tipo de trazado urbano, se observó que el acceso a agua segura era menor en hogares en villas y asentamientos (84,7%) que en barrios FONAVI (99,1%) y en barrios con trazado urbano formal (98%). Con respeto al acceso a saneamiento adecuado, el 66,9% de los hogares ABRE tenía acceso a cloaca o poseía desagüe a pozo con cámara séptica, portando el mayor promedio Rosario con el 71,9%, luego Santa Fe con el 65,7%, 4 de cada 10 en Villa Gobernador Gálvez y el 13,6% en Pérez. Por otro lado, se observó que el 47,3% de los hogares en villas y asentamientos tenía acceso a la red cloacal o a cámara séptica, el 63,8% en barrios de trazado urbano formal y el 95,5% en barrios FONAVI (Salvia, Tinoboras, & van Raap, 2018).

El Programa de Integración social y urbana de asentamientos irregulares (Secretaría de Estado del Hábitat, Resolución 09/2013) tiene por objeto contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y a democratizar el acceso a la ciudad, a partir de la urbanización de los asentamientos informales y de la mejora del acceso al suelo urbanizado de las familias que están fuera del mercado formal de tierra y vivienda. El programa incluye acciones tales como la construcción y/o mejora y ampliación de las viviendas, provisión de equipamiento social, infraestructura y espacios públicos, acceso a los servicios, eliminación de barreras urbanas, fortalecimiento de la organización social, mejora en la accesibilidad y conectividad, saneamiento y/o mitigación ambiental y regularización dominial y posesión segura del suelo (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat, 2019c).

Si bien realizar una evaluación de impacto de estas políticas a nivel provincial escapa los límites del presente trabajo, es posible encontrar en la evidencia empírica proporcionada por las encuestas de hogares una tendencia hacia la disminución en la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas 103. Como se advierte en la Tabla 84, en el aglomerado Gran Rosario y en el aglomerado Gran Santa Fe, este porcentaje disminuyó 3,5 y 6,4 puntos porcentuales respectivamente, entre 2010 y 2018. La EAHU permite observar una disminución de 4,3 puntos en 3 años (2010–2013). Lamentablemente, la discontinuación de esta encuesta a partir de 2014 no permite analizar la evolución del mismo hasta la actualidad.

En lo que refiere al atributo tenencia jurídica segura, que toda vivienda debe tener para ser adecuada, según los datos que arroja el último Censo, el 13,67% de los hogares santafesinos vivía en situación de tenencia irregular en 2010 y el 4,4% de la población vivía en viviendas deficitarias particulares y en situación de tenencia irregular de la vivienda 104. El Mapa 21 permite observar la heterogeneidad que presenta el territorio provincial para este atributo.

TABLA 83. Planes y programas que desarrollan acciones habitacionales en villas y asentamientos informales.

Planes/programas	Objetivos	Acciones
Plan Nacional de Hábitat (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Resolución Nacional 122–E/2017)	Diseñar, planificar e implementar políticas para el mejoramiento integral del hábitat en las áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables del país.	• Mejoramiento de localidades vulnerables: agua y saneamiento para los lugares más postergados del país. • Urbanizaciones integrales: agua, cloacas, calles y veredas iluminadas y asfaltadas para mejorar los barrios. • Espacios públicos: nuevos lugares de encuentro, recreación y convivencia. • NIDO: Construcción de Núcleos de Innovación y Desarrollo de Oportunidades.
Plan Abre (Decreto Provincial 2.940/2014)	Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante obras de infraestructura estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras; fortalecer las redes sociales del barrio; implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral, generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares; impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.	• Infraestructura y Hábitat: provisión de agua corriente, cloacas, luz segura, pavimentación, alumbrado público.
Programa de Integración social y urbana de asentamientos irregulares (Secretaría de Estado del Hábitat, Resolución N°9/2013)	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que vive en asentamientos informales y democratizar el acceso a la ciudad.	• Provisión de servicios, construcción y/o mejora y ampliación de las viviendas, eliminación de barreras urbanas, mejora en la accesibilidad y conectividad, saneamiento y/o mitigación ambiental y regularización dominial y posesión segura del suelo.

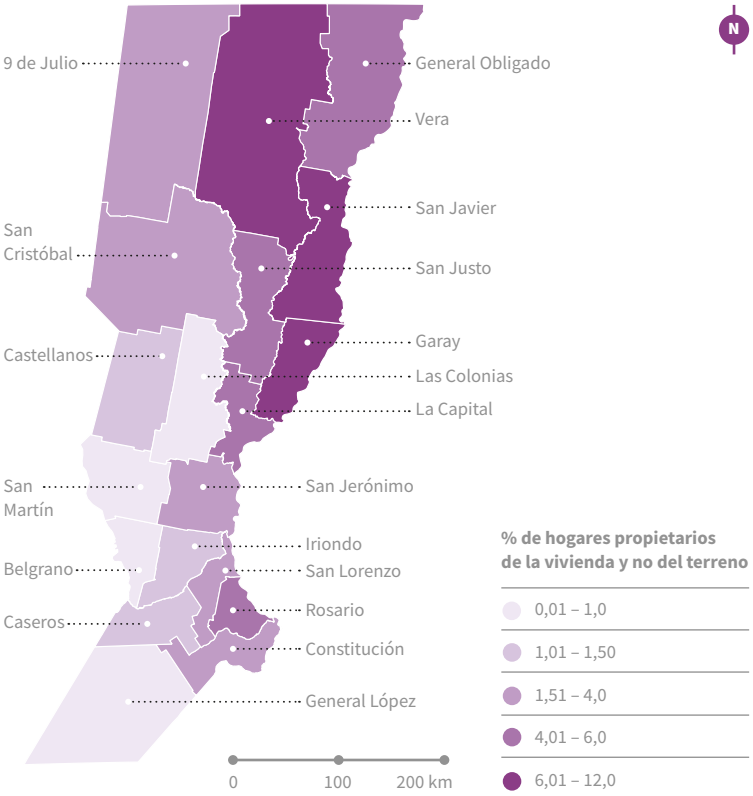
Fuente: elaboración propia, en base a Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, (2018); Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social (2018); Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat (2019c).

TABLA 84. Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe Provincia de Santa Fe 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2017 y 2018.

Población que vive en villa de emergencia o vivienda inadecuada(*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	9,6 %	7,5%	8,6%	7,8%	6,1%
Gran Santa Fe	13,1 %	10,7%	10,8%	7,5%	6,7%
Provincia de Santa Fe	12,0%	7,7%	s/d	s/d	s/d

Notas: (*) Población que vive en viviendas ubicadas en villas de emergencia o vivienda inadecuada (tipo de vivienda pieza de inquilinato, pieza en hotel o pensión o local no construido para habitación; o vivienda que tiene pisos interiores de ladrillo suelto u otro; o que no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; o que no disponen de retrete con descarga de agua).
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

MAPA 21. Hogares propietarios de la vivienda y no del terreno, por departamentos. Provincia de Santa Fe. Año 2010.



Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y IPEC (2019).

Los hogares propietarios de la vivienda y no del terreno se caracterizan por poseer un régimen de tenencia irregular e inseguro. En la provincia de Santa Fe estos hogares se concentran con mayor intensidad en los departamentos del noroeste. En el sureste se destaca el departamento Rosario.

Asimismo, como se muestra en la Tabla 85, según las estimaciones realizadas por la EPH y la EAHU, el Aglomerado Gran Rosario presenta una leve tendencia a la baja en la proporción de población de mayor de edad con tenencia segura sobre su tierra (de 90% en 2010 a 86% en 2018). Por su parte, el Aglomerado Gran Santa Fe evidencia una oscilación en torno al 85%. Para el caso del total de la población urbana de la provincia relevada por la EAHU, se observa una disminución de un punto porcentual entre 2010 y 2013, pero al interrumpirse la disponibilidad de esta encuesta, no es posible establecer una lectura de todo el período. A pesar de ello, sería posible señalar que habría una oscilación en torno al 15% de la población adulta que reside en las localidades relevadas por estas encuestas, que no tiene garantizado el derecho de tenencia segura sobre su tierra.

TABLA 85. Población adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Población adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra(*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	89,9%	87,7%	86,1%	86,0%	85,9%
Gran Santa Fe	83,4%	85,0%	82,4%	82,8%	87,3%
Provincia de Santa Fe	87,2%	86,2%	s/d	s/d	s/d

Notas: (*) Población adulta (mayor de 18 años de edad) que vive en hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno; inquilinos o arrendatarios de la vivienda; u ocupantes en relación de dependencia.
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

105 **VYS27** ACCESO A LA JUSTICIA: Número de causas de desalojo

106 **VYS26** ACCESO A LA JUSTICIA: Números de recursos (tanto de apelación, como de revocatoria) interpuestos en causas de desalojos

Es importante señalar que sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad jurídica que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Según Naciones Unidas (1991), los Estados Partes deben adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando a las personas y grupos afectados.

En la provincia de Santa Fe, la información brindada por el Poder Judicial establece que en el año 2017 se registró un total de 1.513 casos de desalojos [105], de los cuales un 53% correspondieron a casos en Rosario y un 21% a casos en la ciudad de Santa Fe. Ese año se interpusieron 75 recursos (tanto de apelación, como de revocatoria) en causas de desalojos [106] en toda la provincia y en 2018, el número de este tipo de causas disminuyó a 1.395 casos con respecto a 2017.

Sobre este punto, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, en el informe elaborado para Argentina en 2011, sostuvo que no existe un instrumento jurídico a nivel nacional que incorpore los estándares internacionales en materia de desalojo. Al contrario, Rolnik sostiene que, en el marco de la crisis del 2001, por medio de la Ley Nacional 24441/1994, se modificaron los procesos de desalojo a nivel civil (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, arts. 680 bis y 684 bis) y penal (Código Procesal Penal de la Nación, art. 238), y se estableció el Régimen especial de ejecución de hipotecas. Este último creó nuevas herramientas que colaboran en hacer más expeditivos los lanzamientos y restar garantías judiciales para los desalojados. En virtud de esta legislación, en los casos de desalojos motivados por intrusión, por falta de pago o vencimiento del contrato, o en relación con el delito de usurpación, estos pueden requerirse como medida cautelar y previo al dictado de la sentencia. «Adicionalmente, según dicho Régimen especial, el acreedor puede obtener el lanzamiento anticipado del inmueble y su subasta sin necesidad de intervención judicial. El ejecutado no tiene la posibilidad de interponer defensa, incidente o recurso alguno tendiente a interrumpir el lanzamiento anticipado ni la subasta, salvo que acreditare verosímilmente algunos supuestos acotados»

(Naciones Unidas, 2011:8). Frente a este contexto, a nivel provincial, en 2018 se presentó un proyecto de ley en la Cámara de Diputados que propone implementar un marco regulatorio para los desalojos forzosos en la Provincia de Santa Fe, compatible con los derechos humanos, las normas internacionales y el derecho a una vivienda digna (Expediente Provincial 38.422). El proyecto se encuentra alojado en la Comisión de derechos y garantías de la Cámara de Diputados. Asimismo, es preciso señalar que la Ley Nacional 27.453/2018, que declara de interés público el Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana, suspendió por el plazo de cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley, las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares (artículo 15). En Santa Fe, la Cámara de Diputados adhirió por unanimidad el proyecto de ley (Expediente 34591 CD–DB), que adecuaba la norma para el territorio provincial.

Estas disposiciones afectan sensiblemente a la ciudadanía que habita en villas y otros asentamientos informales, así como a las comunidades indígenas y campesinas que no poseen títulos de propiedad.

4.4.5.2 Pueblos originarios

En lo que refiere a los pueblos originarios, el informe que elaboró el INDEC (2015), en base a los datos obtenidos por el Censo 2010, aporta valiosa información respecto a las dimensiones socio–habitacionales que caracteriza a esta población en Santa Fe.

Según el Informe, el 1,5% de la población de la provincia se reconoce indígena, (48.265 personas sobre un total de 3.194.537 habitantes) y el 29,3% de esos habitantes se auto-reconoce perteneciente al pueblo Qom, el 27,9% al Mocoví y el 11,9%, al Guaraní.

Asimismo, el 87,9% de la población indígena vive en áreas urbanas y el 12,1%, en áreas rurales. Como se observa en la Tabla 87, el 70,7% de los hogares indígenas de la provincia de Santa Fe habita en viviendas no deficitarias y el 29,3% habita en viviendas deficitarias.

Según el INDEC (2015), el 59,4% de los hogares con una o más o personas indígenas u originarias usa gas en garrafa como combustible para cocinar (frente al 45,1% del total provincial); el 33,5%, gas de red (frente al 48,2% provincial) y el 4,2%, gas en tubo (frente al 5,3% provincial), tal como se observa en el Gráfico 80.

Por su parte, el porcentaje de los hogares con indígenas que tiene retrete en la provincia de Santa Fe se ubica 2 puntos porcentuales por debajo del total provincial, siendo el mismo un 96,2%. A su vez, entre los hogares indígenas con retrete, aquellos con descarga a red pública también se encuentran por debajo del total provincial, pero en este caso con una diferencia mayor de 13 puntos. Los hogares con descarga a cámara séptica y pozo ciego solo difieren 1 punto porcentual más del total provincial.

Por otro lado, cabe destacar que el porcentaje de hogares con indígenas que tienen su descarga a pozo ciego sin cámara séptica es mayor que el total provincial, siendo un 36,9% y un 26,3% respectivamente (Gráfico 81).

TABLA 86. Población indígena u originaria por pueblo indígena u originario. Provincia de Santa Fe. Año 2010.

Pueblo indígena u originario	Población indígena u originaria
Total	48265
Qom	14089
Mocovi	13466
Guaraní	5761
Mapuche	3084
Quechua	2105
Comechingón	1943
Diaguita–Calchaquí	1616
Otros	6201

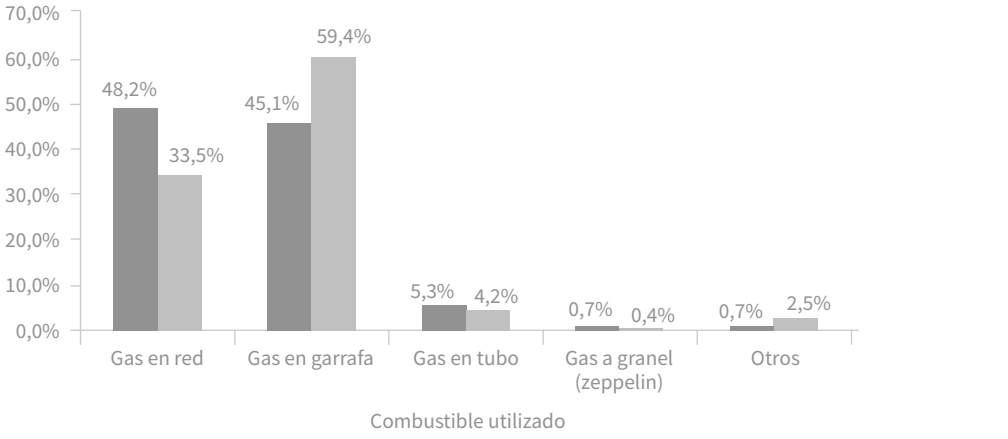
Fuente: INDEC (2015).

TABLA 87. Hogares con una o más personas indígenas u originarias por tipo de vivienda. Provincia de Santa Fe. Año 2010.

	Hogares con una o más personas indígenas u originarias	
Viviendas	**Cantidad**	**Porcentaje**
Total	18.939	100%
Deficitarias(*)	5.555	29,3%
No deficitarias	13.384	70,7%

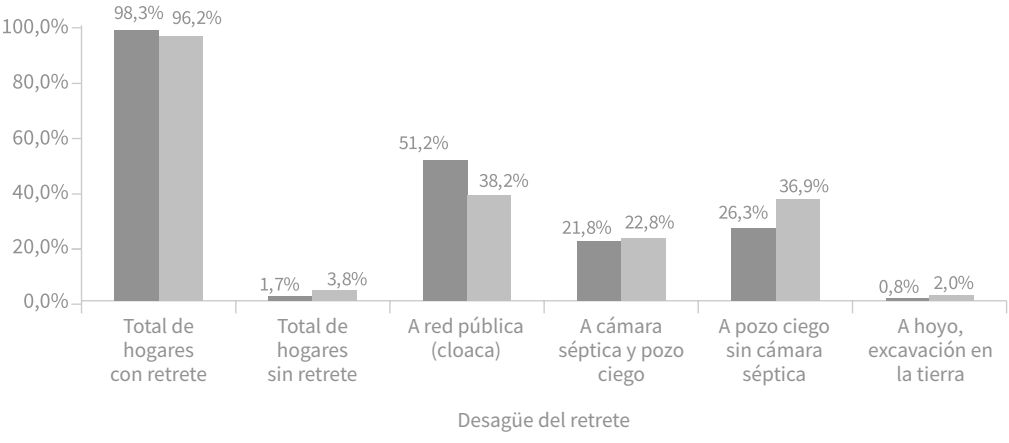
Nota: (*) Las viviendas deficitarias son aquellas que cumplen al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de baño con descarga de agua. Incluye también las viviendas precarias: casillas, piezas en inquilinato, locales no construidos para habitación y viviendas móviles.
Fuente: Informe elaborado por el INDEC en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (2015).

GRÁFICO 80. Hogares totales y hogares con una o más personas indígenas u originarias por combustible utilizado principalmente para cocinar. Provincia de Santa Fe. Año 2010.



Fuente: INDEC (2015).

GRÁFICO 81. Hogares totales y hogares con una o más personas indígenas u originarias por tipo de desagüe del retrete. Provincia de Santa Fe. Año 2010.



Fuente: INDEC (2015).

La procedencia del agua del 81,9% de los hogares con indígenas de la provincia de Santa Fe es de red pública (frente al 84,4% del total provincial), la del 13% es de perforación con bomba a motor (frente al 12,7% del total provincial), la del 2,1% de perforación con bomba manual (frente al 1,1% del total provincial).

En todos los indicadores de acceso a servicios públicos básicos se constata la mayor desigualdad que caracteriza el hábitat de los pueblos originarios en relación a las condiciones habitacionales que posee el resto de población santafesina.

Respecto a las acciones destinadas a estas poblaciones, a nivel nacional se han detectado, fundamentalmente, programas orientados a garantizar cierta seguridad en la tenencia de las tierras comunitarias. En el año 2006, fue sancionada la Ley Nacional 26.160, que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes. La ley fue prorrogada en tres oportunidades. En el año 2017, mediante la Ley Nacional 27.400, se extendió su vigencia hasta noviembre de 2021. En el artículo 2, la citada ley dispuso —por el plazo de la emergencia declarada— la suspensión de la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, destinadas al desalojo o desocupación de las tierras de contempladas en el artículo 1 y, en el artículo 3, se ordenó al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) realizar el relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas.

Para dar cumplimiento al artículo 3, en 2007, se creó el Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Resolución del INAI 587/2007). El Programa cuenta con participación de los representantes del Consejo de Participación Indígena formado, a su vez, por dos representantes por provincia, de cada pueblo originario (Ley Nacional 26.160/2006). Una vez finalizado el relevamiento se entrega a la Comunidad una Carpeta Técnica que contiene diversos datos[106]. La Carpeta se otorga como una herramienta para posibilitar la regularización de las tierras.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas promueve también la celebración de Asambleas Comunitarias para divulgar su tarea. En 2016 se creó el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación. Las funciones del Consejo son: «a) impulsar la reforma de la Ley núm. 23.302, adecuándola a los estándares internacionales; proponer un proyecto de reglamentación del derecho a la consulta previa, libre e informada, conforme a lo establecido por el Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y un proyecto de reglamentación de la propiedad comunitaria indígena; b) fortalecer la identidad sociocultural y

106. La Carpeta posee los siguientes datos: un Cuestionario Socio Comunitario con los datos brindados por la Comunidad acerca de la situación actual en la que vive, cartografías de ocupación, de caracterización catastral y, de acuerdo al caso, diferentes mapas que reflejen las características de ocupación y la superposición con los titulares registrales; un Informe Histórico Antropológico que contiene el relato de la historia de cada Pueblo y cada Comunidad y la descripción de su relación con la tierra; un Dictamen Jurídico o Informe Legal que reúne todos los antecedentes legales de la Comunidad, la información catastral y dominial de la tierra relevada y sugiere posibles estrategias administrativas o judiciales para encaminar, a futuro, su reclamo; una Resolución Administrativa que da por realizado el relevamiento.

el autogobierno; c) impulsar el relevamiento y ordenamiento del territorio para la efectiva posesión de las tierras por las comunidades; d) participar en el proceso de toma de decisión para la implementación de los programas, planes y proyectos para la población indígena, de educación, salud, género, juventud, protección de niños y niñas, tercera edad, ancianos, discapacidad y asistencia a víctimas; e) promover la redefinición de las diferentes áreas relativas a políticas hacia pueblos indígenas en los diferentes organismos públicos del Estado Nacional; f) impulsar medidas para la protección, defensa y desarrollo de los recursos naturales, genéticos y de biodiversidad de los territorios, los conocimientos y saberes ancestrales, y cualquier otro tema que revista importancia para las comunidades indígenas» (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales , 2017).

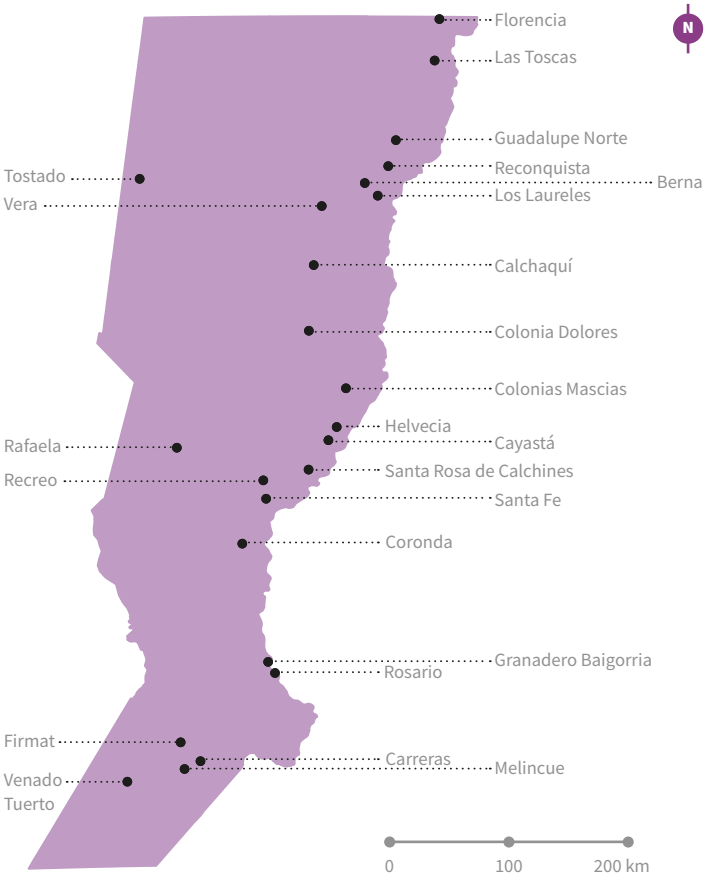
La primera reunión que realizó la Mesa Nacional del Consejo contó con la participación de representantes de pueblos indígenas de todo el país y autoridades del INAI. Conformó una agenda de trabajo centrada en temáticas de salud, educación intercultural, propiedad comunitaria de la tierra, infraestructura y visibilización.

A pesar de estas acciones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el informe elaborado en 2017 para Argentina, menciona su preocupación por la falta de cumplimiento integral del relevamiento sobre comunidades aborígenes, la demarcación de sus territorios, y la prohibición de desalojos de tierras de las comunidades indígenas, dispuesto por la Ley 26.160. También inquieta al Comité que aún no se hayan previsto mecanismos para la titularización de las tierras ancestralmente ocupadas por los pueblos indígenas y el desmonte, en 2017, de más de 120.000 ha, muchas de ellas en bosques protegidos, «pese a las denuncias de las comunidades indígenas (art. 1, párr. 2)» (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018: 4).

En la provincia de Santa Fe se creó en 1993 el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesino (IPAS) (Ley Provincial 11.078/2011), que se puso en funcionamiento en 2009. A partir de diciembre del 2011, el Instituto se encuentra conformado por 5 consejeros electos por asamblea de comunidades aborígenes de Santa Fe y un presidente nombrado por el Gobernador de la provincia (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019e). Es un órgano de gobierno dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe, y tiene como funciones «Relacionar a las comunidades aborígenes con las diferentes áreas del gobierno provincial, los gobiernos locales, OSC, garantizando el cumplimiento de lo establecido en la Ley Provincial 11.078. Difundir el alcance del Registro Especial de Comunidades Aborígenes, R.E.C.A. (Decreto Provincial 1175/2009)» (Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos, 2019f).

El Registro reconoce a las comunidades como personas jurídicas de derecho público y les otorga el derecho de inscribir a su nombre la posesión o propiedad de sus tierras con carácter inembargable, imprescriptible, no enajenable y libre de impuestos provinciales. Permite, a su vez, que los integrantes de las comunidades registradas participen en la Asamblea Electiva del Consejo del Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos. Actualmente, existen 46 comunidades inscriptas (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019g).

MAPA 22. Localización de comunidades originarias que se encuentran registradas en el Registro Especial de Comunidades Aborígenes. Provincia de Santa Fe (abril de 2019).



Nombre de la comunidad originaria	Nombre de la localidad
La Thee Palma	Berna
Comcaiaripi	Calchaqui
Maicasarilagpa	Carreras
Santa Teresita	Cayasta
AimMokoilek	Colonia Dolores
Colonia Francesa (*)	Colonia Francesa
Mocovi Doña Claudina Lanche	Colonias Mascias
Corunda – Coronda	Coronda
MosoqPaqarin	Firmat
Natocoi	Florencia
Cacique Francisco Moreno	Granadero Baigorria
El Pignick	Guadalupe Norte
Mocovi Calle Ancha, Caiastas, Cacique Santo Sañudo, 2 de Febrero, AimMoqoit	Helvecia
AnAñaxas, Qompi	Las Toscas
Cacique Colashi	Los Laureles
Noague Noa Nonot'l	Melincue
Doña JeronimaTroncoso (*), Doña Carmen Juana Tasori (*)	Paraje Campo del Medio
Qar Ka Ia	Rafaela
Rahachaglate, Nainic	Reconquista
Mocoví – DalaxaigCovó, Comcaia «Somos Hermanos»	Recreo
LlalecLavac (*)	Roque
Qadhuoqté, RalagayYogoñi, Xavnlna y Leufv, No Olga Nacpi, InaQarma, AaloMoqoit, NugutukiMoqoit, Cacica Dominga, Chaykusca, Taki Ongoy	Rosario
QomlashiLmaNam Qom, Las Lomas, Olongasta Cacique Yungulo	Santa Fe
Feliciano E. Ovelar	Santa Rosa de Calchines
Pedro José	Tostado
Mocovi Lava Coqom	Venado Tuerto
Kamilava	Vera

(*) Estas localidades no estan referenciadas porque no se encontraron.
Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y Gobierno de la provincia de Santa Fe, (2019g).

En el año 2011, la Provincia de Santa Fe entregó la primera escritura comunitaria del país a una comunidad mocoví en el marco del Programa de Restitución de Tierras a los Pueblos Originarios de Santa Fe, establecido por la Ley Provincial 12.086/2002. La Ley autoriza al Poder Ejecutivo Provincial la restitución de un conjunto de tierras e islas fiscales de la provincia a las comunidades originarias. Para avanzar en esta restitución, se creó la Comisión de Adjudicación de Tierras, en la que intervienen los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado y de Desarrollo Social, Justicia y Derechos Humanos, Salud, Educación, Aguas y Servicios Públicos y Medio Ambiente, la Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe y el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesino (IPAS, 2012).

Dentro de los programas desarrollados actualmente por el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesino para pueblos originarios en materia del derecho a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos, se destaca el convenio que en 2018 el IPAS firmó con la Secretaría de Estado del Hábitat, para coordinar esfuerzos destinados a desarrollar pro-

107 **VYS3 RECEPCIÓN DEL DERECHO:** Existe un sistema oficial de indicadores de goce efectivo de los derechos al acceso a servicios públicos básicos que sirva para el diseño, seguimiento, evaluación y toma de decisiones de política pública

yectos habitacionales y de urbanización que beneficiaran a comunidades aborígenes de la provincia. El acuerdo prevé concluir proyectos habitacionales en marcha en la ciudad de Reconquista y «avanzar con acciones concretas en materia de infraestructura y vivienda que beneficien a distintas comunidades aborígenes de todo el territorio provincial» (Santa Fe Noticias, 2018a). El convenio se suma a la adjudicación de viviendas y la restitución de tierras realizadas en diversas comunidades.

4.4.6 Disponibilidad de los servicios públicos básicos

Según la OEA (2015), en numerosas oportunidades el Comité del PIDESC en sus Observaciones Finales y en sus Observaciones Generales se ha pronunciado sobre el derecho al Medio Ambiente Sano y a los Servicios Públicos Básicos. Las Observaciones sostienen que, independientemente de las situaciones particulares del contexto, el ejercicio del derecho a los Servicios Públicos Básicos debería guiarse, entre otros criterios, por el de disponibilidad. El criterio de disponibilidad hace hincapié en que los Estados deben asegurar la existencia de suficientes recursos para que todas las personas, de acuerdo con sus características específicas, puedan contar con acceso a los servicios públicos básicos (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas), ya sea que las preste directamente el Estado o a través de un tercero.

Para asegurar la disponibilidad de los servicios públicos básicos y el acceso a una vivienda adecuada, la existencia de sistemas oficiales de indicadores resulta fundamental a los fines del diseño, seguimiento, evaluación y toma de decisiones de política pública en la materia. En este sentido, se han relevado tres instrumentos a nivel nacional que permiten construir información sobre el derecho: el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (Censo), la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) [107]. Estos instrumentos no fueron creados con el objetivo de medir el acceso y goce efectivo del derecho a los Servicios Públicos Básicos y a la Vivienda Adecuada, por lo cual las características y tamaño de las muestras que emplean presentan límites para medir brechas de desigualdad según las exigencias que plantea el enfoque de derechos humanos (Ver Capítulo 3). También es necesario mencionar que no existen sistemas de información que releven las características socio-habitacionales de la población rural de forma periódica.

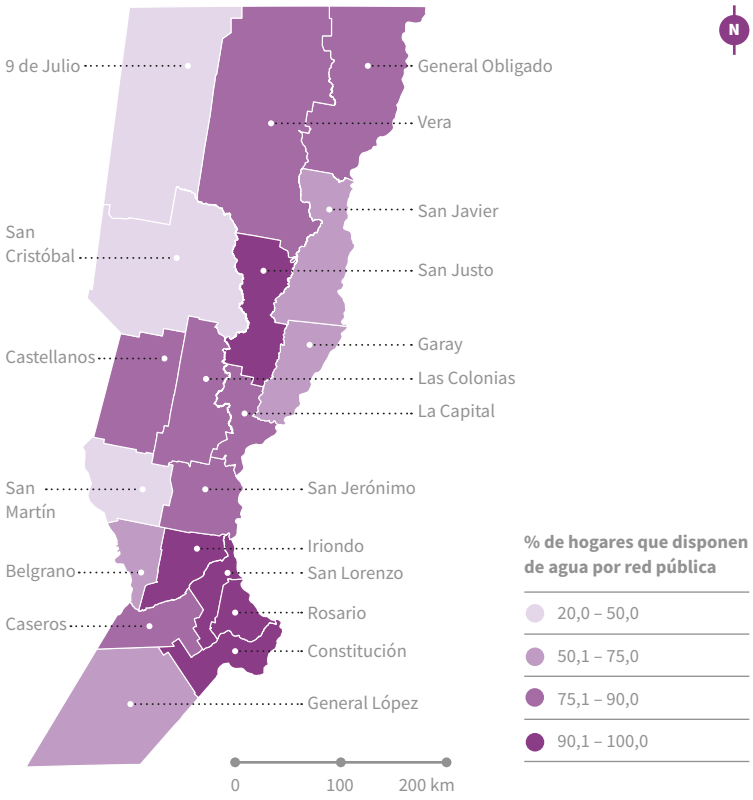
No obstante, de acuerdo a la entrevista realizada a la Secretaría de Estado del Hábitat (2018), el Registro Digital del Acceso a la Vivienda creado en 2016 sirve como un instrumento estadístico que permite captar el déficit habitacional en la provincia y obtener información cualitativa sobre cuál es el grupo etario que demanda vivienda, que composición familiar tiene y cuáles son las necesidades que lo caracterizan. El Registro Digital es una plataforma web de inscripción a los diversos programas habitacionales que desarrolla la Secretaría. Al ser un trámite personal virtual, otorga transparencia al sistema de inscripción, permite actualizar los datos de forma fluida y habilita una comunicación más cercana

con los usuarios vía correo electrónico, donde se comunican plazos de los sorteos, resultados y nuevos programas desarrollados.

En materia de disponibilidad y acceso a los servicios públicos básicos, la provisión de agua potable es el servicio que registra más amplia cobertura. Según el Ministerio de Economía del Gobierno de la provincia de Santa Fe (2012), en el año 2010, del total de habitantes de la provincia, el 83,6% disponía del servicio de agua de red. En el Mapa 23 se visualiza la diferencia en la provisión del servicio según departamentos en 2010. Los departamentos del noroeste son los que registran menores niveles de cobertura.

De acuerdo con los datos estimados a partir de la EPH, el porcentaje de personas en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública difiere según se trate del aglomerado Gran Rosario, aglomerado Gran Santa Fe o el total de la población urbana de la provincia. Como se resume en la Tabla 88, en Gran Rosario el 97,7% de la población en viviendas particulares disponía de agua de red pública hacia el tercer trimestre de 2010.

MAPA 23. Porcentaje de hogares que disponen de agua por red pública por departamento. Provincia de Santa Fe. Año 2010.



Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y IPEC (2019).

108

VYS8 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública

VYS9 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagües cloacales

Este indicador osciló a lo largo de los ocho años tomados en cuenta. No obstante, sobre el final del período se observa el mismo nivel que al inicio. De igual forma, el Gran Santa Fe registró en 2010 una cobertura del 91,7% de su población en viviendas con agua de red, luego se advierte un aumento, pero al final del período se observa el mismo nivel que 2010. Tales oscilaciones estarían indicando que no habría habido cambios estructurales en estos aglomerados en la relación a la disponibilidad de agua de red.

Para el caso del total de la población urbana de la provincia relevada por la EAHU, la proporción es menor al 90%, como es esperable al contemplar localidades más pequeñas que presentan un menor nivel de cobertura de agua de red en las viviendas particulares. No obstante, entre 2010 y 2013 se observó un incremento de casi 3 puntos porcentuales[107].

Para el año 2017, según la información provista por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, el 92,1% de la población urbana contaba con acceso a servicio de agua por red. Si bien estos datos no son comparables con la EAHU, se observa una tendencia al aumento en la provisión del servicio con respecto a 2013.

En lo que refiere a la disponibilidad de servicio de desagües cloacales 108, un 45,9% de la población en viviendas particulares contaba con este servicio en 2010 (Censo 2010). En el Mapa 24, se observa el modo en que disminuye la provisión de desagüe cloacal a medida que se avanza hacia el noroeste de la provincia.

Según la información provista por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, el porcentaje de población con acceso a servicio de cloacas en el año 2019 es de 64% (Gráfico 82), registrándose un aumento de 18,1 puntos porcentuales con respecto a 2010 en la cobertura del servicio.

En cuanto a la información disponible en las encuestas de hogares, se advierte una tendencia creciente en la proporción de personas que cuentan en su vivienda con desagüe cloacal (Tabla 89). En especial, se destaca la evidencia para el total de la población urbana de la provincia de Santa Fe, relevada por la EAHU. Según esta fuente, la cobertura creció 12 puntos porcentuales entre 2010 y 2013. La interrupción en la publicación de esta encuesta no permite llegar hasta el final del período de análisis. No obstante, se destaca la tendencia progresiva, en sintonía con los datos brindados por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios. En el Gran Rosario también se registró un aumento. La excepción observada para el Gran Santa Fe podría deberse a cambios de panel en la selección de hogares encuestados. Como vimos, la EPH no fue diseñada con el objeto de medir condiciones habitacionales. Por tanto, cabe poner un paréntesis en la interpretación del dato, a la luz de la progresividad evidenciada en el resto de la población y fuentes consultadas.

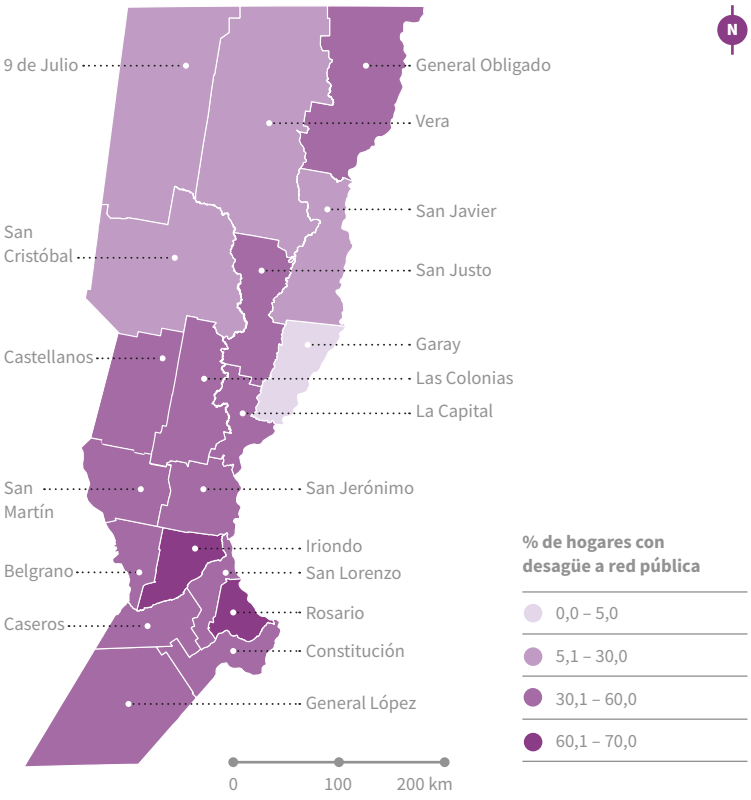
107. El descenso que se observa en los porcentajes de población que accede a agua de red en el Aglomerado Gran Santa Fe para el período 2017–2018 (Tabla 97) puede deberse a que hay temáticas que, por su carácter estructural, se captan solamente en el momento en que la vivienda seleccionada entra en la muestra por primera vez. Tal es el caso de las características de la vivienda y las características habitacionales del hogar. Asimismo, los resultados indican el nivel probable alcanzado por cada tasa a partir de la muestra, admitiendo oscilaciones. Para este caso particular los intervalos que contienen esta estimación están entre el 86% y el 100%.

TABLA 88. Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2017 y 2018.

Disponibilidad de agua de red pública(*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	97,7%	95,7%	94,3%	96,1%	97,4%
Gran Santa Fe	91,7%	96,1%	94,4%	95,4%	91,4%
Provincia de Santa Fe	85,5%	88,3%	s/d	s/d	s/d

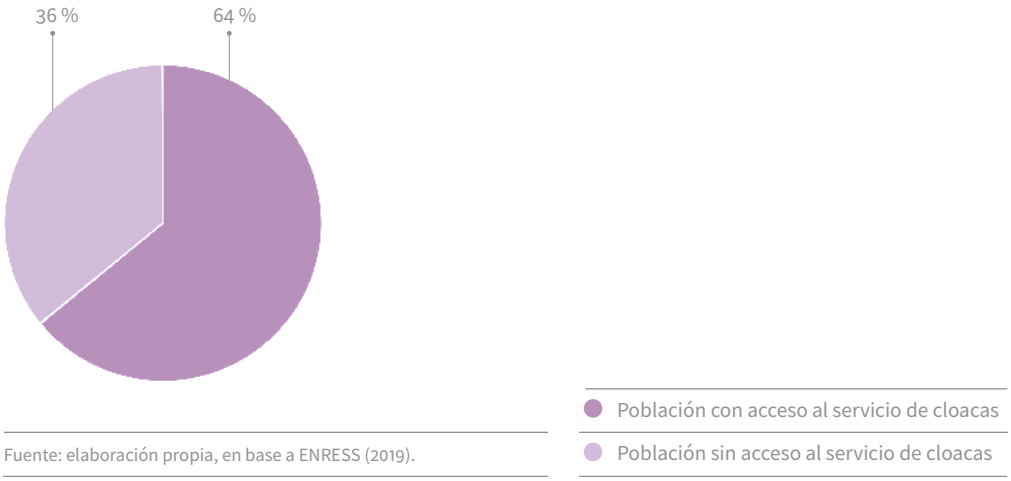
Notas: (*) población en viviendas particulares que tienen agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública.
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

MAPA 24. Porcentaje de hogares con desagüe del inodoro a red pública (cloaca) por departamento. Provincia de Santa Fe. Año 2010.



Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y IPEC (2019).

GRÁFICO 82. Población con acceso a servicio de cloacas. Provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia, en base a ENRESS (2019).

TABLA 89. Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de servicios de desagüe cloacal. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2017 y 2018.

Disponibilidad de servicios de desagüe cloacal(*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	61,5%	65,1%	73,0%	70,9%	69,8%
Gran Santa Fe	51,9%	53,7%	43,3%	43,8%	43,9%
Provincia de Santa Fe	52,5%	64,6%	s/d	s/d	s/d

Notas: (*) Población en viviendas particulares con baño o letrina con desagüe a red pública (cloaca).
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

La expansión de los servicios de agua potable y saneamiento presenta múltiples externalidades positivas en la calidad de vida de los hogares —especialmente en aquellos de bajos recursos—, así como en el cuidado del medio ambiente. El impacto más documentado corresponde a los efectos en la salud de la ciudadanía, especialmente de la niñez, puesto que las enfermedades de origen hídrico aumentan las tasas de morbilidad y mortalidad infantil, como así también causan problemas de desnutrición (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, 2017). Por ello, su cobertura es de vital importancia, al igual que la generación de información sobre población afectada por enfermedades relacionadas con la falta de acceso al agua potable.

Por otro lado, se registran diferencias entre zonas urbanas y rurales [109] en la calidad del acceso a ambos servicios, encontrándose en peor situación la población que habita zonas rurales. En este sentido, de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, sobre el total de viviendas urbanas, el 53% contaba con calidad satisfactoria de conexión a servicios básicos mientras que el 15,5%, con calidad básica. En el caso del total de viviendas rurales agrupadas, el 5,7% contaba con calidad de conexión a servicios básicos satisfactoria y el 27,8%, con calidad básica. Los porcentajes en el área de viviendas rurales dispersas eran del 2,3% para calidad de conexión a servicios básicos satisfactoria y del 4% para calidad básica. Se observa entonces que las viviendas ubicadas en zonas urbanas gozan de mayores niveles de acceso al saneamiento de calidad satisfactoria que las ubicadas en zona rural.

Así, como se advierte en Tabla 90, las viviendas con conexiones de calidad insuficiente en las zonas urbanas eran el 31,5%, mientras que en las zonas rurales agrupadas ascendían al 66,5% y en las áreas rurales dispersas, al 93,7%. Se verifica, entonces, una desmejora en el acceso a un saneamiento adecuado a medida que la vivienda se ubica en zonas rurales, alejadas del área urbana.

Respecto a otros componentes relacionados al derecho a los Servicios Públicos Básicos, en materia de acceso al servicio de electricidad [110] se constata un alto nivel de cobertura de electricidad por red (98,3%), según el Censo 2010. En lo que refiere al acceso al gas, el Censo registra que, en 2010, 1.452.424 personas en viviendas particulares disponían del servicio de gas de red [111], representando el 43,5% del total provincial (Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Economía, 2012).

109 **VYS7** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de viviendas que cuentan con calidad de conexión básica y satisfactoria a servicios básicos en zonas urbanas y rurales

110 **VYS10** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Porcentaje de hogares según tenencia de electricidad por red

111 **VYS17** CAPACIDADES ESTATALES: Porcentaje de personas en viviendas particulares con acceso al servicio de gas en red.

TABLA 90. Porcentajes de viviendas urbanas y rurales por calidad de conexión a servicios básicos. Provincia de Santa Fe. Año 2010.

	Urbano	Rural agrupado(****)	Rural disperso(*****)
Satisfactoria (*)	53,0%	5,7%	2,3%
Básica (**)	15,5%	27,8%	4,0%
Insuficiente (***)	31,5%	66,5%	93,7%

Notas: (*) Calidad satisfactoria de conexión a servicios básicos: refiere a las viviendas que disponen de agua a red pública y desagüe cloacal. (**) Calidad básica de conexión a servicios básicos: describe la situación de aquellas viviendas que disponen de agua de red pública y el desagüe a pozo con cámara séptica. (***) Calidad insuficiente de conexión a servicios básicos: engloba las viviendas que no cumplen ninguna de las 2 condiciones anteriores. (****) Rural agrupado: menos de 2000 habitantes. (*****) Rural disperso: sin definición.
Fuente: elaboración propia, en base a INDEC (2010).

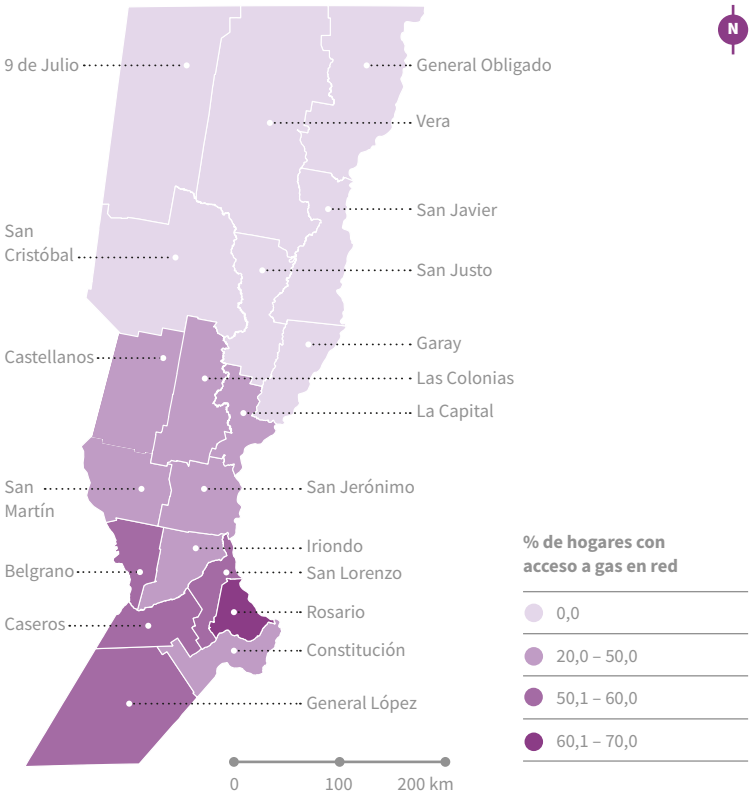
112

VYS18 CAPACIDADES ESTATALES: Porcentaje de población en viviendas particulares que cuenta con servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana) en el segmento

113

VYS19 CAPACIDADES ESTATALES: Porcentaje de población en viviendas particulares que cuenta con servicio de transporte público a menos de 300 metros en el segmento

MAPA 25. Porcentaje de Hogares con acceso a gas en red, por departamentos. Provincia de Santa Fe. Año 2010.



Fuente: elaboración propia, en base a IDESF y IPEC (2019).

El Mapa 25 ilustra la disparidad en la provisión del servicio de gas según departamentos. A medida que se avanza hacia el norte de la provincia disminuye la cantidad de departamentos que posee gas de red.

No obstante, como se observa en la Tabla 91, de 2010 a 2018 se produjo un aumento en la cobertura del servicio para los aglomerados que mide la EPH. En el caso del aglomerado Gran Rosario, la cobertura aumentó del 64,4% en 2010 al 69,4% en 2018, y en el caso del aglomerado Gran Santa Fe, el aumento que se registró fue de 48,4% a 50,3% en igual período. Para el caso del total de la población urbana de la provincia, se observa un incremento superior a 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2013.

En materia de recolección regular de residuos 112 y de acceso al transporte público 113, un 92,5% de la población en viviendas particulares cuenta con servicio de recolección de residuos al menos 2 veces por semana y un 67,7% de población en viviendas particulares cuenta con servicio de transporte público a menos de 300 metros (Censo 2010).

Para analizar la cobertura de población con acceso a servicios básicos, se construyó un

indicador complejo que contempló los hogares con: a) acceso al agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; b) baño con desagüe a red pública o cámara séptica; c) que utilizan gas de red para cocinar. Si bien en los últimos años, según los especialistas consultados[108], se ha considerado que el saneamiento adecuado requiere la conexión al servicio de red cloacal —ya que cuando no hay red, el depósito de efluentes en pozo, aun cuando tenga cámara, termina contaminando los reservorios subterráneos—, se decidió contemplar los hogares con desagüe a cámara séptica teniendo en cuenta el principio de progresividad que orienta el enfoque de derechos humanos. Los hogares con desagüe a cámara séptica están presentes en buena parte del territorio santafesino desprovisto de las redes de cloacas. Estos hogares provienen de distintos niveles socioeconómicos.

Tal como se observa en la Tabla 92, de 2010 a 2018, se verifica para el aglomerado Gran Rosario un aumento de dos puntos porcentuales de los hogares que acceden a servicios básicos [114], mientras el aglomerado Gran Santa Fe para el mismo período de tiempo se mantiene alrededor de un 46. En el caso de la población urbana de la provincia de Santa Fe, de 2010 a 2013 se observa un incremento de 43,2% a 52,5% de población en hogares con acceso a servicios básicos. La discontinuidad en la publicación de la EAHU impide una lectura completa del período.

En lo que refiere al acceso a servicios básicos según el sexo de la población, tanto en el aglomerado Gran Rosario como en el aglomerado Gran Santa Fe, se advierte una leve superioridad de las mujeres en relación a los varones (ver Tabla 93).

En cuanto a la consideración del acceso a servicios básicos según el máximo nivel educativo alcanzado por la población, hay una clara ventaja en la población mayor nivel educativo que completó el nivel secundario o superior. Asimismo, tal como se observa en la Tabla 94, el aglomerado Gran Rosario registra en todas las categorías mayor porcentaje de acceso que el aglomerado Gran Santa Fe.

Por último, la distribución de la población con acceso a servicios básicos por quintil de ingresos observa una tendencia similar al nivel educativo. A mayor nivel de ingresos se verifica un mayor acceso a los servicios. La evolución a lo largo del período es fluctuante, acorde a las características de la muestra ya mencionadas. No obstante, refleja una orientación a un mejor acceso a los servicios básicos para los estratos de ingresos más elevados. (Tabla 95)

114 **VYS12** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos

TABLA 91. Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de servicios de acceso a gas de red. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2017 y 2018.

Población con acceso a gas de red(*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	64,4%	63,5%	65,8%	69,6%	69,4%
Gran Santa Fe	48,4%	50,6%	44,8%	46,6%	50,3%
Provincia de Santa Fe	48,3%	58,7%	s/d	s/d	s/d

Notas: (*) Que utilizan gas de red como combustible para cocinar. Fuente: Elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH y EAHU.

108. Se agradece especialmente a la Dra. Verónica Cáceres por las respuestas a las consultas realizadas en el tema.

TABLA 92. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Acceso a servicios básicos (*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario	61,7%	60,2%	56,1%	65,0%	63,5%
Gran Santa Fe	46,2%	48,4%	39,5%	42,9%	46,7%
Provincia de Santa Fe	43,2%	52,5%	s/d	s/d	s/d

Notas: (*) Hogares con acceso a agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar.
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH.

TABLA 93. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos por sexo. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Acceso a servicios básicos (*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
Población en hogares con acceso a servicios básicos	61,7%	60,2%	56,1%	65,0%	63,5%
• Varones	61,4%	59,2%	54,9%	63,8%	61,3%
• Mujeres	62,1%	63,6%	57,2%	66,1%	65,5%
Gran Santa Fe					
Población en hogares con acceso a servicios básicos	46,2%	48,4%	33,7%	42,9%	46,7%
• Varones	44,8%	46,5%	32,7%	42,3%	45,3%
• Mujeres	47,5%	50,1%	34,5%	43,4%	47,9%

Notas: (*) Población en hogares con acceso a agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar.
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH.

TABLA 94. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos por nivel educativo. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Acceso a servicios básicos (*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
Población en hogares con acceso a servicios básicos	61,7%	60,2%	56,1%	65,0%	63,5%
• Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye educación especial)	47,3%	44,9%	39,4%	49,4%	45,8%
• Primaria completa y Secundaria incompleta	48,3%	47,9%	39,1%	48,9%	50,7%
• Secundaria completa y Superior incompleto	80,0%	75,7%	74,6%	79,6%	75,4%
• Superior completo	93,3%	87,9%	88,0%	97,1%	92,5%
Gran Santa Fe					
Población en hogares con acceso a servicios básicos	46,2%	48,4%	33,7%	42,9%	46,7%
• Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye educación especial)	26,9%	32,5%	21,8%	28,8%	29,3%
• Primaria completa y Secundaria incompleta	32,3%	34,5%	18,2%	26,6%	30,0%
• Secundaria completa y Superior incompleto	65,8%	62,7%	44,3%	53,5%	60,1%
• Superior completo	80,9%	83,5%	72,7%	79,6%	79,2%

Notas: (*) Hogares con acceso a agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar.
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH.

TABLA 95. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos por quintil de ingreso. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Acceso a servicios básicos (*)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
Población en hogares con acceso a servicios básicos					
• 1° quintil	50,3%	41,2%	57,0%	47,3%	50,7%
• 2° quintil	40,0%	41,7%	34,2%	55,5%	60,9%
• 3° quintil	57,2%	60,5%	40,0%	57,2%	53,0%
• 4° quintil	61,6%	62,3%	47,3%	74,1%	59,6%
• 5° quintil	89,3%	79,6%	85,0%	75,5%	72,7%
Gran Santa Fe					
Población en hogares con acceso a servicios básicos					
• 1° quintil	(**)17,5%	(**)20,2%	(**)18,6%	26,2%	25,1%
• 2° quintil	26,7%	34,3%	21,1%	29,3%	43,7%
• 3° quintil	40,7%	52,0%	25,6%	32,6%	31,3%
• 4° quintil	50,8%	55,1%	43,4%	53,7%	55,4%
• 5° quintil	84,7%	70,9%	47,8%	59,3%	62,6%

Notas: (*) Hogares con acceso a agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar. (**) Estimación con presión baja (coeficiente de variación de la razón superior al 16%).
Fuente: elaboración propia, sobre las bases de INDEC – EPH.

4.4.7 Accesibilidad económica a los servicios públicos básicos

El criterio de accesibilidad pone énfasis en que los Estados parte deben garantizar la accesibilidad física y económica en el acceso a los servicios. La accesibilidad física refiere a que la cobertura de los servicios públicos básicos esté ampliamente extendida, mientras que la accesibilidad económica apunta a que los Estados deben eliminar las barreras para el acceso al medio ambiente sano que se deriven de las condiciones socioeconómicas de las personas (OEA, 2015).

En lo que refiere al acceso económico, es preciso mencionar que las Observaciones finales del cuarto informe periódico elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para Argentina señalan una fuerte preocupación «por el impacto negativo de los aumentos masivos en las tarifas de los servicios básicos (agua, gas, electricidad, transporte y medicamentos) en los grupos desfavorecidos, así como en la clase media»(Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 2018: 8) que los aumentos del salario mínimo y de la Asignación Universal por Hijo no permitan compensar. En este aspecto se verifica entonces una regresividad en la accesibilidad económica a los servicios públicos básicos que afecta con mayor profundidad a los sectores de ingresos bajos.

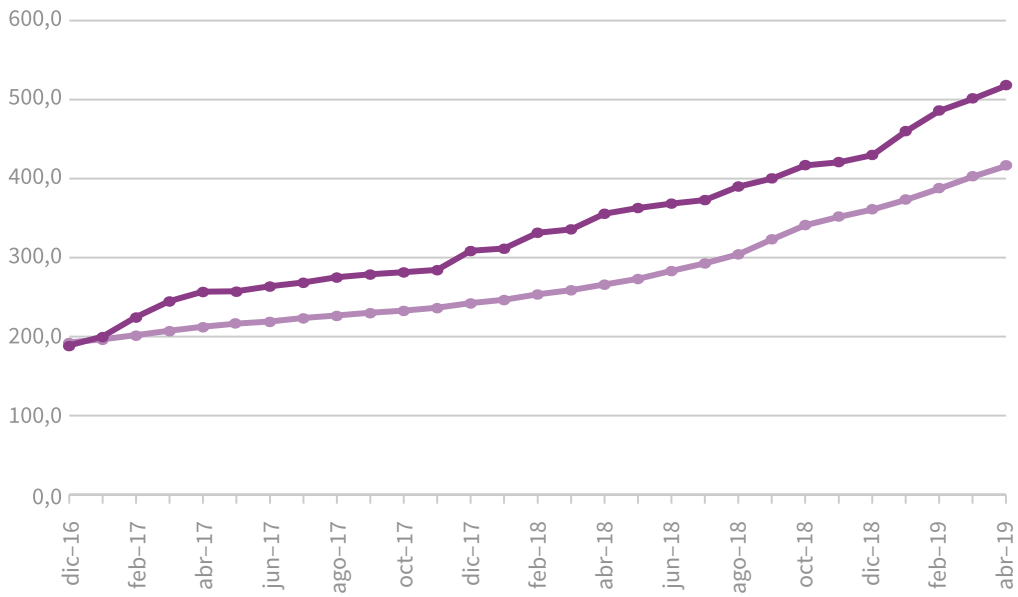
En febrero y marzo de 2016, el Ministerio de Energía y Minería de la Nación dictó una serie de normas que conformaron un nuevo cuadro tarifario para los servicios públicos de gas natural por red y electricidad, proponiéndose como meta la eliminación de subsidios. El proceso de recomposición del precio de los servicios públicos iniciado en 2016 fue el más abrupto de la historia argentina por la velocidad y magnitud en su ejecución. De un esquema que subsidió a los segmentos socioeconómicos medios y bajos —con la finalidad de fomentar la competitividad industrial y aumentar el ingreso real de manera indirecta, entendiendo que los sectores de los deciles más pobres destinan la mayor parte de estos al consumo de alimentos y servicios públicos—, se migró a un esquema de liberalización tarifaria y de convergencia acelerada a precios de mercado (Observatorio de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Avellaneda, 2018).

En la provincia de Santa Fe, en 2016, el servicio de gas natural registró aumentos de hasta 800% y en la energía eléctrica de hasta 350% en el valor de generación que fue trasladado a la tarifa, sumándose al aumento que había sido aprobado oportunamente por la Empresa Provincial de la Energía (Defensoría del Pueblo, 2016).

La evolución del Índice de Precios al Consumidor, es decir, la evolución del promedio de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares, también evidencia una profundización de la regresividad en el área. En la provincia de Santa Fe, para el período que va desde diciembre de 2016 a abril de 2019, si el nivel general de precios aumentó un 88% respecto al año base (2014), el capítulo destinado a vivienda aumentó un 129%, es decir, 41 puntos porcentuales más que el nivel general (Gráfico 83). Asimismo, de los nueve capítulos que componen el Índice de Precios al Consumidor, a diciembre de 2019, el capítulo destinado a Vivienda y Servicios Básicos lideró el incremento de precios con un 129%, seguido por el capítulo Transporte y comunicaciones con un 113%, y Otros bienes y servicios con el 91%.

Además, los programas existentes no lograron compensar las fuertes subas en los precios. En este sentido, el costo de la garrafa social registró una suba acumulada del 203,4% en 2018, para la garrafa de 10 kg, de 205,7% para la garrafa de 12 kg, y de 203,7% para la garrafa de 15 kg, tal como se observa en la Tabla 96.

GRÁFICO 83. Variación de Índice de Precios al Consumidor Santa Fe. Capítulo Vivienda y servicios básicos y Nivel General de precios. 2016–2019. Base 2014 = 100.



Fuente: elaboración propia, en base a IPEC (2019).

TABLA 96. Costo de la garrafa social (en pesos y variación acumulada).

Normativa/Tipo	Garrafa de 10 kg	Garrafa de 12 kg	Garrafa de 15 kg
Res 701/3/2015	$ 88	$ 105	$ 132
Res 564/4/2017	$ 122	$ 146	$ 183
Res 28730/11/2017	$ 167	$ 201	$ 251
Disp 5/2018 27/3/2018	$ 195	$ 234	$ 293
Res 15/1/2019	$ 267	$ 321	$ 401
Variación % acumulada	203,4%	205,7%	203,7%

Fuente: elaboración propia, en base a Resoluciones del Ministerio de Energía y Minería (2015; 2017a; 2017b; 2018; 2019).

El 28 de enero de 2019, se establecieron nuevos precios máximos de referencia para el gas licuado de petróleo en garrafas de diez (10), doce (12) y quince (15) kilogramos de capacidad (Resolución Nacional de la Secretaria de Gobierno de Energía 15/2019). La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe observó con preocupación esos nuevos valores, los cuales implicaron un incremento del 37%, pasando la garrafa de 10 kilos de $195,47 a $ 267,70; la de 12 kilos de $ 234,57 a $ 321,24 y la de 15 kilos de $ 293 a $ 401,55. Ello supuso un incremento interanual del 60% con respecto al mes de febrero de 2018. Si bien la citada Resolución modificó la forma de calcular el subsidio entregado mediante el «Programa Hogar», el monto fijo que estableció ($152 por garrafa) es igual al reconocido hasta la fecha, es decir, a partir de febrero aumenta el precio de la garrafa, pero sigue rigiendo el mismo monto de subsidio. Esta disposición afecta el acceso al gas a personas que, en su mayoría, resultan ser las más vulnerables y no cuentan con gas natural por red.

En lo que refiere a las tarifas sociales de gas y energía eléctrica, para hacer frente a las subas, la Resolución Nacional del Ministerio de Energía y Minería 219/2016 estableció criterios para su unificación[109]. A su vez, por medio de la Resolución Nacional 218/2016, el Ministerio de Energía y Minería reglamentó la Ley Nacional 27.218, que instituyó un Régimen Tarifario Específico de Servicios Públicos para Entidades de Bien Público, y se instruyó al Ente Regulador de Energía y al Ente Nacional Regulador del Gas a incorporar en los cuadros tarifarios de luz y gas respectivamente la categoría «Entidades de Bien Público», fijando para ellos tarifas máximas equivalentes a las correspondientes a la categoría «Residencial» de dichos servicios. En 2019, mediante la Resolución Nacional 146, el gobierno nacional amplió al 45% el descuento en las tarifas de gas existente para dichas entidades e incluyó a las instituciones religiosas. El gobierno de la provincia de Santa Fe, por su parte, estableció un régimen tarifario especial para servicios de energía eléctrica y agua potable destinado a Asociaciones Civiles y/ o entidades sin fines de lucro donde se practiquen disciplinas deportivas (Decreto Provincial 1651/2016).

A pesar de estas medidas, a partir del 2018 los subsidios comenzaron a ser rebajados nuevamente. En febrero de ese año, la Subsecretaría de Energía de la Nación eliminó la Resolución Nacional de la Secretaría de Energía Eléctrica 1.091/2017, que establecía en su artículo 4 un subsidio a usuarios con tarifa social y, en su artículo 5, un plan de descuentos durante el período de diciembre de 2017 a abril de 2018 (Resolución Nacional 366/2018). La Resolución

109. Criterios de inclusión en el beneficio: Ser jubilado o pensionado o trabajador en relación de dependencia que perciba una remuneración bruta menor o igual a DOS (2) Salarios Mínimos Vitales y Móviles; Ser trabajador «monotributista» inscripto en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en dos (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil; Ser beneficiario de una Pensión no Contributiva y percibir ingresos mensuales brutos no superiores a dos (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil; Ser titular de programas sociales; Estar inscripto en el Régimen de Monotributo Social; Estar incorporado en el Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del Servicio Doméstico (26.844); Estar percibiendo el seguro de desempleo; Ser titular de una Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur; Contar con certificado de discapacidad expedido por autoridad competente; Tener el titular o uno de sus convivientes una enfermedad cuyo tratamiento implique electrodependencia.
Criterios de exclusión del beneficio: Registro de propiedad Inmueble —quedarán excluidos aquellos titulares de más de uno; Padrón de Automotores —quedarán excluidos aquellos cuyos modelos tengan hasta DIEZ (10) años de antigüedad. Este criterio no aplica a quienes posean certificado de discapacidad o electrodependencia; Embarcaciones de lujo —quedarán excluidos quienes posean aeronaves o embarcaciones de lujo.

Nacional de la Secretaría de Energía 14/2018 hizo lo propio con la tarifa destinada al gas natural. Estableció que los beneficiarios de la tarifa social mantendrían el 100% bonificado el precio del gas hasta un bloque de consumo máximo, a partir del cual comenzarían a abonar la tarifa plena. Eliminó los topes de aumento establecidos sobre los montos finales facturados y eliminó la bonificación que recibían los consumidores que lograban consumir un 20% menos comparado con el mismo período de 2015. A partir de enero de 2019 el gobierno nacional no aplica más la tarifa social nacional eléctrica y la provincia de Santa Fe se hizo cargo para los meses de enero y febrero. Asimismo, en cuanto al gas, se difirió el aumento aprobado en abril en tres partes y en las facturas de invierno el 22% del aumento pasa a ser pagada en verano, según información provista por la Defensoría del Pueblo de Santa Fe.

Las cooperativas prestatarias del servicio público de distribución de energía eléctrica, asociadas a la Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad, Obras y Servicios Públicos, manifestaron su preocupación por las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional y advirtieron la dificultad en el pago de las tarifas, el aumento de la morosidad y la afectación al desarrollo comercial e industrial de cada localidad (FESCOE, 2019).

Similar preocupación impulsó las acciones de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe y las Defensorías del Pueblo provinciales y municipales, receptoras de los reclamos de los usuarios ante la notificación de las facturas con los aumentos establecidos (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2016). Frente a los reclamos de la población y la ausencia de Defensor del Pueblo de la Nación, como legitimado constitucional para representar a los usuarios ante perjuicios derivados de resoluciones del gobierno nacional, la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina tomó un rol preponderante en la defensa de los derechos de la ciudadanía. Mantuvo audiencias con el Ministro de Energía y Minería de la Nación, entregó petitorios, y junto a las acciones de las asociaciones de defensa de los usuarios y consumidores, determinó el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de Nación en los autos «Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y Solidaridad y otros contra Ministerio de Energía y Minería sobre amparo colectivo»[110]. Como consecuencia de dicho fallo, toda modificación tarifaria de los servicios públicos esenciales debe ser sometida a consideración previa de la ciudadanía mediante convocatorias a audiencias públicas, según lo prescripto por la Constitución Nacional en su artículo 42.

110. «En dicho pronunciamiento la Suprema Corte anuló parcialmente —sólo respecto a los usuarios residenciales— las resoluciones que habían dispuesto los aumentos en las tarifas de gas natural y sentó las bases sobre los requisitos que deben cumplirse en la modificación del cuadro tarifario de un servicio público: 1. Participación ciudadana en materia tarifaria. Este aspecto había sido incumplido y reemplazado por la mera notificación de una tarifa ya establecida. La participación de los usuarios con carácter previo constituye un factor de previsibilidad integrativo del derecho constitucional a una información adecuada y veraz (conforme lo ordena el artículo 42 del texto constitucional argentino). 2. Definió a los servicios públicos esenciales como aquellas prestaciones vitales e indispensables para el conjunto de los ciudadanos, y fijó los criterios rectores a observar en la fijación de las tarifas, a saber: certeza, previsibilidad, gradualidad y razonabilidad. 3. Mantenimiento de una tarifa social. 4. Evaluación de la gradualidad y razonabilidad de los aumentos de las tarifas desde la óptica de la realidad socioeconómica de los usuarios. 5. Estableció que el Defensor del Pueblo de la Nación era la figura consagrada por la Constitución Nacional para ejercer las acciones colectivas en los temas tarifarios, y al encontrarse vacante dicho cargo desde el año 2008, exhortó al Congreso Nacional que inicie el procedimiento para su nombramiento» (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2016: 119).

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe participó en representación de los usuarios santafesinos en 12 audiencias relativas al servicio público de gas natural por red; 5 respecto al servicio de energía eléctrica y 7 para considerar el precio de las tarifas de aguas y saneamientos. Algunas de ellas se realizaron en otras provincias e incluso de manera simultánea.

El poder legislativo provincial, también desarrolló acciones en la materia. En abril de 2018, un grupo de alrededor de 14 diputados y diputadas ingresó en la Cámara provincial el Proyecto de ley llamado «Revisión y Regulación Tarifaria e Impositiva» (Expediente Provincial 34.370), que establece como principales puntos: dejar sin efecto los aumentos de tarifas de los servicios públicos de agua corriente y electricidad, dispuestos con posterioridad al 30 de noviembre de 2017; suspender aumentos para 2018 así como los cortes de servicios para sectores económicamente vulnerables; establecer que los aumentos no superen los incrementos salariales; crear un fondo que compense lo que las empresas estatales dejen de percibir por tarifas. El proyecto, no obtuvo tratamiento y se encuentra para su consideración en la Comisión de Obras Públicas.

VG

4.5 Derecho a una Vida Libre de Violencia

IN

Índice Derecho a una Vida Libre de Violencia

370 | **4.5.1** Marco normativo
370 | 4.5.1.1 Convención de Belém Do Pará y su Recepción en el Derecho argentino
374 | 4.5.1.2 Legislación específica nacional y provincial sobre diferentes formas de violencia
382 | 4.5.1.3 Recepción del principio de igualdad y no discriminación en la legislación nacional y provincial por una Vida Libre de Violencia
385 | **4.5.2** Marco Institucional: nacional y provincial. Antecedentes y conformación actual
390 | 4.5.2.1 Mecanismos para la asistencia y para el seguimiento de la violencia
390 | 4.5.2.1.1 Redes comunitarias y estructura institucional estatal
400 | 4.5.2.1.2 Procedimientos y acciones judiciales de protección para víctimas y testigos
405 | 4.5.2.1.3 Protocolos de actuación
408 | 4.5.2.2 Infraestructura provincial en materia de refugios y casas de protección
410 | 4.5.2.3 Planificación estatal para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres
411 | 4.5.2.3.1 Oferta programática nacional y provincial
415 | 4.5.2.3.2 Acciones de capacitación y planes de formación
421 | 4.5.2.3.3 Campañas de prevención, información y sensibilización
426 | **4.5.3** Estado de situación en materia de violencia. Acciones para la realización de diagnósticos y medición de resultados
426 | 4.5.3.1 Normativa que regula el registro de información relativa a la violencia contra las mujeres
428 | 4.5.3.2 Creación de registros oficiales de datos estadísticos
430 | 4.5.3.3 Publicación de estudios sobre jurisprudencia, doctrina sobre violencia de género e informes en base a casos testigo
430 | 4.5.3.3.1 Organismos estatales nacionales
432 | 4.5.3.3.2 Organismos estatales provinciales
433 | 4.5.3.4 Publicación de estudios de percepción social sobre violencia e inseguridad
433 | 4.5.3.4.1 Organismos estatales nacionales
435 | 4.5.3.4.2 Experiencias en gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil
436 | 4.5.3.5 Resultados y diagnóstico
436 | 4.5.3.5.1 Femicidios
439 | 4.5.3.5.2 Situaciones de violencia contra las mujeres
447 | 4.5.3.5.3 Participación de las mujeres en cargos de decisión en los tres poderes del estado

4.5 Derecho a una Vida Libre de Violencia

VG

«Debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado».

(Convención de Belém do Pará, 1994, artículo 1)

«Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón».

(Ley Nacional 26.485, 2009, artículo 4)

4.5.1 Marco normativo

4.5.1.1 Convención de Belém Do Pará y su Recepción en el Derecho argentino

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante la Convención), conocida como Convención de Belém do Pará (sitio de su adopción en 1994), establece por primera vez el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Este tratado interamericano de derechos humanos ha dado pauta para la adopción de leyes y políticas sobre prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres en los Estados Parte de la Convención, formulación de planes nacionales, organización de campañas e implementación de protocolos y de servicios de atención, entre otras iniciativas; y ha sido un aporte significativo al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Esta Convención define la violencia contra las mujeres y la destaca como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Organización de los Estados Americanos, 2019). Entiende por violencia contra la mujer «cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado» (artículo 1).

En su artículo 2, reconoce tres tipos de violencia:

1) La violencia física

2) La violencia sexual

3) La violencia psicológica;

Visibiliza, también, tres ámbitos donde se manifiesta esta violencia:

1) En la vida privada: Cuando la violencia se ejerce dentro de la familia, la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, aun cuando el agresor ya no viva con la víctima.

2) En la vida pública: Cuando la violencia es ejercida por cualquier persona, ya sea que esta se lleve a cabo en la comunidad, en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

3) Perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Los derechos que esta Convención consagra se contemplan en los artículos 3 a 6.

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia (artículo 7).

El Estado argentino ha hecho esfuerzos por armonizar la legislación, al adecuar la normativa legal penal, a los conceptos establecidos en la Convención de Belém do Pará.

La Ley Nacional 26.791/2012 reforma el Código Penal al tipificar delitos de género, como el de violencia contra la mujer (violencia de género). Modifica las disposiciones del artículo 80 del Código Penal y establece como agravante de homicidio «al que matare a su ascendiente, descendiente, cónyuge, ex cónyuge, o a la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediare o no convivencia» (homicidio agravado por el vínculo, inciso 1°); «a una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género» (si bien no existe ningún artículo que establezca la palabra «femicidio», el inciso 11 hace referencia a ese delito); «con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación en los términos del inciso 1°» (homicidio transversal o vinculado, inciso 12); «por placer, codicia, odio racial, religioso, de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión» (homicidio agravado por odio de género, que incluye identidades diversas, inciso 4).

Por último, se incorpora por esa Ley la promoción de oficio de la acción penal por mediar interés público (modifica el artículo 80, artículo 92 y artículo 72, inciso 2).

Se observa que, desde la Recepción del Derecho, el Estado argentino ha presentado grandes avances en cuanto a su apropiación de la Convención; y ha incorporado las disposiciones contenidas en otros instrumentos internacionales con carácter vinculante para su

115

VG7 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Legislación que prohíba en forma explícita el uso de métodos de conciliación, mediación, probation, suspensión de juicio a prueba, aplicación del criterio de oportunidad, conmutación de penas u otros orientados a resolver extrajudicialmente casos de violencia

VG4 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Sanción de legislación específica sobre diversas formas de violencia, entre ellas:
a) Trata de NNA, mujeres adultas y adultas mayores
b) Prostitución forzada (conforme Estatuto de Roma)
c) Acoso sexual en el empleo, instituciones
d) Femicidio, ya sea que se hubiera incorporado como delito autónomo o como agravante de homicidio.
e) Violación y abuso sexual dentro del matrimonio y uniones de hecho
f) Violación, abuso sexual, violencia sexual dentro de la familia nuclear o ampliada
g) Violencia sexual en hospitales, centros educativos, centros de privación de libertad y otras instituciones del Estado, en particular para las mujeres indígenas, considerando también a las que son étnicamente diversas, afro-descendientes, rurales, con discapacidad, con diferentes preferencias sexuales, por su identidad de género, migrantes, refugiadas, las personas desplazadas, adultas mayores o privadas de su libertad.
h) Violencia obstétrica en hospitales y otras instituciones de salud del Estado.
i) Sanción a la violencia obstétrica; interrupción legal del embarazo (por causas terapéuticas y por violación sexual); sanción a la esterilización forzada; acceso a la anticoncepción; sanción a la inseminación artificial no consentida

116

VG13 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Procesos de ratificación de la Convención de Belém do Pará

implementación e inserción en el plano nacional y regional de la República Argentina (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), 2014)[111]. 115

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 amplió el *corpus* de derechos al otorgar jerarquía constitucional a normas internacionales de derechos humanos, en los términos que establece el artículo 75, inciso 22. La Convención de 1994, de la cual Argentina fue signataria, no fue incorporada al texto constitucional en la oportunidad de su reforma sino que fue ratificada en 1996 mediante la Ley Nacional 24.632 116. Hasta el presente no cuenta con jerarquía constitucional.

Existen iniciativas legislativas para el otorgamiento de jerarquía constitucional a la Convención pero a la fecha no fueron aprobadas y perdieron estado parlamentario[112] (Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación, 2018).

A nivel legislativo, tanto nacional como provincial, podemos observar que la incorporación de la Convención es de aplicación relativamente reciente. A partir de 2009, con la sanción de la Ley Nacional 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, se instrumentan legislativamente sus disposiciones. La Provincia de Santa Fe adhiere a esa Ley Nacional mediante la Ley 13.348/2013 y su Decreto reglamentario 4.028/2013.

También algunos Decretos y Resoluciones recepcionan disposiciones de la Convención, por ejemplo: el Decreto Provincial 177/2015, que aprueba el «Programa de Protección Integral contra la Violencia de Género»; el Decreto Provincial 1.219/2016, que crea el Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres: RUVIM y la Resolución 001/2012, que establece medidas de protección a mujeres víctimas de violencia familiar y discriminación basada en el género y la elección sexo-afectiva. La Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962 no recepciona el *corpus* de derechos humanos. Las provincias de Santa Fe y Mendoza son las dos provincias argentinas que no reformaron su Constitución desde la recuperación de la democracia.

111. Como ejemplo de esos avances, se observa cómo el Estado ha ampliado lo concebido como violación, al determinar que el acceso carnal puede ser por cualquier vía, y al reconocer además distintos tipos de agresiones sexuales, enumeradas de acuerdo al daño provocado: abuso sexual, abuso sexual calificado y la violación misma. Ha incluido en la definición de violencia sexual, tipificado en la Ley Nacional 26.485/2009, la violación dentro del matrimonio, uniones de hecho, otras relaciones vinculares o de parentesco, constituyendo un avance en planos generales con respecto a las disposiciones contenidas en instrumentos jurídicos de orden penal. En este sentido, se observa igualmente la ampliación de los plazos de prescripción de los delitos que afecten la integridad sexual de los menores de edad, a través de la promulgación de la Ley 26.705 en 2011 para la Modificación del Código Penal. Se evidencia la derogación del artículo 132 del Código Penal de la República Argentina, en el que se contemplaba el avenimiento en los casos de abuso sexual, en el que se otorgaba el perdón al imputado, en caso de que hubiese existido relación afectiva previa entre este y la víctima, y esta última fuese mayor de 16 años. Ha avanzado en cuanto a establecer en su legislación la prohibición de procesos de conciliación y mediación, e incluso, ha prohibido expresamente la realización de audiencias judiciales cuyo fin sea el desarrollo de estos mecanismos. Reporta la modificación del artículo 80 del Código Penal, en el que se incluye al femicidio como circunstancia agravante, mas no como un tipo penal, y considera los casos en que el homicidio sea perpetrado por violencia de género. Esto incluye también penas de reclusión perpetua a quien incurriera en este agravante, según lo señalado. Ha acogido las recomendaciones del Segundo Informe Hemisférico en materia de Trata de personas y prostitución forzada, y reporta la prohibición de prostíbulos con fines de explotación sexual (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), 2014).

112. Un Proyecto de Ley del año 2011 obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados Expediente 4907/2014; dos Proyectos fueron presentados en la Cámara de Diputados en 2017.

A nivel local, cabe destacar que la ciudad de Rosario ha sido pionera en este proceso de recepción de la normativa internacional de derechos humanos. Así, en 2006, la Ordenanza 8.027 relativa a la creación del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en dicha ciudad, refiere a la Convención.

La principal innovación de la mencionada Ley Nacional 26.485 es la noción de protección integral que incorpora y que supone un cambio de paradigma en materia de abordaje de las violencias. En este sentido, la Ley 26.485 marca un cambio tanto a nivel conceptual como también en la garantía de una protección amplia, que incluye tipos y modalidades de violencia que no habían sido contempladas con anterioridad, lo que constituye un avance respecto de la Convención: define [117] el concepto de violencia de manera más amplia, incorpora la «omisión» además de la acción o conducta, y considera tanto la violencia directa como la indirecta. Asimismo, incorpora otros tipos de violencia [118]: además de la violencia física, sexual y psicológica (mencionadas en la Convención), individualiza la violencia económica y patrimonial y la violencia simbólica. Presenta también la tipificación de modalidades de violencia contra las mujeres: doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática, las cuales no se encuentran presentes en el texto de la Convención de Belém do Pará.

117 **VG2** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Incorporación del concepto de violencia basada en género de acuerdo con la definición de la Convención, en la legislación de violencia

118 **VG3** RECEPCIÓN DEL DERECHO: Incorporación de la violencia psicológica, física, sexual, patrimonial, económica, institucional, política y otras en la legislación de violencia, considerando niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, de diversidad étnica, afrodescendientes, rurales, con discapacidades, embarazadas, en situación socioeconómica desfavorable, con opciones sexuales diversas, por su identidad de género, en situación de migrantes o afectadas por situaciones de conflictos armados, refugiadas, desplazadas, privadas de la libertad

TABLA 97. Principales aportes de la Ley Nacional 26.485/2009.

• Incorpora la noción de protección integral.
• Define el concepto de violencia de manera más amplia, e incorpora la «omisión» además de la acción o conducta.
• Considera tanto la violencia directa como la indirecta.
• Incorpora otros tipos de violencia: además de la violencia física, sexual y psicológica (mencionadas en la Convención), individualiza la violencia económica y patrimonial y la violencia simbólica.
• Tipifica modalidades de violencia contra las mujeres que no se encuentran presentes en el texto de la Convención de Belém do Pará: doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica, mediática.

Fuente: elaboración propia, en base a datos provenientes de la Ley Nacional 26.485/2009.

Hasta que se sancionó la Ley en nuestro país, las normas sobre violencia se agrupaban en normas de carácter civil y normas de carácter penal. Las normas de procedimiento de carácter civil se sancionaban en jurisdicciones provinciales (violencia familiar o doméstica). En el caso del Código Penal de la Nación se abordaban las conductas que se aplican a diversas formas de las violencias (homicidios, lesiones, amenazas, privación de libertad, abuso, etc.). La Ley 26.485 coexiste con diversas normas de aplicación local en las distintas provincias del país (Gherardi; Durán; Cartabia, 2012: 54, en Colanzi, 2018).

119

VG4 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Sanción de legislación específica sobre diversas formas de violencia, entre ellas:
a) Trata de niñas, adolescentes, mujeres adultas y mujeres mayores
b) Prostitución forzada
c) Acoso sexual en instituciones
d) Femicidio (como delito autónomo o como agravante de homicidio)
e) Violación o acoso sexual dentro del matrimonio o uniones de hecho
f) Violación o acoso sexual dentro de la familia nuclear o ampliada
g) Violencia sexual en hospitales, centros educativos, centros de privación de la libertad (…)
h) Violencia obstétrica en hospitales y otras instituciones de salud del estado
i) Sanción a la violencia obstétrica; interrupción legal del embarazo (por causas terapéuticas y por violación sexual); sanción a la esterilización forzada; acceso a la anticoncepción; sanción a la inseminación artificial no consentida

4.5.1.2 Legislación específica nacional y provincial sobre diferentes formas de violencia

En cuanto a legislación específica sobre diferentes formas de violencia [119], tanto a nivel nacional como provincial, la misma es abundante y contempla poblaciones de mujeres y situaciones muy diversas que la protección de las víctimas abarca mediante variados mecanismos y garantías. Tanto a nivel nacional como provincial, en general la legislación es de aprobación reciente, dentro de la última década, salvo algunas excepciones, como pueden ser la ratificación de algunas normas internacionales o temáticas puntuales como el acoso o violencia en el ámbito laboral, las agresiones sexuales o la violencia obstétrica.

TABLA 98. Normativa específica nacional sobre diversas formas de violencia.

Tipo de Violencia	Año	Normativa Nacional	Objeto
Trata de personas	1957 – Ratificación Argentina	Convenio para la represión de la Trata de personas y explotación de la prostitución ajena	Trata de personas y explotación de la prostitución
	1950 – Ratificación Argentina	Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – 1930	Trabajo forzoso
	1960 – Ratificación Argentina	Convenio 105 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – 1957	Abolición del trabajo forzoso
	1996 – Ratificación Argentina	Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – 1973	Edad mínima de trabajo
	2001 – Ratificación Argentina	Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – 1999	Sobre las peores formas de trabajo infantil
	1994 – Última Reforma Constitucional	Constitución Nacional. Artículo 15.	Libertad de las personas por el sólo hecho de pisar el territorio de la República.
	2013	Resolución 805. Procuración General de la Nación.	Creación de la Procuraduría para el Combate de la Trata y Explotación de Personas (PROTEX), en reemplazo de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos (UFASE), implicando esto una jerarquización de la estructura del Ministerio Público Fiscal.
	2012	Ley Nacional 26.842. Modificación del Código Penal de la Nación. Artículos 145 bis y ter	Establece penas de prisión para la persona que ofreciere, captare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, y establece agravantes a la pena.

		Ley Nacional 26.791	Modificaciones al Código Penal, adecuación a la Convención de Belém do Pará e incorporación de delitos de género como la violencia de género y a identidades sexuales diversas.
	2012	Ley Nacional 26.842	Eliminación del consentimiento de la víctima para que se configure el delito. Creación del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. Creación del Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas.
	2011	Decreto Nacional 936	Prohibición de los avisos que promuevan la oferta sexual o hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual por cualquier medio, teniendo como finalidad la prevención del delito de Trata de personas con fines de explotación sexual y la paulatina eliminación de las formas de discriminación de las mujeres.
	2011	Resolución 8. Procuración General de la Nación.	Firma de un Convenio Marco entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio Público Fiscal para incorporar la perspectiva de género en todas las acciones y, especialmente, en lo atinente a la elaboración de protocolos de investigación para la Trata de personas.
	2011	Resolución 74. Secretaría de Comunicaciones	Asigna la línea telefónica gratuita 145 a la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) para atender las denuncias de las personas afectadas por este delito.
	2009	Resolución 94. Procuración General de la Nación.	Aprobación del Protocolo de actuación para el tratamiento de las Víctimas de Trata de Personas elaborado por la Unidad de Asistencia para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE), y la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI).
	2008	Ley Nacional 26.364	Prevención y sanción de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas
	2008	Resolución 1679. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Instrucción para la creación de unidades específicas para la prevención e investigación del delito de Trata de personas
	2008	Resolución 2149. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.	Creación de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.
	2008	Resolución 100. Procuración General de la Nación.	Ampliación del objeto de actuación de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos (UFASE), originalmente concebido para la asistencia de los fiscales en causas de secuestro extorsivo (Resolución 60/2003), para que pudiera ejercer sus funciones también en relación con la Trata de personas y sus delitos vinculados.
	2004	Ley Nacional 25.871. Artículo 29 inciso C. Artículo 116.	Delitos al orden migratorio.
	2002	Ley Nacional 25.632	Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su Protocolo complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (Protocolo de Palermo), y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.
Prostitución Forzada	2009	Ley Nacional 26.485	Incorporación de la prostitución forzada dentro de los delitos de violencia sexual.
	2008	Ley Nacional 26.364	Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Define la existencia de «explotación» cuando se promoviere, facilitare o comercializare la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos.

(continúa en página siguiente)

Tipo de Violencia	Año	Normativa Nacional	Objeto
	2007	Ley Nacional 26.200	Ratificación del Estatuto de Roma.
	1999	Ley Nacional 25.087	Modificación el Código Penal (derogando y/o sustituyendo artículos). Establece las penas de prisión para quienes faciliten la prostitución, aumentando la pena en función de la edad de la víctima.
Acoso sexual en instituciones	2009	Ley Nacional 26.485	Definición del acoso dentro del concepto de la «violencia sexual» y detalle de las modalidades en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres en los diferentes ámbitos, entre ellos el ámbito institucional.
	1999	Ley Nacional 25.087	Delitos contra la integridad sexual. Modificación del Código Penal (derogando y/o sustituyendo artículos). Definición de penas de prisión de diferente gravedad ante delitos de abuso sexual de distinta índole y en función de la edad de la víctima, mencionando entre las distintas situaciones de coerción el abuso de autoridad.
	1993	Decreto Nacional 2385	Acoso Sexual y Laboral en la Administración Pública Nacional.
Femicidio[113]	2018	Ley Nacional 27.452 (Ley Brisa)	Reparación económica para hijos e hijas de víctimas de femicidio o del asesinato de alguno de los progenitores en manos de otro.
		Ley Nacional 27.499 (Ley Micaela)	Establece la capacitación obligatoria en igualdad de género para agentes y funcionarios/as de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal y para todos los Poderes del Estado. Surge como consecuencia del femicidio de una joven en la provincia de Entre Ríos.
	2012	Ley Nacional 26.791	Modificación del artículo 80 del Código Penal. Incorpora la figura de femicidio como agravante de homicidio (sin mencionar expresamente dicho término).
Violación o acoso sexual dentro del matrimonio o uniones de hecho	2012	Ley Nacional 26.738	Modificación del Código Penal de la Nación: elimina la posibilidad de que el violador sea eximido de la pena por casamiento posterior con la víctima.
	2009	Ley Nacional 26.485	Definición de violencia sexual, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de parentesco, exista o no convivencia.
	1999	Ley Nacional 25.087	Reconocimiento de distintos tipos de agresiones sexuales, de acuerdo al daño provocado. Definición de penas de reclusión o prisión de 10 a 15 años en los casos en que el autor del delito o quien haya cooperado en el mismo fuera cónyuge de la víctima.
Violación o acoso sexual dentro de la familia nuclear o ampliada	1999	Ley Nacional 25.087	Modificación del Código Penal Argentino. Definición de penas de prisión o reclusión frente a delitos contra la integridad sexual cometidos por ascendiente, descendiente, afín en línea recta, hermano, tutor, curador, encargado de la educación o de la guarda.

113. El término femicidio surge de la traducción de *femicide,* vocablo usado de manera coloquial para referirse a los homicidios de mujeres, expuesto por primera vez durante la realización de las audiencias en el Tribunal Internacional de los Crímenes contra las Mujeres realizado en Bruselas (1976), por Diane Rusell, una de las promotoras de este importante evento, al cual Simone de Beauvoir se refirió como «el principio de la descolonización femenina» (Amnistía Internacional, 2018). En 1992 Diane Rusell y Jill Radford publican un texto titulado «Femicide: The Politics of Woman Killing» en el que dan un contenido jurídico y social al concepto, definiéndolo como «el asesinato de mujeres, cometido por hombres, por el hecho de ser mujeres». Esta definición se desarrolla *«con el objetivo de hacer notar los motivos de género detrás de las muertes de las mujeres a manos de los hombres: intentos de controlar sus vidas, sus cuerpos y/o su sexualidad, al punto de castigar con la muerte a aquellas que no acepten este sometimiento»* (Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Mujeres, 2008).

Violencia sexual en hospitales, centros educativos, centros de privación de la libertad	2017	Ley Nacional 27.352	Modificación del artículo 119 del Código Penal definiendo pena a los delitos cometidos por ascendiente, descendiente, afín en línea recta, hermano, tutor, curador, encargado de la educación o de la guarda.
	2012	Ley Nacional 26.738	Modificación del Código Penal de la Nación: elimina la posibilidad de que el violador sea eximido de la pena por casamiento posterior con la víctima.
	2011	Ley Nacional 26.705	Modificación del Código Penal. Ampliación de los plazos de prescripción de los delitos que afecten la integridad sexual de los/as menores de edad.
	2009	Ley Nacional 26.485	Definición de violencia sexual, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de parentesco, exista o no convivencia.
	2009	Ley Nacional 26.485	Tratamiento implícito de la violencia sexual en instituciones, incluyendo partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil. Inclusión, dentro de las situaciones de violencia, de aquellas perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Definición de la violencia institucional contra las mujeres.
	2008	Ley Nacional 26.378	Aprobación de la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Establece la obligación de los Estado Parte de adoptar medidas «para proteger a las personas con discapacidad, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso.»
	2002	Ley Nacional 25.584	Prohibición en los establecimientos de educación pública de toda acción institucional que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas.
	1991	Ley Nacional 24.043	Versa sobre la reparación económica a víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado (período 1976–1985).
	1986	Ley Nacional 23.338	Aprobación de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Refiere a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos por funcionarios públicos o personas en cumplimiento de funciones públicas.
	1986	Ley Nacional 23.313	Aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles, Políticos y Sociales y su Protocolo facultativo. Refiere a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos por funcionarios públicos o personas en cumplimiento de funciones públicas. Hace énfasis en el trato humano y digno hacia las personas privadas de libertad.
	1984	Ley Nacional 23.054	Aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Refiere a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos por funcionarios públicos o personas en cumplimiento de funciones públicas.
Violencia obstétrica en hospitales y otras instituciones de salud del Estado	2009	Ley Nacional 26.485	Definición de violencia obstétrica.
	2009	Ley Nacional 26.529	Define los derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud. Estos derechos pueden considerarse como marco general de aquellos directamente relacionados con la violencia obstétrica al momento del embarazo, el trabajo de parto, el parto y el postparto.
	2004	Ley Nacional 25.929	Parto Humanizado. Definición de los derechos de la mujer en relación con el embarazo, el trabajo de parto, el parto y el postparto; los derechos del padre y la madre y de la persona nacida.

(continúa en página siguiente)

Tipo de Violencia	Año	Normativa Nacional	Objeto
Interrupción legal del embarazo		Código Penal Argentino. Artículo 86, incisos 1 y 2	Definición de dos causales de aborto no punible.
	2005	Resolución Ministerial 989 del Ministerio de Salud de la Nación	Guía para el mejoramiento de la atención en el post aborto.
	2010	Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo	Atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo.
	2012	Fallo F.A.L. de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	Resolvió por unanimidad que «las mujeres violadas, tengan una discapacidad mental o no, podrán practicarse un aborto sin necesidad de autorización judicial previa ni temor a sufrir una posterior sanción penal. También estará exento de castigo el médico que practique la intervención».
	2018	Media sanción del proyecto de Ley de interrupción voluntaria del embarazo en la Cámara de Diputados de la Nación. Rechazo del proyecto en Cámara de Senadores.	Proyecto de legalización del aborto hasta las 14 semanas de gestación. Aprobado en Cámara de Diputados de la Nación (junio 2018), rechazado en Cámara de Senadores (agosto 2018).
Sanción a la esterilización forzada	2007	Ley Nacional 26.200	Ratificación del Estatuto de Roma. Definición como «crimen de lesa humanidad» a la esterilización forzada.
	2006	Ley Nacional 26.130	La realización de las prácticas médicas denominadas «ligadura de trompas de Falopio» y «ligadura de conductos deferentes o vasectomía» sólo están autorizadas para toda persona capaz y mayor de edad que lo requiera formalmente, con el requisito previo inexcusable que otorgue su consentimiento informado.
Acceso a la anticoncepción	2007	Resolución 232. Ministerio de Salud de la Nación.	Incorporación de la Anticoncepción Hormonal de Emergencia (AHE) al Programa Médico Obligatorio (PMO) como método anticonceptivo.
	2006	Ley Nacional 26.130	Derecho de toda persona mayor de edad a acceder a la realización de las prácticas denominadas «ligadura de trompas de Falopio» y «ligadura de conductos deferentes o vasectomía» en los servicios del sistema de salud.
	2002	Ley Nacional 25.673	Creación del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable.
Sanción a la inseminación artificial no consentida		No hay legislación específica	

Fuente: elaboración propia en base a la normativa nacional específica.

TABLA 99. Normativa específica provincial sobre diversas formas de violencia.

Tipo de Violencia	Año	Normativa Provincial	Objeto
Trata de personas	2013	Ley Provincial 13.339	Adopción de medidas destinadas a prevenir, detectar y combatir el delito de Trata de personas, la protección y asistencia a las víctimas. Creación del Programa provincial de lucha contra la Trata de personas, protección y asistencia a la víctima y su familia y de la Agencia de investigaciones sobre Trata de Personas.
	2009	Decreto Provincial 2.282	Creación de la Mesa Interjurisdiccional para la prevención y lucha contra la Trata de personas, conformada por las Secretarías de Seguridad Pública, Derechos Humanos y Trabajo y Seguridad Social
Prostitución forzada	2013	Ley Provincial 13.339	Reconocimiento de la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual dentro del universo del delito de Trata de personas.
Acoso sexual en instituciones	2017	Ley Provincial 13.674	Prevención, erradicación y mitigación de los efectos dañosos del acoso, bajo la forma de hostigamiento o intimidación física o psicológica, entre alumnos de establecimientos escolares
	2011	Ley Provincial 11.948	Modificación del Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe (Ley Provincial 10.703) incorporando el artículo 78 bis, que define el acoso sexual en el ámbito laboral.
	2005	Ley Provincial 12.434	Violencia Laboral
		«Protocolo de actuación para la prevención y atención frente a situaciones de violencia de género en el ámbito laboral» (sector público).	El Protocolo establece que la persona afectada por una situación de violencia de género recibirá asesoramiento legal y asistencia integral en forma gratuita en todo el territorio provincial. Será de aplicación para los agentes públicos; el personal y las autoridades superiores de las entidades autárquicas; el personal docente, policial y penitenciario; las autoridades superiores; y el personal de gabinete.
Femicidio		Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo, para la adhesión a la Ley Nacional 27.499 (Ley Micaela)[114]	El Proyecto de Ley busca adherir a la Ley Nacional 27.499 (Ley Micaela), recientemente sancionada y que establece la creación de un Programa Nacional Permanente de Capacitación Institucional en Género y Violencia contra las Mujeres.
Violación o acoso sexual dentro del matrimonio o uniones de hecho	1997	Ley Provincial 11.529 (reglamentada mediante Decreto Provincial 1.745/2001)	Protección contra la violencia familiar. Define «violencia familiar» como toda acción u omisión ejercida por un integrante del grupo familiar contra otro que produce un daño no accidental en lo físico, psíquico, sexual o patrimonial. Comprende a todas aquellas personas que sufriesen lesiones o malos tratos físicos o psíquicos por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, entendiéndose por tal al surgido del matrimonio o uniones de hecho, sean convivientes o no, comprendiendo ascendientes, descendientes y colaterales.
Violación o acoso sexual dentro de la familia nuclear o ampliada	1997	Ley Provincial 11.529 (reglamentada mediante Decreto Provincial 1.745/2001)	Protección contra la violencia familiar.

(continúa en página siguiente)

114. «El gobernador Miguel Lifschitz decretó la conformación de un «Protocolo de actuación para la prevención y atención frente a situaciones de violencia de género en el ámbito laboral» y envió a la Legislatura provincial un proyecto para que Santa Fe adhiera a la llamada Ley Micaela, que tiene como objetivo capacitar y sensibilizar en la materia a quienes integran los diferentes estamentos del Estado» (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe Noticias, 2019).

Tipo de Violencia	Año	Normativa Nacional	Objeto
Violencia sexual en hospitales, centros educativos, centros de privación de la libertad	2001	Ley Provincial 11.948	Incorporación de la figura de acoso sexual. Define al acoso sexual como «el que como condición de acceso al trabajo, o el que en una relación laboral, utilizando su situación de superior jerarquía, hostigara sexualmente a otro en forma implícita o explícita, siendo esta conducta no consentida y ofensiva para quien la sufre y padece, y, siempre que el hecho no configure delito».
Violencia obstétrica en hospitales y otras instituciones de salud del Estado	2005	Ley Provincial 12.443	Acompañamiento en el Parto. Reconocimiento del derecho de toda mujer embarazada a recibir acompañamiento durante el tiempo que dure su trabajo de parto, debiendo respetarse su voluntad de elegir libremente a la persona en esa circunstancia.
Interrupción legal del embarazo	2005	Adhesión de la Municipalidad de Rosario a la Resolución Ministerial 989 del Ministerio de Salud de la Nación	Guía para el mejoramiento de la atención en el post aborto.
	2007	Ordenanza 8.186/2007 de la Municipalidad de Rosario. Modificada por Ordenanzas 8.912/2012; 9.592/2016; 9.708/2014 y 9.738/2017.	Creación del «Protocolo de Atención Integral para la Mujer en Casos de Abortos no Punibles». Modificaciones al articulado mediante posteriores ordenanzas[115].
	2010	Resolución 843 en base a la Ley Provincial 11.888 de Creación de Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable	Creación del Registro Público de Objetores de Conciencia.
	2012	Resolución 612 del Ministerio de Salud de la Provincia	Adhesión a la Guía para el mejoramiento de la atención en el post aborto del Ministerio de Salud de la Nación.
Sanción a la esterilización forzada		No hay legislación específica	
Acceso a la anticoncepción	2001	Ley Provincial 11.888	Definición de la condiciones para la prescripción médica de los métodos anticonceptivos, naturales o artificiales conforme lo autorizado por el Ministerio de Salud de la Nación. Carácter transitorio, reversible y no abortivo de los mismos.
	2004	Ley Provincial 12.323	Anticoncepción quirúrgica.
Sanción a la inseminación artificial no consentida		No hay legislación específica	

Fuente: elaboración propia, en base a la normativa provincial específica.

115. Rosario fue la primera municipalidad del país en contar con dicho instrumento. En 2012 en Rosario se definió la compra de Misoprostol en la Secretaría de Salud Pública para las prácticas de Interrupción Legal del Embarazo. En el año 2016, se introdujo la técnica de Aspiración Manual Endouterina (AMEU) para complementar la utilización de Misoprostol y seguir garantizando el acceso a las mujeres a la Interrupción Legal del Embarazo (Municipalidad de Rosario, 2018)

Del análisis de las tablas precedentes surge que la sanción a la inseminación artificial no consentida es un tema no legislado en ninguno de los dos niveles jurisdiccionales, y por otro lado, la sanción a la esterilización forzada es un tema que únicamente se encuentra regulado a nivel nacional.

En materia de violencia laboral, en 2014 se creó la Red Federal sobre la Violencia Laboral, cuya finalidad es profundizar la lucha contra estas prácticas en todo el territorio nacional. Allí se reconoce la necesidad de adoptar medidas de prevención y atención de la violencia laboral y donde las partes se comprometen a realizar acciones de prevención, difusión y capacitación, y otras medidas que promuevan el trabajo.

En ese marco, la provincia de Santa Fe dispuso priorizar la problemática y, por ello, implementar políticas públicas en materia laboral (Resolución 427/15 del Ministerio de Trabajo de la provincia de Santa Fe). Como consecuencia, la Disposición N° 1 de la Subsecretaría de políticas de empleo y trabajo decente, perteneciente a la cartera laboral provincial, definió y aprobó el «Protocolo de Intervención para el abordaje de la violencia laboral en Santa Fe» (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2019).

El Protocolo de Actuación en Casos de Violencia Laboral es una suerte de guía para que los sindicatos intervengan ante las denuncias de este tipo, y permite ordenar esas intervenciones y garantiza a la víctima atención y contención. Cabe destacar que, en base a datos presentados en 2018 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia a partir de la aplicación de dicho protocolo, el 78% de las consultas fueron hechas por mujeres mientras que el 22% restante fueron realizadas por varones, y en un 94% los casos de violencia se ejercen de manera descendente, es decir por parte de una persona que ocupa un puesto superior hacia una persona que ocupa un puesto subordinado (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018a).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de su director en Argentina, destacó la trascendencia de este protocolo, ponderó la red formada por los sindicatos que permitió su elaboración y presentó la iniciativa en la conferencia mundial de la OIT de junio de 2019 para que se transformara en una recomendación del organismo con rango de convenio internacional[116].

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia interviene en los casos de violencia laboral que se dan en ámbitos laborales privados, en tanto que la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe es el ámbito de intervención en los casos de violencia laboral en el ámbito público.

116. Declaraciones del Director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina, Pedro Furtado de Oliveira, extraídas de artículo publicado en el diario digital Rosario Plus, de fecha 22 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Santa-Fe-suma-un-protocolo-contra-la-violencia-laboral-unico-en-el-pais-20180519-0013.html. En línea: 03–04–2019.

4.5.1.3 Recepción del principio de igualdad y no discriminación en la legislación nacional y provincial por una Vida Libre de Violencia

En Argentina el principio de igualdad y no discriminación ha sido institucionalizado normativamente conforme lo establece el *corpus* de derechos humanos. Se establecen disposiciones que definen lo que se entiende por igualdad y no discriminación y se enumeran protecciones específicas: 1) dirigidas a poblaciones vulnerables (niños, niñas y adolescentes; poblaciones con identidad u orientación sexual diversa; mujeres) 2) dirigidas a situaciones específicas que puedan dar lugar a vulnerabilidades (pacientes en instituciones de salud; elaboración de diagnósticos en salud mental basados en la identidad sexual; femicidios que tengan como causa la orientación sexual o la identidad de género; matrimonios de igual sexo; parto respetado; salud sexual y salud reproductiva a personas transexuales; acceso a tratamientos de VIH de todas las personas que los necesiten; reconocimiento de días festivos).

Existe también en Argentina un amplio marco normativo que da cuenta del principio de integralidad de los derechos humanos, es decir, que reconoce su indivisibilidad y su interdependencia, en tanto se observa que existen visibles vinculaciones entre los derechos a la Vida Libre de Violencia, a la Salud, a la Educación, y en general su integralidad en cuanto a la protección de poblaciones vulnerables (niñez, adolescencia, discapacidad, identidades sexuales diversas, personas en situación de encierro, etc.).

La Constitución Nacional reconoce el principio de igualdad ante la Ley (artículo 16) y delega en el Congreso Nacional la atribución de «legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad». Así también, atribuye al Poder Legislativo el dictado de «un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia» (artículo 23). En la descripción de ambas atribuciones, se puede interpretar del texto de la Carta Magna la validación de la discriminación positiva o selectiva de determinada población, con el objeto de disminuir o compensar desventajas y favorecer el acceso a un determinado derecho. En el plano de las leyes, la Ley Nacional 23.592, del año 1988, obliga a dejar sin efecto o a reparar un acto discriminatorio y establece una escala de sanciones.

Si bien la Constitución Provincial de 1962 garantiza la igualdad ante la ley (artículo 8), no considera la discriminación como una categoría fundante de las desigualdades. Esta categoría se encuentra presente en el *corpus* de derechos humanos que ha sido incorporado a la Constitución Nacional con su reforma en 1994. Sin embargo, la Carta Magna provincial no se ha adecuado a dicha incorporación, con lo cual la protección frente a las desigualdades discriminatorias no es un derecho constitucional en la provincia de Santa Fe.

Existen disposiciones provinciales que fueron adhiriendo a las iniciativas nacionales, pero no alcanzan la jerarquía constitucional ya que, como se señaló, la Constitución Pro-

vincial no fue adecuada aún a la Constitución Nacional de 1994. A nivel nacional el avance normativo en materia de desigualdades es importante, fue en muchos casos impulsado por el movimiento feminista, y tiene como punto de partida la igualdad y no discriminación.

En referencia a la protección de las mujeres, la Ley Nacional 23.179/1980 aprueba e incorpora en su texto la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuenta con jerarquía constitucional. Cabe destacar el artículo 10 de esta Convención, que refiere a la obligación de los Estados de asegurar la igualdad de derechos y oportunidades en la esfera de la educación, tanto en zonas rurales como urbanas, y en todos los niveles educativos (por lo tanto, para niñas, adolescentes y mujeres de todas las edades). Así también, dicha Convención protege los derechos de la mujer rural. Por otro lado, la ya mencionada Ley Nacional 26.485/2009 (de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres) define los diferentes tipos de violencia en su artículo 5 (violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica) y en cuanto a la presentación de denuncias considera la situación particular de niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad.

La Ley Nacional 26.378/2008 ratifica la Convención Sobre los Derechos de Personas con Discapacidad y la Ley Nacional 27.044/2014 le otorga jerarquía constitucional. La Convención Sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, enfatiza en la situación de mujeres con discapacidad en su artículo 6, y en la de niños y niñas con discapacidad en su artículo 7. Se regula también el acceso a la justicia (artículo13), la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (artículo 16) y el respeto del hogar y de la familia (artículo 23).

Considerando la esfera de la salud, la Ley Nacional 25.673/2002 crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, destinado a la población en general, sin discriminación alguna. La Ley Nacional 26.529/2009 reconoce el derecho de los pacientes a ser asistidos por los profesionales de la salud, sin menoscabo y distinción alguna, como así también el derecho a un trato digno y respetuoso por parte de los agentes del sistema de salud intervinientes.

Existen también referencias específicas respecto del principio de igualdad y no discriminación en el marco de la salud mental. La Ley Nacional 26.657/2010 establece que en ningún caso puede hacerse diagnóstico en el campo de la salud mental sobre la base exclusiva de la elección o identidad sexual (artículo 3). La Ley Provincial 10.772 de Salud Mental data del año 1991. Prohíbe explícitamente todas las medidas, procedimientos o métodos de coacción y castigo físico o psíquico en los establecimientos de internación de salud mental. 120

En cuanto a la protección de la Niñez, la Ley Nacional 23.849/1990 ratifica la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y hace énfasis en la protección de niños y niñas frente a malos tratos, descuido o trato negligente, explotación y abuso sexual, físico o mental. Por su parte, la Ley Nacional 26.061/2005, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, reconoce el principio de igualdad y no discriminación y la máxima exigibilidad de los derechos reconocidos en su texto. Su artículo 17 prohíbe de manera explícita a las instituciones educativas públicas y privadas la discriminación por estado de embarazo, maternidad o paternidad, y obliga a los organismos del Estado a desarrollar un sistema conducente a permitir la continuidad y la finalización de los estudios de las niñas,

120 **VG60** IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Existencia de legislación y política nacional y provincial de salud mental que mencione específicamente el derecho a la vida libre de violencia

niños y adolescentes. Considera también la situación de las mujeres privadas de la libertad y de las niñas y niños nacidos y criados en ese medio: prevé la asistencia de dichas mujeres y la obligación del Estado de proveer los medios materiales para la crianza adecuada de sus hijos, de garantizar la comunicación con sus familias, y de propiciar su integración a ellas.

En la última década, a partir de 2010, el Poder Legislativo Nacional comenzó a hacerse eco con más fuerza sobre el derecho a la identidad de género y a la diversidad sexual. Como resultado de ese reconocimiento surgieron leyes emblemáticas que brindan expreso reconocimiento a las minorías sexuales y las igualan en ciertos derechos de los que históricamente fueron relegadas, como el derecho al matrimonio para los contrayentes del mismo sexo (Ley Nacional 26.618/2010, de Matrimonio Igualitario[117]); el derecho a la identidad de género, incluida la rectificación registral del sexo, y el cambio de nombre de pila e imagen y el acceso a todas las prestaciones de salud reconocidas a través del Plan Médico Obligatorio (PMO), incluyendo la hormonización y las cirugías de modificación corporal para quienes lo soliciten (Ley Nacional 26.743/2012); la incorporación en el Código Penal del agravante de asesinato por la orientación sexual, identidad de género de las víctimas o su expresión (Ley Nacional 26.791/2012); la cobertura integral e interdisciplinaria del abordaje, el diagnóstico, los medicamentos y las terapias de apoyo y los procedimientos y las técnicas de reproducción médicamente asistida, que pasan a quedar incluidos en el PMO, sin posibilidad de establecer requisitos o limitaciones que impliquen la exclusión debido a la orientación sexual o el estado civil de los destinatarios (Ley Nacional 26.862/2013, de reproducción médicamente asistida). En 2015, el Ministerio de Salud de la Nación, en el marco del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, presentó la publicación «Atención de la salud integral de personas trans. Guía para equipos de salud», que formó parte del proceso de implementación de la Ley nacional 26.743 de Identidad de Género (Ministerio de Salud de la Nación, 2015).

En consonancia con lo descripto en el plano nacional, en la provincia de Santa Fe se observa también la entrada en vigencia de leyes que protegen y promueven el efectivo cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, del derecho a la identidad de género y a la diversidad sexual, incluso en iniciativas legislativas anteriores a 2010. Son ejemplos de ello la Ley Provincial 12.967/2009 de adhesión a la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la derogación de los artículos 83, 87 y 93 del Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe, a través de la Ley Provincial 13.072/2010, que penalizaban la «Ofensa al Pudor», la «Prostitución escandalosa» y el «Travestismo»; la adhesión a la Ley Nacional de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres mediante la Ley Provincial 13.348/2013, cuyo artículo 2° fue reglamentado dejando expresa mención de que se considera que el término «mujeres» comprende a «aquellas personas que sienten subjetivamente su identidad o expresión de género mujer, de acuerdo o no al sexo asignado al momento del nacimiento, y de acuerdo

117. La denominada Ley de Matrimonio Igualitario (Ley Nacional 26.618/2010), modifica el Código Civil y de esta forma autoriza el matrimonio civil a los contrayentes del mismo sexo, sin diferenciar requisitos y efectos de dicha acción civil (artículo 2), con lo cual otorga a las minorías sexuales derechos anteriormente negados.

a su vivencia interna e individual». A nivel de Decretos Provinciales y Resoluciones, esta tendencia se expresa particularmente en la declaración del «Día provincial de Visibilidad Lésbica» cada 7 de marzo, (Decreto Provincial 289/16); la aprobación de programas de asistencia, promoción y protección de derechos para personas LGBTI[118] y de inclusión integral para la población trans (Decreto Provincial 2.332/2016); y la disposición para todas las dependencias de salud del Ministerio de Salud de la Provincia de respetar la orientación sexual y la identidad de género adoptada o autopercibida, de las personas que concurran a ser asistidas en las mismas (Resolución 1.877/2009).

4.5.2 Marco Institucional: nacional y provincial. Antecedentes y conformación actual

Además de la sanción de nuevas leyes y de la creación de planes a nivel nacional y provincial, desarrollados en respuesta a exigencias que se desprenden de la legislación, existe un entramado de organismos nacionales y provinciales que conforma el marco institucional de referencia en la temática de la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

A nivel nacional, en el Decreto Nacional 378/1991 se encuentra un primer antecedente institucional en la materia. Dicho decreto crea el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer con el objetivo de coordinar las políticas, programas y acciones que se ejecutaban en las distintas áreas del Estado Nacional que afectaban o involucraban a las mujeres para el efectivo logro de los compromisos asumidos a través de la «Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer» (CEDAW), ratificada por la Ley 23.179.

En 1992, mediante Decreto Nacional 1.426, se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM, cuya denominación pasó a ser Consejo Nacional de la Mujer en 2010, según Decreto Nacional 326) en jurisdicción de la Presidencia de la Nación, con dependencia directa del Presidente de la Nación. Este nuevo organismo pasó a reemplazar al Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, a efectos de poder cumplir con los objetivos propuestos en el área social, de lograr la política efectiva que la Ley 24.012 habilita y, asimismo, responder a los requerimientos de organización y capacitación que profundizaban las acciones iniciadas e incrementaban la capacidad de seguimiento, optimización y evaluación de los convenios existentes y la promoción de futuros acuerdos.

El CNM, a partir de sucesivos decretos, fue transferido a la dependencia de distintos ministerios y secretarías[119], hasta ser finalmente suprimido y reemplazado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), según Decreto Nacional 698/2017.

118. Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Intersexuales.

119. En 1992 el CNM pertenecía al ámbito de Presidencia de la Nación. En 1996 pasó a depender del Ministerio del Interior y luego a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. En 1999 pasó al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y en 2002 quedó bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

121

VG9 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Existencia de espacios, mecanismos y herramientas con reconocimiento y estatus legal para la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil en función de la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) surgió así como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (desde 2018 fusionado con el Ministerio de Salud), como el organismo rector encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

En la provincia de Santa Fe, las políticas de género tuvieron lugar por primera vez en la estructura del gobierno con la creación de un área específica en el año 2008 (un año antes de la sanción de la Ley Nacional 26.485), a partir del Decreto Provincial 679. La norma amplió la Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de Desarrollo Social mediante la creación e incorporación en la misma de la Dirección Provincial de las Mujeres, en la órbita de la Secretaría de Desarrollo para la Ciudadanía. La creación de una Dirección provincial para la mujer había sido reclamada durante años por las organizaciones de mujeres, que pedían espacios específicos para implementar políticas de género, pero la iniciativa no había sido contemplada por los gobiernos anteriores a esa fecha (Página 12, 2008).

En 2011, a partir del Decreto Provincial 101, el área tomó la denominación de Dirección Provincial de Políticas de Género, y formó parte de la Subsecretaría de innovación en Gestión Social, en el marco de la Secretaría de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

En 2015, la Dirección Provincial de Políticas de Género fue jerarquizada institucionalmente mediante el otorgamiento del rango de Subsecretaría (Decreto Provincial 126/2015). La Secretaría de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social pasó a contar, a partir del 11 de diciembre, con dos nuevas Subsecretarías, además de la ya existente Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Se incorporaron la Subsecretaría de Políticas de Género (que reemplazó a la Dirección Provincial de Políticas de Género) y la Subsecretaría de Diversidad Sexual. Se destaca la particularidad de la designación al frente de cada una de las nuevas áreas de dirigentes sociales con una reconocida trayectoria de militancia en las respectivas temáticas de género y diversidad sexual[120]. La provincia de Santa Fe es la primera del país en crear una Subsecretaría de Diversidad Sexual a nivel gubernamental.

Además, en la última década tanto el Estado nacional como el Estado provincial han incorporado mecanismos de coordinación, ya sea interestatales, interministeriales o entre organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. 121

120. *«El área de género era hasta el momento una dirección dentro del organigrama del ministerio, y ahora con el objetivo de jerarquizarla, que tenga más visibilidad, mayor presencia y protagonismo en todo el territorio provincial y en la elaboración y ejecución de políticas públicas, es que la hemos llevado al rango de Subsecretaría»*, detalló el gobernador electo para agregar: *«Y para conducirla hemos propuesto a una militante de muchos años de las políticas de género, y coordinadora de una de las organizaciones como Las Juanas, como* Gabriela Sosa». En tanto, Lifschitz detalló que para «el área de la Diversidad Sexual, que es nueva dentro del organigrama provincial, la idea también es tener una presencia visible, una instalación de estas temáticas en la opinión pública y además generar políticas públicas activas de protección, de inclusión del colectivo LGBT, y para eso también hemos convocado a un dirigente histórico, reconocido, actualmente presidente de la Federación LGBT a nivel nacional, como Esteban Paulón». Declaraciones del Gobernador de la provincia de Santa Fe, Miguel Lifschitz, recuperadas de nota publicada en sitio web oficial del Movimiento Libres del Sur de la República Argentina: En línea 12-03-2019 en: http://libresdelsur.org.ar/noticias/nuestra-companera-gaby-sosa-sera-subsecretaria-de-genero-de-santa-fe/.

La Ley Nacional 26.485/2009 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en su artículo 9° inciso c, establece el deber de constituir un espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil con el fin de realizar recomendaciones de estrategias y acciones tendientes a promover la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres, así como también para asesorar en todo lo atinente a la transversalización de la perspectiva de género aplicada al diseño de políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Es así, que en el ámbito del Instituto Nacional de las Mujeres existe el Consejo Consultivo Ad–Honorem, el cual se conforma por dos representantes de organizaciones de la sociedad civil y/o instituciones académicas por cada una de las provincias. Entre sus tareas se encuentran formular dictámenes no vinculantes sobre estrategias y acciones para la implementación de la Ley 26.485, y asesorar a la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

El Consejo Consultivo Ad–Honorem de la Sociedad Civil (CCAH), por primera vez con representación de todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), fue convocado en septiembre de 2016 y la primera reunión se concretó en 2017. Su último encuentro había tenido lugar en el año 2013 (Instituto Nacional de las Mujeres, 2017).

El correlato a nivel provincial está dado por la conformación de un Consejo Consultivo a partir de 2015, resultante de la reglamentación de la Ley Provincial 13.348/2013 (artículo 9 inciso c), que determina la facultad de la Subsecretaría de Políticas de Género de convocar y constituir un «Consejo Consultivo para Prevenir, Asistir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres» cuya función es asesorar y recomendar las acciones y estrategias adecuadas para enfrentar el fenómeno de la violencia de género. En la letra del Decreto Reglamentario 4.028/2013 se lo menciona indistintamente como Consejo Consultivo y/o como Consejo Provincial.

En el Consejo participan integrantes de los tres poderes del Estado, de organizaciones de la sociedad civil involucradas en la temática, representantes de universidades, de colegios de profesionales, de municipios y comunas y de medios de comunicación. Al considerar la amplitud del territorio santafesino y su división, se lo propone como un órgano territorialmente descentralizado, coordinando acciones con organizaciones de la sociedad civil y actores territoriales como municipios y comunas, legislativos y de otros ministerios (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2016).

El Consejo funciona dos veces al año y, en virtud de habérsele asignado una dimensión territorial, de cercanía con las localidades y con las situaciones a abordar, se reúne de manera rotativa en localidades de las cinco regiones provinciales. Es por ese motivo que se lo reconoce también bajo la denominación de Consejos Regionales. La asistencia de organizaciones de la sociedad civil a las reuniones depende de la localidad donde se reúna el Consejo y la existencia de organizaciones en esa localidad o localidades vecinas. La primera ronda de reuniones del Consejo Consultivo, en 2016, se realizó en las cabeceras de los Nodos de las Regiones Provinciales, pero luego fueron desarrollándose en diversos municipios y comunas. En 2017, las rondas del Consejo Consultivo se realizaron en ciudades densamente pobladas, pero que no eran cabeceras de Nodos (Entrevista, 2018a).

La Provincia de Santa Fe trabaja también interministerialmente en la concientización sobre la problemática de la violencia contra las mujeres, el asesoramiento y protección a

las víctimas, y la lucha para la erradicación del delito de Trata de personas. Así, los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Trabajo y Seguridad conformaron una Mesa de coordinación (Decreto Provincial 2.282/2009) con el fin de diseñar e implementar políticas de prevención, detección y erradicación del delito de Trata de personas, así como brindar asistencia a las víctimas y su familia. En 2014, se creó también la Mesa Interjurisdiccional de Lucha contra la Trata de Personas (reglamentación de la Ley 13.339/2013, Decreto Provincial 3.874/2014). La Mesa está integrada por diversos actores gubernamentales (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Turismo, Producción, además de organizaciones de la sociedad civil) y coordina acciones con diferentes organismos nacionales (Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia; Registro Nacional de Trabajadores Agrarios; Dirección Nacional de Migraciones; Administración Federal de Ingresos públicos; Programa de Rescate y Asistencia a las Víctimas de Trata y la Fundación María de los Ángeles, entre otros). La Secretaría de Delitos Complejos (Ministerio de Seguridad) y la Secretaría de Derechos Humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) son sus dos autoridades de aplicación (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2018).

Por otra parte, existe un espacio de diálogo interministerial denominado Mesa de Mujeres en Situación de Encierro. Entre sus principales objetivos se encuentran fortalecer los derechos de las mujeres en situación de encierro, garantizar la inclusión de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas del Estado, generar espacios de trabajo en conjunto con actores internos y externos de las unidades penitenciarias, trabajar las situaciones de grupos de mujeres vulneradas, reflexionar sobre el proceso de las prácticas cotidianas, y repensar las situaciones de estas mujeres en clave de derechos humanos. La experiencia comenzó en Rosario, para la Unidad Penitenciaria N° 5 y en 2017 se extendió a la Unidad Penitenciaria N° 4. En 2018 se unificaron ambas mesas de trabajo. Esta Mesa unificada se reúne alternativamente en las ciudades de Rosario y Santa Fe, para hacer el seguimiento de situaciones o necesidades particulares de las mujeres detenidas o cuestiones relativas a sus traslados. Está integrada por representantes de la Subsecretaría de Políticas de Género (coordinadora de la mesa), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Defensoría del Pueblo, organizaciones de mujeres (Entrevista, 2018a).

Asimismo, y para concretar la implementación de la ley provincial 13.339/2013, se crearon organismos y programas especializados en la temática (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2018):

- la Agencia Provincial de Investigación sobre Trata de Personas, en el ámbito del Ministerio de Seguridad, con cuatro delegaciones asentadas en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Rafaela y Reconquista.
- el Programa Provincial de Lucha contra la Trata de Personas, Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya función es brindar asistencia integral a la persona víctima de trata y a su familia, desarrollar campañas públicas de prevención, capacitaciones y participar en el diseño de políticas y medidas vinculadas a la Trata, entre otras.

- el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente, que tiene entre sus funciones implementar medidas como la prevención e inspección para erradicar el trabajo forzoso, entendiéndose que son situaciones en las cuales personas están forzadas a trabajar mediante el uso de violencia o intimidación.

Más allá de las normas que les dieron origen, la efectiva puesta en marcha y funcionamiento de mecanismos de coordinación, si bien no se encuentra aún en estado pleno, ha comenzado a profundizarse desde 2015, en consonancia con el clima social en el país, de fuerte reclamo y reivindicación de los derechos de las mujeres, cristalizado por ejemplo en el movimiento Ni Una Menos[121]. Este movimiento, con incidencia en todo el territorio nacional, ha constituido el punto de inflexión para el involucramiento del Estado, en todos sus niveles y en sus tres poderes, interpelado de manera directa ante la inacción nacional en la temática.

Existen espacios de coordinación a nivel del Estado provincial que constituyen instancias valiosas de intercambio y gestión conjunta, y donde la apropiación profunda de la perspectiva de género es un camino que ha comenzado a recorrerse y que se presenta como un desafío a alcanzar. La perspectiva de género se encuentra presente en algunas áreas de algunos ministerios, si bien todavía esa presencia es fragmentada. Cabe destacar el posicionamiento político público de la máxima autoridad del gobierno provincial en ese sentido, y un apoyo explícito del Poder Ejecutivo provincial a las políticas de género, ya sea desde el lado del acompañamiento a las acciones emprendidas como desde el aporte de recursos.[122]

Es necesario considerar también que esa transformación requiere de un cambio profundo y que la asimilación de esta perspectiva por parte de los agentes de gobierno (que hacen al trabajo diario del Estado provincial) demanda una transformación cultural que exige tiempo. Demanda también más recursos y fuerte decisión política al interior de la estructura organizativa del Estado, donde la concepción de políticas de género, en general, aún se asocia fuertemente a acciones de asistencia y se considera como responsabilidad del área con dedicación específica en esa temática (Entrevista, 2018a).

La perspectiva de género no solo debe incorporarse en respuesta a, o para la prevención de, situaciones de violencia o ante la ocurrencia de femicidios, sino que debe incorporarse como forma ineludible de construcción de sociedades más democráticas. Es un hecho que las mujeres no acceden ni participan de los lugares de decisión de manera igualitaria (Entrevista, 2018a).

121. Ni Una Menos surgió como colectivo social en 2015 a raíz de un tweet que publicó en las redes la periodista argentina Marcela Ojeda que decía: «Actrices, políticas, artistas, empresarias, referentes sociales…..todas bah…¿no vamos a levantar la voz? Nos están matando….» La marcha masiva con esa convocatoria se realizó el 3 de junio de 2015 frente al Congreso de la Nación y se replicó a lo largo de todo el país en 80 ciudades de manera simultánea. El hecho que disparó la movilización fue el femicidio de Chiara Páez, adolescente de 14 años de la ciudad de Rufino (Provincia de Santa Fe), embarazada de 3 meses, asesinada a golpes por su novio de 16 años, Manuel Mansilla. Ni Una Menos produjo un punto de inflexión en el movimiento feminista, más allá de la violencia contra las mujeres, con fuerte incidencia internacional, y marcó la agenda pública nacional. Las demandas de Ni Una Menos al Estado fueron tres: presupuesto inmediato para violencia de género, producción y publicación de estadísticas oficiales sobre femicidio y creación de Refugios para víctimas. Al día siguiente de la primera marcha, la presidenta de la Corte Suprema de Justicia de la Nación anuncia la creación de un Registro Estadístico sobre casos de violencia de género en el país. Desde 2015, todos los años, en la misma fecha se realizan marchas masivas en todo el país para visibilizar los femicidios, la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género en todos los ámbitos. (Declaraciones de Marcela Ojeda en diario Perfil «¿Cómo surgió el movimiento Ni Una Menos?». En línea https://www.perfil.com/noticias/sociedad/como-surgio-movimiento-ni-una-menos-2015.phtml)

122. Véase Capítulo 5 «Contexto Financiero».

122

VG19 CAPACIDADES ESTATALES: Existencia de redes de apoyo a nivel local (comunitario, nacional, regional) para la atención de emergencia y seguimiento a la problemática de la violencia contra la mujer.
a) Número y tipo de instituciones (públicas, privadas, naturaleza del quehacer institucional) que conforman la red de apoyo.
b) Mecanismos establecidos para la comunicación y coordinación interinstitucional.
c) Mecanismos diferenciados para la emergencia y para el seguimiento de la problemática de la VCM

4.5.2.1 Mecanismos para la asistencia y para el seguimiento de la violencia

Otro de los elementos que dan cuenta del grado de avance en la acción del Estado en materia de atención de la problemática de la violencia contra las mujeres es la existencia de redes de apoyo institucional, ya sea del ámbito público como privado y comunitario [122]. En este sentido, se rescata la existencia de mecanismos diferenciados para la asistencia y para el seguimiento de dicha problemática.

4.5.2.1.1 Redes comunitarias y estructura institucional estatal

En el ámbito comunitario, se identifica la existencia de una Red de apoyo Comunitaria a nivel país, con anclaje en las dos ciudades más pobladas de la provincia de Santa Fe, Santa Fe y Rosario, que brinda asistencia a mujeres que han decidido abortar. Se llama Socorristas en Red y es parte de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Surgió en el año 2012 como iniciativa política de la agrupación feminista La Revuelta, de la provincia de Neuquén, con el propósito de entramar experiencias de acompañamiento que se venían dando en el país. Actualmente, está presente en 17 provincias: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. La red también tiene vinculaciones con colectivos de Ecuador, Chile, Brasil, Perú y Bolivia. En 2018, la Asociación contra la Violencia Institucional (ACVI) y Socorristas en Red (SenR) lanzaron la aplicación «!Socorro. Quiero Abortar!», que busca consolidar la comunicación y el contacto entre las personas que han decidido abortar y necesitan acompañamiento. La App cuenta con una lista de teléfonos que son brindados cuando las personas lo requieran, conforme un sistema de geolocalización (Socorristas en Red, 2018).

En el ámbito estatal, se identifica la creación de diferentes áreas u oficinas y su distribución paulatina por el territorio provincial, dedicadas a la recepción de denuncias, asesoramiento jurídico y psicológico, atención de la emergencia; la existencia de líneas telefónicas gratuitas para brindar asesoramiento y realizar denuncias, referenciadas cada una a una temática particular (Trata de personas, violencia de género, delitos contra las personas) y la disponibilidad de casas de protección de gestión estatal que brindan refugio para mujeres en situación de violencia en que corre peligro su vida y la de sus hijos.

También ha ido creciendo la presencia de casas LGBTI a partir de su inauguración en las ciudades de Rosario en 2016, luego en Venado Tuerto y en la ciudad de Santa Fe en 2017, en la búsqueda de darle visibilidad a un colectivo que durante años permaneció invisibilizado. De esta manera el Estado provincial está avanzando en la existencia territorial de la diversidad sexual, que se va haciendo presente paulatinamente en los distintos Nodos.

Las casas LGBTI tienen por objetivo brindar un espacio físico y simbólico para que las organizaciones sociales de la ciudad y la región puedan desarrollar actividades sociales, culturales, comunitarias y educativas, al tiempo de presentarse como un espacio de información, orientación y asesoramiento sobre derechos LGBTI a la comunidad en general.[123]

TABLA 100. Resumen de áreas especializadas en la atención de la violencia hacia las mujeres en la provincia de Santa Fe y tipo de servicio prestado. 123

Área	Servicio prestado
Sede Subsecretaría de Políticas de Género. Ministerio de Desarrollo Social de la provincia.	Asesoramiento. Atención a la víctima.
Área de la Mujer en municipios/comunas.	Asesoramiento. Atención a la víctima.
Casas LGBTI	Información, orientación y asesoramiento sobre derechos LGBTI
Unidad de información y atención de víctimas y denunciantes. Ministerio Público Fiscal. Poder Judicial de la provincia.	Recepción de denuncias. Asesoramiento. Atención a la víctima.
Centro Territorial de Denuncias (CTD). Ministerio de Seguridad de la provincia.	Atención, orientación y recepción de denuncias relativas a hechos delictivos o contravenciones en el marco de faltas provinciales. Coordinación con el Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Acusación a los fines de lograr medidas de protección inmediata en los casos de suma urgencia.
Comisaría de la Mujer. Ministerio de Seguridad de la provincia.	Recepción de denuncias. Orientación, contención y asesoramiento para las víctimas de violencia de género.
Secretarías de Violencia de los Juzgados de Familia. Poder Judicial de la provincia.	Recepción de denuncias. Contención, asesoramiento y acompañamiento a víctimas de delitos. Servicio de mediación penal.
Centro de Asistencia Judicial (CAJ). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia.	Asistencia interdisciplinaria a Víctimas o Testigos de Delitos que se encuentren en condición de vulnerabilidad, siendo el principal objetivo garantizarles el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Servicio de mediación penal [124] 124. En el marco del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, los CAJ cuentan con legitimación para representar a los damnificados por delitos como querellantes.

(continúa en página siguiente)

123

VG14 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Número de Áreas/ oficinas/ instituciones públicas u otro tipo de instancia específica, perteneciente a la estructura estatal de la provincia de Santa Fe y municipios y comunas, especializadas en la atención y el abordaje de temáticas relativas a la violencia contra la mujer. Detallar jurisdicción, y localización territorial

VG42 CAPACIDADES ESTATALES: Número de Áreas/oficinas/ instituciones públicas u otro tipo de instancia específica, perteneciente a la estructura estatal de la provincia de Santa Fe y municipios y comunas, que prestan asesoramiento o servicios jurídicos

VG28 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Número de servicios que presten atención y acompañamiento psicológico antes, durante y después del proceso legal

VG74 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de entidades receptoras de denuncias. En caso de existir, número y localidades en las que se encuentran

VG76 ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de una oficina, relatoría u otros tipos de instancia específica en violencia a nivel de los tribunales ordinarios, segunda instancia y Cortes supremas de justicia

124

VG7 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Legislación que prohíba en forma explícita el uso de métodos de conciliación, mediación, probation, suspensión de juicio a prueba, aplicación del criterio de oportunidad, conmutación de penas u otros orientados a resolver extrajudicialmente casos de violencia.

123. Información extraída de artículo digital del medio UNO Santa Fe, del 27 de diciembre de 2017, a partir de la recuperación de declaraciones del gobernador de la provincia de Santa Fe, Miguel Lifschitz, el Ministro de Desarrollo Social de la provincia, Jorge Álvarez, y el Subsecretario de Políticas de Diversidad Sexual, Esteban Paulón. Disponible en https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/lifschitz-inauguro-la-casa-lgbti-en-la-ciudad-de-santa-fe-12272017_HJw-HexIDm. En línea 11–06–2019.

124. Con excepción para casos de violencia, en que se encuentra prohibida por Ley la conciliación, mediación o *probation.* La Ley Nacional N°26.485/2009 expresamente prohíbe en su artículo 28 las audiencias de mediación o conciliación. En la audiencia fijada por el/la juez/a interviniente, deberá escucharse a cada parte por separado bajo pena de nulidad.

Área	Servicio prestado
Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV). Defensoría del Pueblo Provincia Santa Fe.	Asistencia integral a las víctimas y a sus familias: asistencia psicológica; asesoramiento legal; acompañamiento y asesoramiento social; articulación interinstitucional, espacios de sensibilización, capacitación y prevención.
Unidades Fiscales Especiales. Ministerio Público de la Acusación. Poder Judicial.	Competencia específica en materia de delitos de violencia de género.
Centro de Denuncias, Asistencia y Orientación ciudadana. Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia.	Recepción de denuncias y demandas; asesoramiento integral; establecimiento de vías institucionales para su abordaje y defensa.

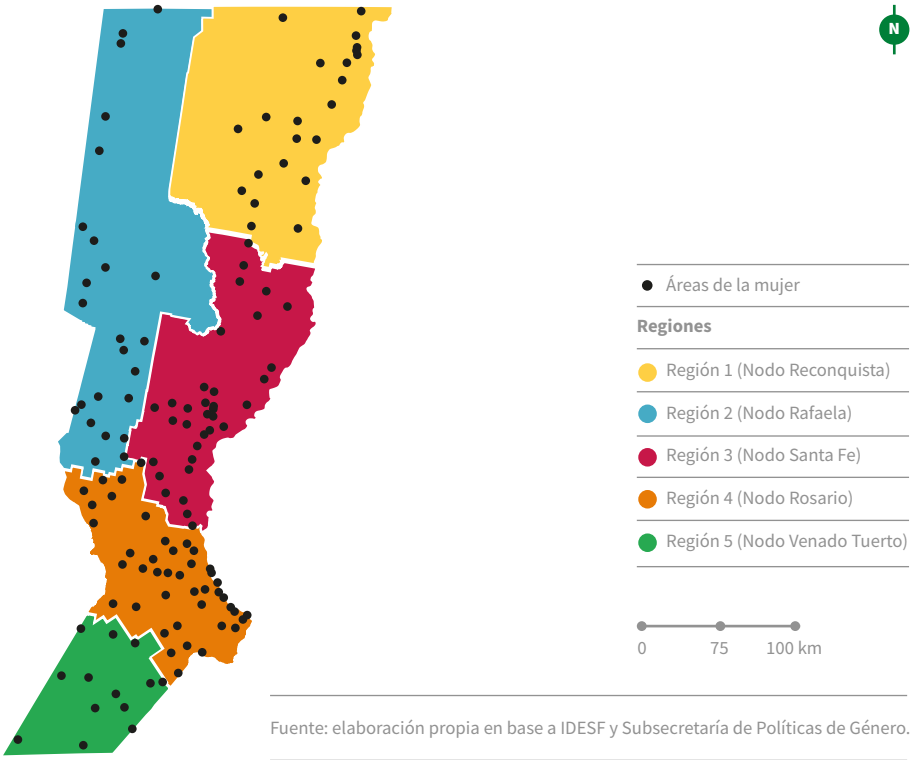
Fuente: elaboración propia en base a información proveniente de diversas fuentes las cuales se detallan en nota al pie[125].

A partir de 2015, se lleva adelante un cambio en la lógica de trabajo de los equipos de atención y de promoción de derechos. Se pasó de la relación directa con mujeres en situación de violencia a la relación con municipios y comunas y organizaciones de la sociedad civil. Es decir, que las áreas especializadas en violencia hacia las mujeres pertenecientes al Estado provincial pasaron a actuar en un segundo nivel de intervención, considerando como primer nivel de intervención a los municipios y comunas. Este cambio responde a la necesidad de fortalecer los ámbitos locales, quienes por su propia naturaleza tienen mayor cercanía con las situaciones y con las personas afectadas, con el objetivo de dejar capacidades instaladas a nivel institucional, mediante la creación de Áreas de la Mujer (a través de Ordenanza o Decreto municipal). Con posterioridad a la creación de una institución rectora en género se procede al fortalecimiento de los equipos locales, mediante el aporte de recursos económicos y humanos y el ofrecimiento de acompañamiento y asistencia.

Esta relación entre el gobierno provincial, a través de la Subsecretaría de Políticas de Género, y los municipios y comunas se sustenta especialmente en convenios de cooperación en el marco del Decreto Provincial 1.785/2017, que otorga incentivos económicos para la creación y/o fortalecimiento de Áreas de la Mujer a nivel local, y permite ampliar la Red de apoyo y la capacidad de actuación y cobertura territorial. En términos objetivos, este proceso se evidencia en el aumento de la presencia de Áreas de la Mujer que pasan a integrar las estructuras gubernamentales de los gobiernos locales: cerca de 15 localidades concretaron convenios con el gobierno provincial para tal fin en 2015; la cifra llegó a las 85 localidades en 2017 y 135 en 2018. Existen además Áreas de la Mujer en algunas localidades que fueron creadas por iniciativa de cada ciudad o comuna, sin la celebración de convenios con el gobierno provincial.

125. Sitio web oficial del gobierno de la provincia de Santa Fe, informes de gestión, Noticias del gobierno de Santa Fe (web), Guía de atención para la atención de la violencia de género del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia (2013), Recursero de centros de consulta y atención sobre violencia de género del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Sitio web oficial del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, Sitio web oficial del Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe, Subsecretaría de Políticas de Género.

MAPA 26. Localización de áreas de la mujer, por región en la provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF y Subsecretaría de Políticas de Género.

TABLA 101. Localidades que cuentan con Áreas de la Mujer por región. Provincia de Santa Fe. Año 2019.

Áreas de la Mujer en municipios/comunas		
Región 1	22	El Rabón, Florencia, Las Toscas, Malabrigo, Reconquista, Tacuarendí, Villa Ocampo, Alejandra, Romang, Calchaquí, Los Amores, Margarita, Vera, El Sombrerito, La Sarita, Las Garzas, Nicanor Molina, San Antonio de Obligado, Villa Ana, Fortín Olmos, Garabato, La Gallareta.
Región 2	27	Gato Colorado, Tostado, Frontera, Humberto Primo, Josefina, Lehmann, María Juana, San Vicente, Santa Clara de Saguier, Sunchales, Arrufó, Ceres, Hersilia, San Cristóbal, San Guillermo, Suardi, Cañada Rosquín, El Trébol, María Susana, Piamonte, San Jorge, San Martín de las Escobas, Gregoria Pérez de Denis, Pozo Borrado, Santa Margarita, Carlos Pellegrini, Colonia Belgrano.
Región 3	35	Cacique Ariacaiquín, La Brava, San Javier, Cayastá, Helvecia, Santa Rosa de Calchines, Laguna Paiva, Monte Vera, Nelson, Recreo, San José del Rincón, Sauce Viejo, Esperanza, Humboldt, Pilar, San Jerónimo Norte, Barrancas, Coronda, Galvez, Monje, San Genaro, San Justo, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Santo Tomé, Candioti, Franck, Bernardo de Irigoyen, Desvío de Arijón, Maciel, La Criolla, Gobernador Crespo, Pedro Gomez Cello, López, Santa Fe.
Región 4	31	Armstrong, Cañada de Gómez, Salto Grande, Totoras, Álvarez, Arroyo Seco, Pérez, Pueblo Hester, Zavalla, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Bouquet, Las Parejas, Casilda, Susana, Tacural, Zenón Pereyra, Bustinza, Correa, Coronel Bogado, Fighiera, Granadero Baigorria, Pueblo Andino, Villa Gobernador Gálvez, Luis Palacios, San Jerónimo Sud, Villa Mugueta, Serodino, Rosario, Villa Constitución.
Región 5	23	Chañar Ladeado, Los Quirquinchos, San José de la Esquina, Alcorta, Firmat, Hugues, María Teresa, Rufino, Teodelina, Venado Tuerto, Villa Cañás, Arequito, Bigand, Juncal, Máximo Paz, Peyrano, Villa Constitución, San Gregorio, Santa Isable, Wheelwright, Maggiolo, Rueda, Empalme Villa Constitución.

Fuente: elaboración propia en base a información proveniente de la Subsecretaría de Políticas de Género. 2019.

Surge aun como desafío a alcanzar la profundización en cuanto a capacitación y formación acerca de las convenciones internacionales, la legislación nacional, provincial y demás conocimientos necesarios, de los nuevos equipos locales, de manera de disminuir paulatinamente limitaciones en el abordaje de la atención. No obstante, la creación de instituciones específicas en género y las acciones para su fortalecimiento a nivel local constituyen un primer paso en ese sentido. Por otra parte, para avanzar en la formación de los Equipos locales, el gobierno provincial pone a disposición sus Equipos de Promoción de Derechos (Entrevista, 2018a).

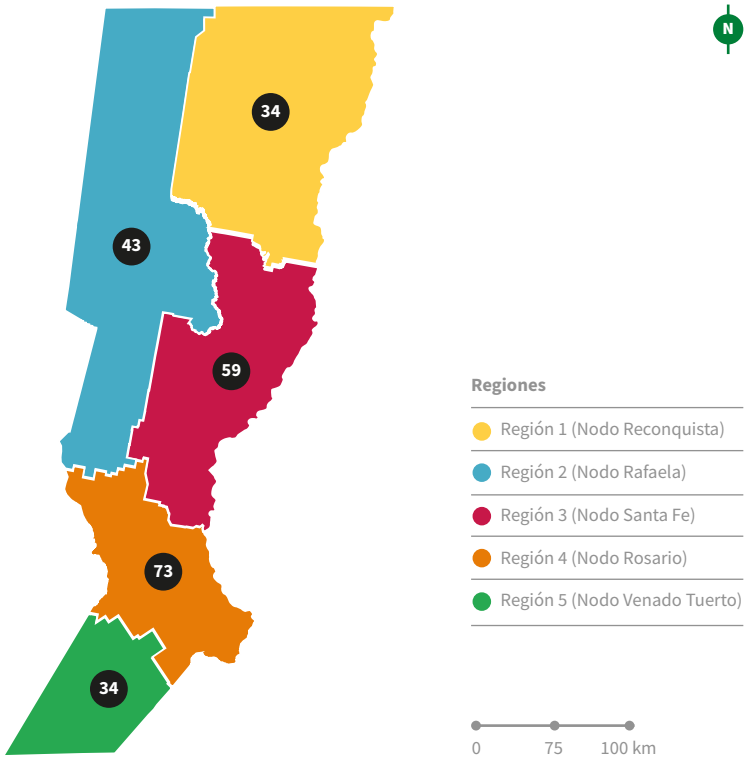
El gobierno provincial, en cuanto al establecimiento de los contactos con municipios y comunas para la concreción de los mencionados convenios de cooperación, definió priorizar a aquellas ciudades con una densidad poblacional intermedia, de entre 10.000 y 15.000 habitantes, o donde ocurrieron situaciones gravísimas de violencia hacia las mujeres o femicidios, aunque se tratase de localidades de menor densidad poblacional. La Región 2, cuya cabecera es la ciudad de Rafaela, es la que más dificultades ha significado para la llegada de la Subsecretaría debido a que es en la que se asientan las localidades más pequeñas y donde existen gran cantidad de parajes y colonias. Las ciudades de Rosario y Santa Fe quedaron por fuera de este abordaje por considerarse que cuentan con recursos propios, experiencia y desarrollo de estructura suficientes (Entrevista, 2018a).

La multiplicación de Áreas de la Mujer en distintas localidades del territorio provincial da cuenta de un acompañamiento político e institucional que busca dar un salto cualitativo en el abordaje de las políticas de género. Da cuenta también de un contexto político y social favorable que se atraviesa en el país, que pone en agenda la cuestión de género también en los niveles locales tradicionalmente menos receptivos y estimula la respuesta del poder político en consonancia con lo que la sociedad ha comenzado a exigir. En este sentido, especialmente en aquellas ciudades o comunas en que existe presencia de organizaciones sociales de mujeres, el rechazo de la firma de un convenio por parte del Ejecutivo local para la creación de estas áreas implica un costo político y un descrédito social. En general, casi la totalidad de los convenios ofrecidos por la Subsecretaría a los municipios y comunas fueron aceptados. Aún no se ha llegado a la cobertura total del territorio provincial, de 363 localidades (Entrevista, 2018a).

Además de las Áreas de la Mujer constituidas en municipios y comunas, existe también un nutrido entramado de áreas y oficinas, tanto pertenecientes a la estructura del Poder Ejecutivo provincial como del Poder Judicial, que ha ido aumentando en número y distribución geográfica en la última década, entre cuyas funciones se encuentran las de recepcionar denuncias, como también prestar asesoramiento jurídico y atención y acompañamiento psicológico.

En total, estos organismos son alrededor de un centenar, distribuidos en las cinco Regiones provinciales, a los que se suman las Áreas de la Mujer, que en 2018 estaban presentes en aproximadamente 140 municipios/comunas.

MAPA 27. Total de áreas especializadas en la atención de la violencia hacia las mujeres, por región en la provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e información proveniente de sitios web del Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, Defensoría del Pueblo de la provincia, Ministerio Público de la Acusación, Poder Judicial de la provincia.

Actualmente, existen 25 Centros Territoriales de Denuncia distribuidos en diferentes localidades de la provincia de las 5 Regiones o Nodos; 5 Unidades de información y atención a la víctima (1 en cada cabecera de Nodo); 24 Comisarías de la Mujer; 15 Secretarías de Violencia en Juzgados de Familia en el conjunto de las 5 Circunscripciones Judiciales (si bien al interior de las Circunscripciones no todos los Circuitos Judiciales cuentan con una Secretaría); 6 Centros de Asistencia Judicial (CAJ) distribuidos entre los Nodos, con excepción del Nodo 5 que no cuenta con ningún CAJ; 3 Unidades Fiscales Especiales con competencia específica en materia de delitos de violencia de género; 7 Centros de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV) de la Defensoría del Pueblo de la provincia.

TABLA 102. Detalle y localización de áreas especializadas en la atención de la violencia hacia las mujeres por región. Provincia de Santa Fe. Año 2019.

Oficinas, secretarías o mecanismos estatales especializados en violencia contra la mujer

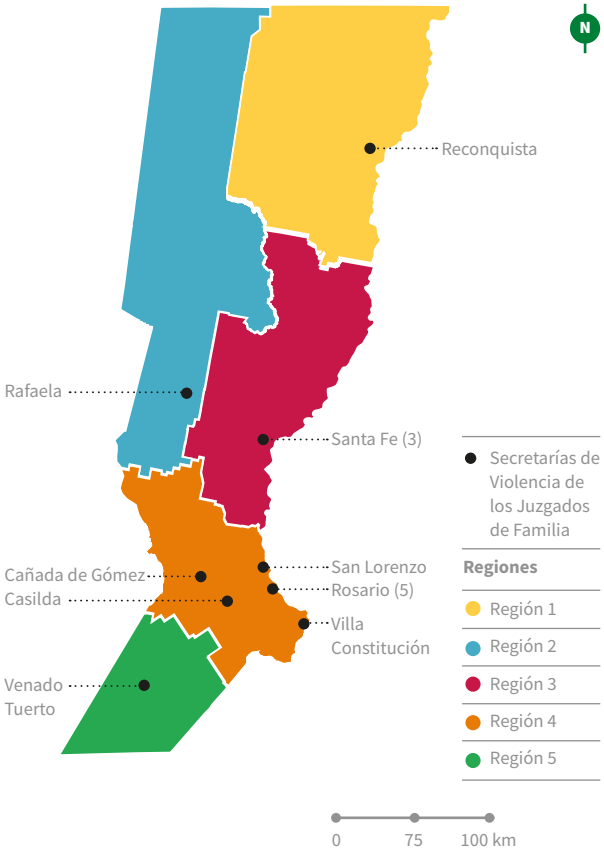
Región/Nodo	Área	Cantidad	Localidad
Región 1 (Reconquista)	Sede Subsecretaría de Políticas de Género	1	Reconquista
	Unidad de información y atención de víctimas y denunciantes. Ministerio Público Fiscal.	1	Reconquista
	Centro Territoriales de Denuncia (CTD)	1	Reconquista
	Comisaría de la Mujer	3	Calchaquí, Reconquista, Vera
	Secretarías de Violencia de los Juzgados de Familia	1	Reconquista
	Centro de Asistencia Judicial (CAJ)	2	Reconquista, Vera
	Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV)	2	Vera, Reconquista
	Unidades Fiscales Especiales con competencia específica en materia de delitos de violencia de género. Ministerio Público de la Acusación	1	Reconquista – Área de atención a la víctima
Total Región 1	**12**		
Región 2 (Rafaela)	Sede Subsecretaría de Políticas de Género	1	Rafaela
	Unidad de información y atención de víctimas y denunciantes. Ministerio Público Fiscal.	1	Rafaela
	Centros Territoriales de Denuncia (CTD)	3	Sunchales, Frontera , Rafaela
	Comisaría de la Mujer	4	Rafaela, San Cristóbal, Sastre, Tostado
	Secretarías de Violencia de los Juzgados de Familia	1	Rafaela
	Centro de Asistencia Judicial (CAJ)	2	Rafaela, Tostado
	Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV)	2	Rafaela, Tostado
	Unidades Fiscales Especiales con competencia específica en materia de delitos de violencia de género. Ministerio Público de la Acusación	2	Rafaela, San Cristóbal (Oficina Especializada en Violencia de Género, Sexual y Familiar)
Total Región 2	**16**		
Región 3 (Santa Fe)	Sede Subsecretaría de Políticas de Género	1	Santa Fe
	Casa LGBTI	1	Santa Fe
	Unidad de información y atención de víctimas y denunciantes. Ministerio Público Fiscal.	1	Santa Fe
	Centros Territoriales de Denuncia (CTD)	4	Santa Fe (2), Recreo, San José del Rincón
	Comisaría de la Mujer	11	Barracas, Coronda, Esperanza, Gálvez, Helvecia, Laguna Paiva, San Justo, San Javier (2), Santa Fe, Santo Tomé
	Secretarías de Violencia de los Juzgados de Familia	3	Santa Fe (3)
	Centro de Asistencia Judicial (CAJ)	1	Santa Fe
	Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV)	1	Santa Fe
	Unidades Fiscales Especiales con competencia específica en materia de delitos de violencia de género. Ministerio Público de la Acusación	1	Santa Fe (UFE de Violencia hacia las mujeres N° 131)
Total Región 3	**24**		

Región 4 (Rosario)	Sede Subsecretaría de Políticas de Género	1	Rosario
	Casa LGBTI	1	Rosario
	Unidad de información y atención de víctimas y denunciantes. Ministerio Público Fiscal.	1	Rosario
	Centros Territoriales de Denuncia (CTD)	15	Armstrong (1), Coronda (1), Fray Luis Beltrán (1), Funes (1), Granadero Baigorria (1), Pérez (1), Rosario (7), Roldán (1), Villa Gobernador Gálvez (1)
	Comisaría de la Mujer	11	Armstrong, Casilda, Carcarañá, Cañada de Gómez, Las Parejas, Las Rosas, Montes de Oca, Rosario, San Genaro, San Lorenzo, Villa Constitución
	Secretarías de Violencia de los Juzgados de Familia	9	Rosario (5), Cañada de Gómez (1), Casilda (1), San Lorenzo (1), Villa Constitución (1)
	Centro de Asistencia Judicial (CAJ)	1	Rosario
	Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV)	1	Rosario
	Unidades Fiscales Especiales con competencia específica en materia de delitos de violencia de género. Ministerio Público de la Acusación	1	Rosario (UFE de Delitos contra la Integridad Sexual N° 220)
	Centro de asistencia a la mujer víctima de violencia de género. Dependiente del Colegio de Abogados – Rosario	1	Rosario
Total Región 4	**42**		
Región 5 (Venado Tuerto	Sede Subsecretaría de Políticas de Género	1	Venado Tuerto
	Casa LGBTI	1	Venado Tuerto
	Unidad de información y atención de víctimas y denunciantes. Ministerio Público Fiscal.	1	Venado Tuerto
	Centros Territoriales de Denuncia (CTD)	2	Venado Tuerto (1), Chañar Ladeado (1)
	Comisaría de la Mujer	3	Firmat (Centro de orientación a la víctima de violencia familiar y sexual), Rufino, Villa Cañás
	Secretarías de Violencia de los Juzgados de Familia	1	Venado Tuerto
	Centro de Asistencia Judicial (CAJ)	0	-
	Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV)	1	Venado Tuerto
	Unidades Fiscales Especiales con competencia específica en materia de delitos de violencia de género. Ministerio Público de la Acusación	1	Venado Tuerto (Área de atención a la víctima)
Total Región 5	**11**		
Total áreas	**105**		

Fuente: elaboración propia en base a información proveniente de diversas fuentes las cuales se detallan en nota al pie[126].

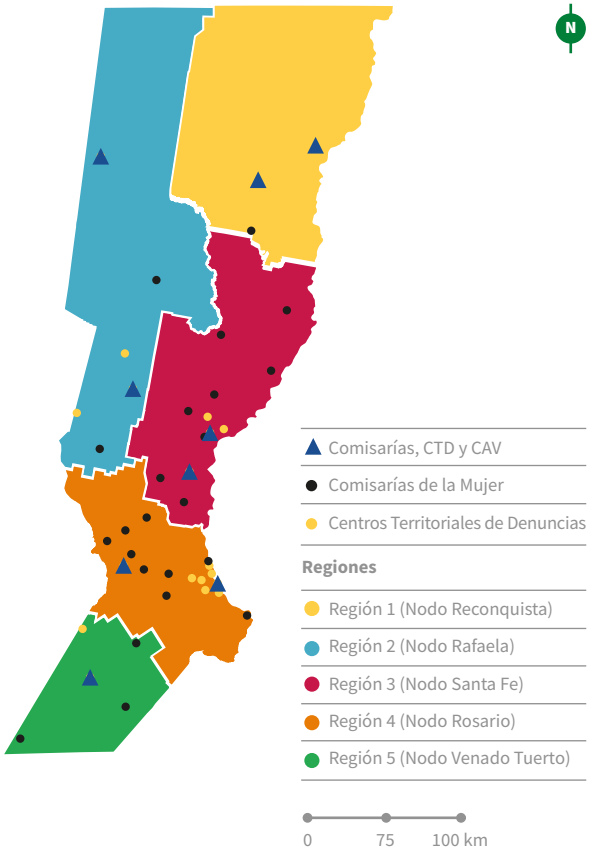
126. Sitio web oficial del gobierno de la provincia de Santa Fe, informes de gestión, Noticias del gobierno de Santa Fe (web), Guía de atención para la atención de la violencia de género del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia (2013), Recursero de centros de consulta y atención sobre violencia de género del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Sitio web oficial del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, Sitio web oficial del Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe, Subsecretaría de Políticas de Género.

MAPA 28. Localización de Secretarías de Violencia de los Juzgados de Familia, por región en la provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e información proveniente de sitios web del Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, Defensoría del Pueblo de la provincia, Ministerio Público de la Acusación, Poder Judicial de la provincia.

MAPA 29. Localización de Comisarías de la Mujer, Centros Territoriales de Denuncias y Centros de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito, por región en la provincia de Santa Fe. Año 2019.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e información proveniente de sitios web del Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, Defensoría del Pueblo de la provincia, Ministerio Público de la Acusación, Poder Judicial de la provincia.

El Poder Judicial provincial brinda patrocinio jurídico gratuito a través de las Defensorías Civiles. Las personas que no cuentan con recursos suficientes para afrontar los gastos de un abogado pueden acercarse a las Defensorías Civiles en turno para solicitar la asistencia respectiva. El servicio que se brinda es de asesoramiento y/o patrocinio legal en el caso que exista una controversia judicial, a los fines de interponer el recurso legal que corresponda contra la persona que esté vulnerando el derecho afectado, en este caso, violencia familiar (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, 2018).

A fines de 2015 se sancionó la Ley Nacional 27.210, que establece la necesidad de creación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género en el ámbito de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La finalidad de este Cuerpo es la de

brindar patrocinio jurídico gratuito y asesoramiento legal integral[127] en todo el territorio nacional a personas víctimas de violencia de género, así como la ejercida por razones de identidad de género u orientación sexual, siempre que no cuenten con los recursos para acceder a dicha prestación. El patrocinio jurídico gratuito a ofrecerse por el Cuerpo se concibe a partir de mecanismos de coordinación y cooperación con el Poder Judicial, el Ministerio Público de la Defensa y Fiscal, colegios de abogadas/os, los Centros de Acceso a la Justicia y demás organismos y/o entidades de la sociedad civil, tanto de jurisdicción nacional como provincial (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Justicia 2020, 2018).

Sin embargo, todavía no se avanzó en su reglamentación, asignación presupuestaria e implementación. A partir de marzo de 2018 se abrió el Registro de Aspirantes de profesionales del derecho con interés en patrocinar víctimas de violencia de género. Las/los abogadas/os deberán realizar y aprobar el Curso de Transformación Actitudinal en género (TAG) elaborado por expertas y un equipo interdisciplinario y administrado por tutoras del Cuerpo.

En la provincia de Santa Fe, los delitos graves, como abusos sexuales, Trata de Personas o lesiones graves son abordados desde la Oficina de Asistencia a la Víctima (OAV), que funciona en el marco de los Centros de Asistencia Judicial (CAJ). Allí se conforma un equipo interdisciplinario que asiste y acompaña a la víctima durante todas las instancias del proceso judicial. En el marco del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, los CAJ cuentan con legitimación para representar a los damnificados por delitos como querellantes (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018b).

La Resolución 370/08 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe, referida a la reglamentación de los Centros de Asistencia Judicial creados mediante Decreto 1.326/2008, fue modificada en 2009 por la Resolución 299/09. Esta última incorpora en la última parte del artículo 9 del Anexo Único —Reglamento de los Centros de Asistencia Judicial— de la Resolución 370/08, el siguiente texto:

> «Los abogados de la Oficina de Asistencia a la Víctima (OAV) y los contratados por la misma solo podrán actuar judicialmente representado a victimas consideradas vulnerables en razón de su edad, género, estado físico o mental, circunstancias sociales, étnicas y/o culturales y económicas. La representación Judicial mencionada se limita a aquellos casos en donde se evidencia o pueda razonablemente presumirse la imposibilidad de la persona asistida, por su situación de vulnerabilidad, conforme al párrafo anterior, de poder contar con asistencia profesional para un efectivo acceso a la justicia. Caso contrario, el asesoramiento se limitara a brindar información jurídica que oriente a la víctima para acceder a la justicia.»

Esto indica que, en aquellas situaciones que se ajusten al criterio mencionado en el texto incorporado por la Resolución 299/2009, los abogados de las OAV pueden realizar un patrocinio jurídico gratuito.

A la restricción expresada en la norma para el acceso de las personas al patrocinio jurídico gratuito, se suma el hecho de que la distribución de los Centros de Asistencia Judicial (CAJ) es limitada: se encuentran en seis ciudades de la provincia de cuatro de las cinco Re-

127. El patrocinio jurídico hace referencia al asesoramiento técnico y representación de procedimiento que un/a abogado/a realiza respecto de una de las partes litigantes. El asesoramiento legal consiste en el ofrecimiento de información referida a la aplicación de normativa, en cualquiera de sus ramas, con el objetivo de aconsejar sobre asuntos de naturaleza jurídica en busca de la solución a un problema.

giones o Nodos (Rafaela, Tostado, Reconquista, Vera, Rosario, Santa Fe). La Región 5 no cuenta con ningún CAJ. Las limitaciones en la proporción del patrocinio jurídico gratuito es una de las dificultades que existen al momento del abordaje de las situaciones de violencia.

En cambio, es más accesible el servicio de asesoramiento jurídico. Se presta tanto en espacios municipales/comunales, a través de diferentes mecanismos, como así también es brindado por equipos de profesionales pertenecientes a la Subsecretaría de Políticas de Género (Entrevista, 2018a). A nivel del Poder Judicial de la provincia, se cuenta con Defensorías Civiles en las sedes de Distrito, así como Defensorías Zonales en la ciudad de Santa Fe (4 en total y una a crearse) y Rosario (6 en total). En cada una de dichas ciudades se cuenta asimismo con un Equipo Interdisciplinario destinado a atender las necesidades en materia de niños, niñas y adolescentes que requieran los Juzgados de Menores y Familia (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, 2018).

En 2018, el Ministerio de Justicia de la Nación anunció la firma de convenios con provincias para la incorporación de personal que realice patrocinio jurídico gratuito. Sin embargo, no hay todavía mayores precisiones ni se ha convocado a las provincias para coordinar acciones y priorizar zonas donde se detecte mayor necesidad (Entrevista, 2018a).

125 **VG38** CAPACIDADES ESTATALES: Los procedimientos judiciales contemplan mecanismos para hacer efectivas las medidas de protección y garantizan la seguridad de las mujeres víctimas de violencia, sus hijas/os, y la de sus testigos/as. Entre estos mecanismos se cuentan:
a) Fondos para traslados;
b) Mecanismos de rescate de mujeres;
c) Cambio de identidad;
d) Protección de testigos;
e) Salvoconducto para salir del país;
f) Redes seguras de referencia;
g) Botón de pánico

4.5.2.1.2 Procedimientos y acciones judiciales de protección para víctimas y testigos

La normativa argentina y de la provincia de Santa Fe crea y/o regula la existencia de una serie de mecanismos de los que puede disponer el Poder Judicial, tanto nacional como provincial, tendientes a hacer efectivas las medidas de protección y garantizar la seguridad de las mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos y la de sus testigos. 125

TABLA 103. Normativa nacional sobre medidas de protección a solicitud de la víctima, de terceras/os o de oficio.

Año	Normativa Nacional	Objeto
1994	Ley Nacional 24.417	Protección contra la Violencia Familiar.
1996	Decreto Nacional 235	Reglamenta la Ley 24.417/1994 de Protección contra la Violencia Familiar.
1998	Resolución 58. Procuración General de la Nación	Crea la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI).
2009	Ley Nacional 26.485	Determina medidas Preventivas: Artículo 24, 25, 26 y 32
2015	Resolución 12. Ministerio de Seguridad de la Nación.	Aprueba el «Protocolo de actuación para la implementación del sistema de alerta y localización georeferenciada Botón de Pánico» y sus instrumentos operativos: formularios de información de la víctima y del victimario y actas de consentimiento informado. Delega la aplicación del Protocolo en la Coordinación de Articulación con el Ámbito Judicial en Materia de Violencia de Género.

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de normativa nacional.

TABLA 104. Normativa provincial sobre medidas de protección a solicitud de la víctima, de terceras/os o de oficio.

Año	Normativa Provincial	Objeto
1994	Ley Provincial 11.202	Creación del Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito (CAV) (depende de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe)
1997	Ley Provincial 11.529	Violencia Familiar (medidas a solicitud del juez: Artículo 5: Medidas Autosatisfactivas).
2009	Ley Provincial 13.348	Adhesión a la ley Nacional 26.485. (Ley Nacional 26.485 Medidas Preventivas: Art.24 – Art 25 – Art.26 y Art. 32: Sanciones ante las medidas ordenadas por el Juez/a. Ampliación u ordenar otras medidas.)
2012	Ley Provincial 13.297	Ley de emergencia en seguridad pública, prorrogado el plazo por otros 18 meses a partir de su vencimiento actual mediante el Decreto 1.861/14. Constituyó el «Fondo para la Asistencia a la Seguridad Pública y Prevención Ciudadana – Ley 13.297». Con el 10% de lo recaudado por concepto de Impuesto al Sello permitió la compra de equipamiento y la disposición de recursos de una manera más ágil y menos burocrática.
2013	Decreto Provincial 1.595	Crea en todo el ámbito de la provincia de Santa Fe los «Centros Territoriales de Denuncias», en el marco de la Ley de emergencia en seguridad pública 13.297/12.
2015	Ley Provincial 13.494	Crea el Programa provincial de protección y acompañamiento de testigos y víctimas y fondo provincial de recompensas.

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de normativa provincial.

TABLA 105. Mecanismos de protección a nivel nacional.

Mecanismo de Protección	Año	Normativa Nacional	Objeto
Fondos para traslados	2003	Ley Nacional 25.764	Creación del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados. Artículo 5 inciso d.
Mecanismos de rescate de mujeres	2012	Resolución 731. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.	Deroga la Resolución 2.149/08 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, creando el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (PNR) bajo la órbita de la Secretaría de Justicia, en el ámbito de la Subsecretaría de Política Criminal.
	2015	Resolución 445. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.	El Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (PNR), pasa a desde la órbita de la Subsecretaría de Política Criminal a la Subsecretaría de Acceso a la Justicia.
	2015	Decreto Nacional 111	Reglamentario de la Ley Nacional 26.842. Artículo 6.
Cambio de identidad	2003	Ley Nacional 25.764	Creación del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados. Artículo 5 inciso g.
Protección de testigos	2003	Ley Nacional 25.764	Creación del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados, destinado a preservar la seguridad de imputados y testigos que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal, relativa a los delitos previstos por los artículos 142 bis y 170 del Código Penal de la Nación y los previstos por las Leyes 23.737 y 25.241.

(continúa en página siguiente)

Mecanismo de Protección	Año	Normativa Nacional	Objeto
Salvoconducto para salir del país			No se dispone
Redes seguras de referencia			No se dispone
Botón de pánico	2015	Resolución 12. Ministerio de Seguridad de la Nación.	Aprueba el «Protocolo de actuación para la implementación del sistema de alerta y localización georreferenciada Botón de Pánico» y sus instrumentos operativos: formularios de información de la víctima y del victimario y actas de consentimiento informado. Delega la aplicación del Protocolo en la Coordinación de Articulación con el Ámbito Judicial en Materia de Violencia de Género. Los botones de alerta van a ir siendo reemplazados por tobilleras duales.

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de normativa nacional.

TABLA 106. Mecanismos de protección a nivel provincial.

Mecanismo de Protección	Año	Normativa Nacional	Objeto
Fondos para traslados			No se dispone
Mecanismos de rescate de mujeres			No se dispone
Cambio de identidad			No se dispone
Protección de testigos	2015	Ley Provincial 13.494	Programa Provincial de protección y acompañamiento de testigos y víctimas y Fondo Provincial de Recompensas. Artículo 2, 15 (Clases de medidas), 16 (Medidas de acompañamiento y asistencia), 18 (Medidas de protección).
	2016	Decreto Provincial 2358	Reglamentación parcial de la Ley Provincial 13.494 relativa al TITULO III «Fondo Provincial de Recompensas».
	2017	Decreto Provincial 1.838	Reglamentación parcial de la Ley Provincial 13.494 Aprueba Protocolo de actuación, intervención y asistencia a víctimas y testigos.
	2018	Decreto Provincial 0055	Modificación a la reglamentación parcial de la Ley Provincial 13.494 relativa al TÍTULO I y II CAPÍTULOS I, II y III sustituyendo el ANEXO I aprobado por el artículo 1 del Decreto 1838/2017 ANEXO I.
Salvoconducto para salir del país			No se dispone
Redes seguras de referencia			No se dispone
Botón de pánico	2013 y 2014		El Poder Judicial de la provincia de Santa Fe cuenta con botones de pánico a través de convenios suscriptos con las municipalidades de las ciudades de Santa Fe (conforme Acuerdo del Alto Cuerpo de fecha 06.08.13, Acta N° 30, Punto 2) y Santo Tomé (Acuerdo del Alto Cuerpo de fecha 26.08.14, Acta N° 37, Punto 1) a los efectos de su implementación en los Juzgados de Familia (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, 2018).

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de normativa provincial y solicitudes de información al Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, 2018 y 2019.

126 **VG72** ACCESO A LA JUSTICIA: Existencia de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela). Aplicación

Según se observa del detalle de mecanismos judiciales listados más arriba, tanto a nivel nacional como provincial, no se dispone de medidas que otorguen a las víctimas y/o testigos de delitos un salvoconducto para salir del país y redes seguras de referencia. Además, en la provincia de Santa Fe, no se cuenta con mecanismos tales como fondos para traslados, mecanismos de rescate de mujeres, cambio de identidad (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, 2019).

Se evidencia por lo tanto que los mecanismos de protección a nivel provincial son escasos y requieren de un esfuerzo en cuanto a su ampliación y garantía en línea con las disposiciones de derechos humanos.

Por otra parte, la Constitución Nacional, en su artículo 43 expresa que «Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.» Estará habilitado para interponer esta acción el afectado, «el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley».

Este artículo agrega en su último párrafo una segunda medida de protección, la acción de hábeas corpus, que podrá ser interpuesta «cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas», por parte del «afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio».

La Ley Nacional 16.986/1966 reglamenta la acción de amparo contra todo acto y/u omisión de la autoridad Pública: su procedencia (artículo 1°), los casos de inadmisibilidad (artículo 2), las condiciones en las que deberá ser interpuesta (artículos 5,6 y 7).

En la provincia de Santa Fe, la Constitución en su artículo 17 se manifiesta sobre la acción de amparo de esta manera: «Un recurso jurisdiccional de amparo, de trámite sumario, puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal, o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que amenazare, restringiere o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos.»

La Ley Provincial 10.456/1990 (con modificatorias) en su artículo 1° complementa el artículo 17 de la Constitución Provincial expresando que «la Acción jurisdiccional de Amparo establecida por el Art. 17 de la Constitución Provincial, procederá en los casos y con las condiciones en él previstas, de conformidad con el juicio de trámite sumario que se establece en la presente Ley». 126

Otro de los mecanismos para la atención de situaciones de violencia hacia las mujeres, que complementa la presencia de oficinas de recepción de denuncia, asesoramiento y aten-

127

VG44 CAPACIDADES ESTATALES: Número de líneas telefónicas con cobertura nacional, estadual y/ local, de acceso gratuito para las mujeres

ción a la víctima, es la existencia de líneas telefónicas gratuitas para la recepción de denuncias y atención de consultas [127]. Entre ellas se reconocen líneas telefónicas con cobertura nacional, como son la 144 (atención de consultas de violencia de género), 145 (recepción de denuncias sobre el delito de Trata de Personas) y 911 (recepción de denuncias: Sistema de Emergencias Coordinadas); líneas telefónicas con cobertura provincial, como es el caso de la línea 800-555 3348 (Centro de Denuncias, Asistencia y Orientación Ciudadana) y la línea 0800-555-8632 (Centro de Atención a la Víctima (CAJ)); y líneas telefónicas con cobertura municipal, como es el caso del Teléfono Verde, perteneciente a la Municipalidad de Rosario para la atención de consultas sobre violencia de género.

TABLA 107. Líneas telefónicas con cobertura nacional, provincial y/o local, de acceso gratuito para las mujeres.

Línea Telefónica	Cobertura	Área Responsable	Normativa/Año	Tema de Atención
911	Nacional y adhesión de la provincia de Santa Fe en 2010	Ministerio del Interior de la Nación	Ley Nacional 25.367/2000	Recepción de denuncias. Sistema de Emergencias Coordinadas
144	Nacional	Secretaría de Comunicaciones del Instituto Nacional de las Mujeres	Resolución 114/ 2012	Atención de consultas de violencia de género
145	Nacional	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación	Resolución 1280/2015	Recepción de denuncias sobre el delito de Trata de Personas
800–555–3348	Provincia de Santa Fe	Centro de Denuncias, Asistencia y Orientación Ciudadana		Recepción de denuncias sobre violaciones y afectación de los derechos humanos fundamentales. Orientación y asesoramiento a los ciudadanos.
0800–555–8632	Provincia de Santa Fe	Centro de Atención a la Víctima (CAJ)		Asistencia interdisciplinaria a Víctimas o Testigos de Delitos que se encuentren en condición de vulnerabilidad, siendo el principal objetivo garantizarles el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.
Teléfono Verde (0800 444 0420)	Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Rosario. Atención integral en violencia de género.		Decreto Municipal 1214/1990 (y sus modificatorias, Ordenanza n° 6.238 y el Decreto 85/20 14)	Atención de consultas sobre violencia de género

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de Ley Nacional 25.367/2000; Ley Nacional 27.039/2014. . Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Resolución 1.280/2015. Ministerio de Salud y Desarrollo Social, sitio web oficial. Decreto Municipal 1.214/1990. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, sitio web oficial, «Centros de Asistencia Judicial», «Centro de Denuncias, Asistencia y Orientación Ciudadana».

4.5.2.1.3 Protocolos de actuación [128]

Protocolo ante situaciones de femicidios

En la búsqueda de fortalecer las acciones territoriales de acompañamiento a familiares y entorno afectivo de las víctimas, tomar conocimiento de los recorridos y abordajes institucionales de las víctimas, si los hubiera, y aportar al proceso judicial, la Subsecretaría Provincial de Políticas de Género ha diseñado y puesto en marcha en marzo de 2016 un Modelo de Protocolo ante muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), que pretende proporcionar orientaciones generales y líneas de actuación para la práctica de los/as trabajadores/as ante las muertes violentas de mujeres por razones de género, a fin de que se sancione a los responsables y se repare a las víctimas; promover la incorporación de la perspectiva de género en la actuación de las instituciones que actúan como primer nivel de intervención ante estas situaciones y para instituciones del Poder Judicial intervinientes; y brindar herramientas prácticas para garantizar los derechos de las víctimas, los/las sobrevivientes y sus familiares. A través de este modelo de protocolo se busca generar comunicación con el primer nivel de intervención (Municipio o Comuna, equipos de acción territorial) y con Fiscalías regionales y fiscales intervinientes (IPEC, 2018).

Se garantiza absoluta reserva de la información, en tanto la puesta en marcha de este Protocolo tiene como objetivo la colaboración con los equipos territoriales y de justicia intervinientes, la contención de las víctimas y la búsqueda de fortalecimiento de políticas públicas hacia la prevención, la asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La primera acción consiste en la comunicación inmediata de la situación a la Guardia Permanente (GP) de la Subsecretaría de Políticas de Género de la Provincia de Santa Fe.

A partir de esa acción, la GP acciona el protocolo de la siguiente manera:

- Comunicación con el Primer Nivel de Intervención, Municipio o Comuna, Equipos de Atención Territorial.

  En este marco, se solicitará a municipios y comunas información referida a acciones que los equipos municipales/comunales hayan implementado previo al deceso de la víctima, con ella y/o los integrantes de su familia; acciones que los equipos municipales/comunales hayan implementado con el entorno familiar, posterior al deceso de la víctima; contacto de familiares, información sobre presencia de niños/as, hijos/as; organizaciones sociales y otras instituciones cercanas al domicilio de la víctima que pudieran aportar información.

- Comunicación con fiscalías regionales y fiscales intervinientes.

  Se solicitará a fiscalías información sobre existencia de denuncias previas y medidas tomadas (carátula de la causa, fecha de audiencias) (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018c).

Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo [129]

En la provincia de Santa Fe, el Gobierno provincial, por intermedio de la Resolución 612 del Ministerio de Salud, adhirió y adoptó la Guía Técnica para Atención Integral de los Abortos No Punibles del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable del Ministerio de Salud de la Nación (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe Noticias, 2018).

128

VG39 CAPACIDADES ESTATALES: Protocolos de atención para garantizar la operatividad de las normas sancionadas en relación con las distintas formas de violencia

VG40 CAPACIDADES ESTATALES: Protocolos de actuación para operadores de justicia, (prestadores de servicios) de salud, educadores/as, funcionarios/as públicos/as en relación con las distintas formas de violencia

129

VG49 CAPACIDADES ESTATALES: Existencia de protocolos de atención para la implementación de los diferentes servicios públicos de atención y acompañamiento a niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores afectadas por violencia:
a) Refugios.
b) Asesoría legal.
c) Acompañamiento psicológico (individual, grupal, familiar).
d) Apoyo telefónico.
e) Atención en salud.
f) Orientación, capacitación laboral.
g) Formación en derechos de las mujeres

En agosto de 2015, entró en vigencia el Código Civil y Comercial (CCyC), que consolidó la perspectiva de derechos humanos como guía interpretativa de todo el ordenamiento jurídico argentino. Entre las modificaciones específicas y pertinentes vinculadas a la salud sexual y la salud reproductiva de las personas, se incluye la ampliación de derechos, por un lado, en relación a la edad requerida para el ejercicio autónomo de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de niñas, niños y adolescentes y, por otro, en relación a las condiciones que deben respetarse para el ejercicio autónomo de derechos por parte de las personas con discapacidad.

El «Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo» es una versión revisada y actualizada de la «Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No Punibles» elaborada por el Ministerio de Salud de la Nación en 2010, y da cuenta de dichas modificaciones (Ministerio de Salud de la Nación, 2016).

En la Argentina, toda mujer, niña, adolescente y, en general, toda persona con capacidad de gestar, tiene derecho a solicitar una interrupción legal del embarazo que cursa según los mismos estándares de calidad que el resto de los servicios de salud, cuando[128]:

- el embarazo representa un peligro para la vida de la mujer y este peligro no pueda ser evitado por otros medios;
- el embarazo representa un peligro para la salud de la mujer y este peligro no pueda ser evitado por otros medios;
- el embarazo proviene de una violación;
- el embarazo proviene de una violación sobre una mujer con discapacidad intelectual o mental.

En primer lugar, el Protocolo detalla los distintos pasos del abordaje del equipo de salud, a saber:

1) Recepción: información y orientación
2) Entrevista inicial: consejería en opciones
3) Historia clínica
4) Evaluación médica
5) Estudios complementarios

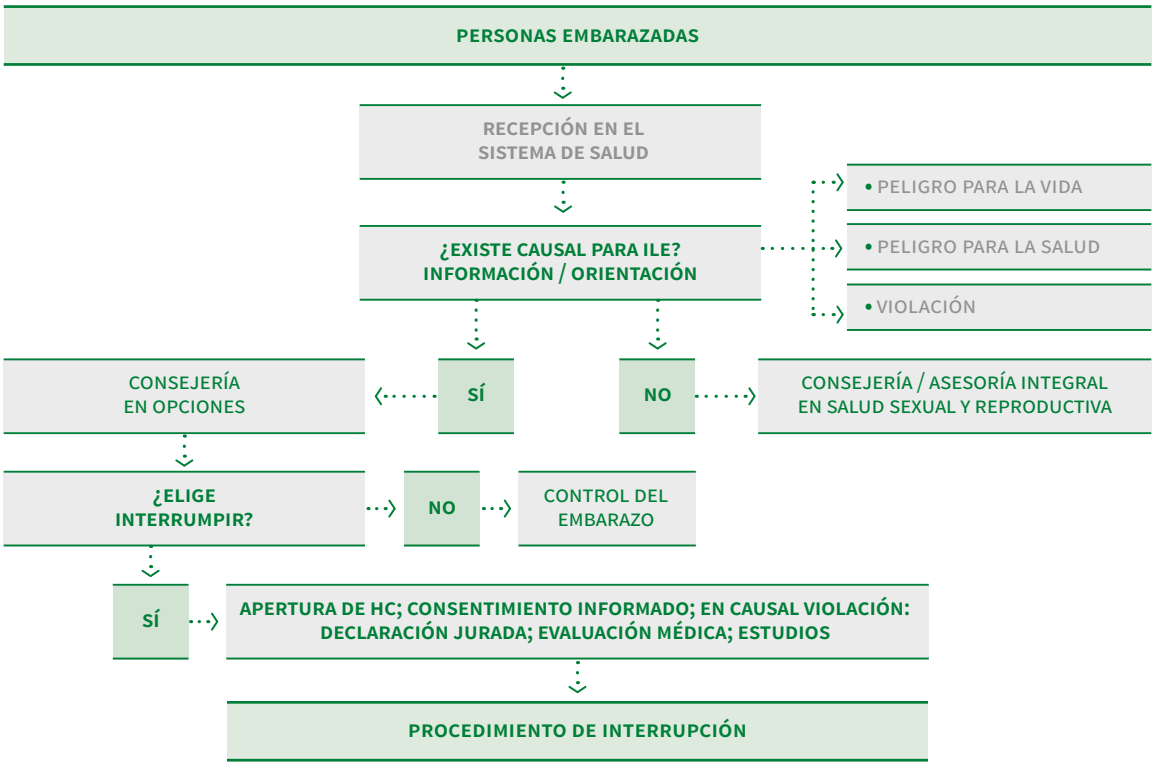
Respecto del procedimiento para realizar la interrupción del embarazo, las etapas detalladas por el Protocolo, de manera sintetizada, son:

1) Vacunación e isoinmunización RH
2) Evacuación uterina
3) Indicaciones para el momento del alta

Finalmente, el Protocolo establece la necesidad de anticoncepción post interrupción del embarazo, donde se indican los métodos anticonceptivos adecuados para el uso post aborto y la provisión de los mismos (Ministerio de Salud de la Nación, 2016).

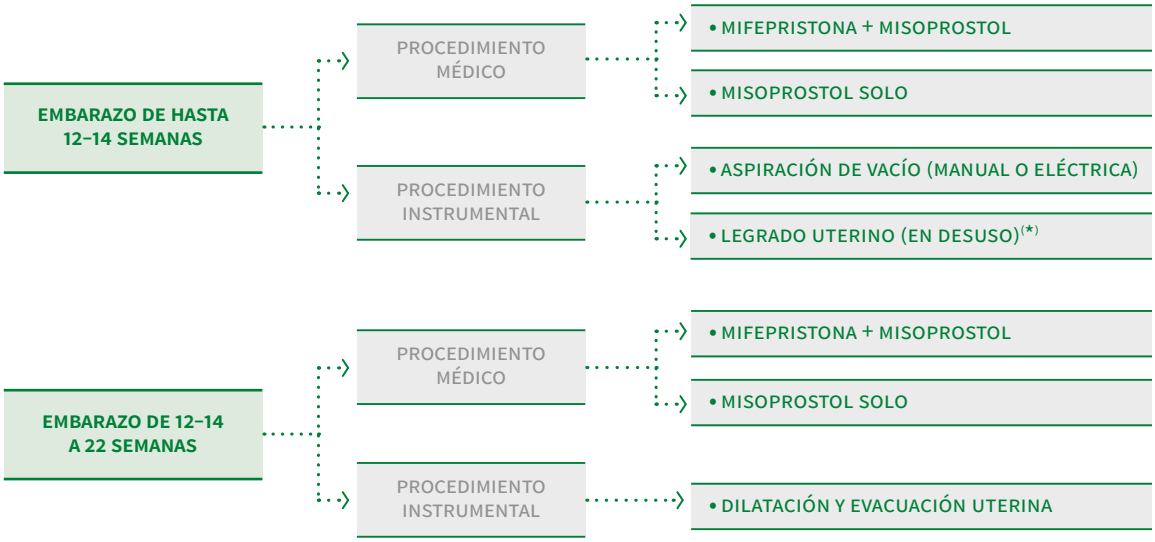
128. Fallo «F.A.L. s/medida autosatisfactiva». Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). 2012. Considerando 21.

GRÁFICO 84. Flujograma de modelo de atención en situaciones de ILE.



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación, 2016. Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo.

GRÁFICO 85. Métodos recomendados por la OMS para la interrupción del embarazo (2012).



(*) El legrado o raspado uterino debe ser utilizado cuando ninguno de los otros métodos mencionados esté disponible. Los servicios de salud y los responsables de los programas deben realizar todo el esfuerzo posible para reemplazar el legrado uterino por el tratamiento médico o la aspiración.
Fuente: Ministerio de Salud de la Nación, 2016. Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo.

130 **VG41** CAPACIDADES ESTATALES: Número de refugios, albergues y casas de acogida para víctimas de violencia contra las mujeres, sus hijas e hijos

Protocolos del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe

La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe adhirió, por Acuerdo del 29 de marzo de 2011 (Acta 14, punto 2), a las «Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad», las cuales deben ser seguidas —en cuanto resulten procedentes— como guía en los asuntos a que se refieren. Asimismo, mediante Acuerdo del 28 de mayo de 2013 (Acta 19, punto 7), se aprobó la «Guía para el Abordaje Judicial en Casos de Sospechas de Malos Tratos y Abuso Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes». Estos mecanismos, procedimientos y normativas se aplican principalmente al fuero de familia, aunque también en lo pertinente a temas vinculados a seguridad social, salud y educación (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, 2018).

Por otra parte, el Decreto Provincial 1.838/2017 reglamenta parcialmente la Ley Provincial 13.494/2015, que crea el Programa Provincial de Protección y Acompañamiento de Testigos y Víctimas en el ámbito y jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y también crea el Protocolo de Actuación, Intervención y Asistencia a Víctimas y Testigos Incluidos en el Programa Provincial de Acompañamiento y Protección de Víctimas y Testigos.

4.5.2.2 Infraestructura provincial en materia de refugios y casas de protección

En materia de infraestructura específica para la protección de personas en situación de violencia y servicios de atención y acompañamiento, la provincia de Santa Fe cuenta con un abanico de estrategias. 130

En 2012, el Gobierno de la provincia de Santa Fe creó la Red de Casas de Amparo, por medio de convenios con organizaciones de la sociedad civil especializadas y con municipios y comunas, articulando el acompañamiento y atención de las víctimas de violencias con los equipos territoriales y el monitoreo de la Dirección de Políticas de Género. A medida que ha ido creciendo la institucionalización de Áreas de la Mujer municipales y comunales en el territorio provincial, se ha tendido a que la gestión y asistencia en materia de casas de protección queden mayoritariamente en manos del Estado, y cada vez más excepcionalmente a cargo de organizaciones de la sociedad civil.

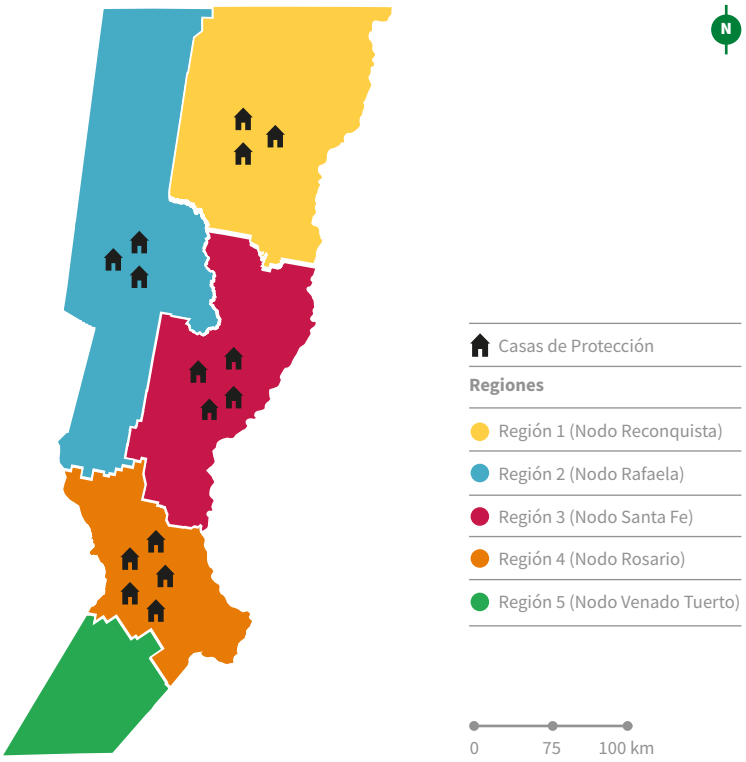
En la actualidad, la concreción de convenios con organizaciones sociales se considera como acción solo en caso de necesidad mayor o en que no se cuente con el compromiso de un gobierno local para la gestión de las casas de protección, ya que desde el gobierno provincial se considera que la asistencia debe estar fuertemente en manos del Estado.

El Programa «Red de casas de protección y fortalecimiento de mujeres» (Decreto Provincial 1.785/2017) tiene por objetivo garantizar alojamiento transitorio para resguardo y protección de mujeres, sus hijos e hijas, en situación de riesgo de vida motivada por violencia de género, en aquellos casos en que no posean una red familiar o de amistades que las reciban. La Subsecretaría de Políticas de Género es la autoridad de aplicación de dicho programa y tiene la facultad de celebrar convenios con municipios y comunas y/u organizacio-

nes de la sociedad civil que garanticen el funcionamiento de la Red de Casas de Protección y Fortalecimiento (aporte económico para alquiler, refacciones, equipamiento, costos de personal y/o mantenimiento de las casas de protección u otro).

Según un informe elaborado por el movimiento Ni Una Menos, en que analiza 11 provincias argentinas, la oferta de refugios para atender situaciones graves y urgentes de violencia contra las mujeres es insuficiente en la mayoría de las provincias relevadas. Sin embargo, los casos de las provincias de Santa Fe y Salta se destacan como excepcionales a la generalidad del país en materia de casas de protección, ya que contaban con más de 100 plazas provinciales en el año 2015 (Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLa) e Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCi), 2016). En 2018, en la provincia de Santa Fe se contaba con 15 espacios con un total de 200 plazas disponibles, distribuidas en el territorio provincial.

MAPA 30. Cantidad de casas de protección, por departamento en la provincia de Santa Fe. Año 2018.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF y Observatorio de Violencias hacia las mujeres. Subsecretaría de Políticas de Género. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

131

VG10 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Plan nacional, política, acción, estrategia para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores en sus diversas manifestaciones. Alcance y características considerando niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores de diversidad étnica, afrodescendientes, rurales, con discapacidades, con opciones sexuales diversas, por su orientación sexual, por su identidad de género, en situación de migrantes, refugiadas, desplazadas o privadas de la libertad

VG16 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Participación de la sociedad civil en el diseño, monitoreo y evaluación del plan nacional/acción / estrategia

VG58 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Ley que incorpore / incluya el derecho a la identidad de género y diversidad sexual

Surge claramente la progresividad en la materia al considerar que en 2008, año en que se crea por primera vez en la provincia de Santa Fe un área específica para las políticas de género como fue la Dirección Provincial de las Mujeres (luego denominada Dirección Provincial de Políticas de Género, actualmente Subsecretaría de Políticas de Género), no existía ningún albergue para mujeres en situación de violencia en la provincia, por lo que se terminaba enviando a las mujeres a Rosario, donde la Municipalidad contaba con refugios (Página 12, 2008).

En algunos casos existen dificultades para la concreción de convenios entre la provincia de Santa Fe y municipios y comunas para tal fin, ya que el acuerdo implica disponer de fondos por parte del gobierno de la provincia, como así también de recursos y administración de los espacios por parte de las localidades.

Las regiones del norte y del extremo sur de la provincia son aquellas que presentan mayor escasez de plazas, si bien por otra parte son aquellas que tienen menor densidad poblacional y demanda de espacios de refugio (Entrevista, 2018a).

Si bien es muy importante contar con Refugios para las mujeres víctimas de violencia, y se observa progresividad en la materia, es necesario destacar que esta protección es considerada como un punto de partida transitorio, brindado por el Estado ante la emergencia, pero no como la solución definitiva para mujeres víctimas de violencia, sino que el camino es garantizar el acceso a una vivienda adecuada. Esto es así, dado que se considera revictimización la prolongación del hospedaje de las mujeres y sus hijas e hijos en dichos Refugios por un tiempo extenso (Colanzi, 2018).

4.5.2.3 Planificación estatal para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres

Tanto el Estado Nacional Argentino como el Estado de la provincia de Santa Fe han diseñado Planes de Acción enmarcados en la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres. 131

La Ley Nacional 26.485/2009 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en su artículo 9°, inciso a) señala que el Consejo Nacional de las Mujeres debe elaborar y monitorear un Plan de Acción.

El Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017–2019) fue presentado en julio de 2016 por el Consejo Nacional de las Mujeres, denominado desde 2017 Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), 8 años después de la sanción de la Ley que exige su elaboración (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2016). Temporalmente, el Plan comprende un período (2017–2019) que contempla una evaluación de medio término con el propósito de analizar los resultados de las medidas y acciones implementadas y, en función de ello, diseñar el siguiente Plan Nacional de Acción.

A nivel provincial, el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Provincia de Santa Fe (PIOD), constituye la primera iniciativa oficial de la provincia y el primer compromiso político de gobierno que focaliza su mirada en las problemáticas de género y sucede a una serie de acciones y programas tendientes a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres que fueron desarrollándose a nivel local (Municipio de Rosario). Su construcción

se dio durante el año 2012 y fue presentado en el año 2013, año en que la provincia de Santa Fe adhirió a la Ley Nacional 26.485/2009.

En esos años, se vivía un contexto social diferente al actual, en que aún no se hacía palpable la fuerte presencia en la agenda pública nacional de la situación de desigualdad estructural entre varones y mujeres y la sociedad en general aún no mostraba signos de toma de conciencia respecto de este problema, situación que comenzó a revertirse significativamente a partir de la primera manifestación masiva de mujeres en el espacio público y a escala nacional tras el femicidio de Chiara Páez en la localidad santafesina de Rufino en 2015.

A partir del nuevo contexto social que consolida la puesta en agenda pública de las desigualdades de género y la visibilización de la situación de las mujeres, con una jerarquización de la ex Dirección Provincial de la Mujer, (Dirección Provincial de políticas de Género en 2011, y desde 2015 Subsecretaría de Políticas de Género), el PIOD emprendió un proceso de renovación, se retomaron las reuniones de la Mesa por la Igualdad (integrada por representantes de cada Ministerio, y con una periodicidad de tres veces al año) con el objetivo de recuperar y actualizar lo ya trabajado en los comienzos de la implementación del PIOD. A partir de estas reuniones surgieron diversas iniciativas, como por ejemplo la conformación de la Mesa de Mujeres en Situación de Encierro.

Los objetivos del PIOD para 2018 fueron incorporar el plano de acción comunitaria y territorial y la participación territorial de las organizaciones de mujeres. Esta intencionalidad se vio respaldada en diversas experiencias de vinculación de la Subsecretaría de Políticas de Género con organizaciones sociales, a través de la creación de Programas y de actividades e intervenciones en el espacio público y en la creación de nuevas Áreas de la Mujer en 135 localidades de la provincia, a partir de convenios con municipios y comunas (Entrevista, 2018).

Por otro lado, Santa Fe adhirió al Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019). A partir de la adhesión, se abrió la puerta para que llegaran a la provincia los programas del Instituto Nacional de las Mujeres (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2017). Sin embargo, la relación entre los institutos rectores de políticas de género a nivel del Estado nacional y del Estado provincial no es armónica y esto se traduce en una escasa participación e incidencia de dichas políticas nacionales en territorio provincial (Entrevista, 2018a).

132

VG18 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Existencia de programas sociales para mujeres víctimas de violencia o con prioridad de atención para estas mujeres

4.5.2.3.1 Oferta programática nacional y provincial

Existe una oferta programática nacional y provincial con incidencia en el territorio que abarca los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la promoción de derechos, la asistencia, prevención y protección frente a la violencia, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional 132. Nuevamente, se destaca como punto de partida al año 2008, ya que previo a esa fecha «La provincia no tenía política. No había programas. Sólo contamos con dos pequeños grandes grupos de trabajo en Rosario y Santa Fe, que venían trabajando sin estructura»[129] (Página 12, 2008).

129. Declaraciones textuales de la entonces Directora Provincial de la Mujer, Beatriz Fullone, recuperadas de nota del Diario Página/12 del domingo 2 de marzo de 2008.

TABLA 108. Programas Nacionales vinculados a la asistencia, protección y prevención frente a la Violencia de Género.

Programa	Normativa de origen	Objetivos
Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable	Ley Nacional 25.673/2002	• Alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia; • Disminuir la morbimortalidad materno-infantil; • Prevenir embarazos no deseados; • Promover la salud sexual de los adolescentes; • Contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, de VIH/SIDA y patologías genital y mamarias; • Garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable; • Potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable.
Programa de Educación Sexual Integral	Ley Nacional 26.150/2006	• Incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica equilibrada y permanente de las personas. • Asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos y confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en 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. • Procurar igualdad de trato y oportunidades para mujeres y varones.
Programa «Escuelas populares de formación en género»		• Propiciar experiencias personales y colectivas de deconstrucción de la subjetividad patriarcal y de construcción de ética y política feminista a través de las herramientas de Educación Popular, que propicie el empoderamiento de las mujeres. • Garantizar el proceso de formación de los participantes para el ejercicio de derechos y reflexión crítica de las estructuras patriarcales de dominación/ subordinación. • Propiciar procesos de inter-aprendizaje entre educadores, en los que logran mancomunar sus conocimientos y experiencias con los participantes. • Identificar las desigualdades de géneros en las relaciones interpersonales. • Lograr estrategias de modificación/ transformación de las desigualdades identificadas.
Programa de Fortalecimiento Institucional de las Áreas Mujer Provincial, Municipal y Organizaciones de la Sociedad Civil.		• Contribuir al desarrollo de las políticas públicas de género que promuevan la igualdad entre mujeres y varones en todos los ámbitos de la sociedad. • Fortalecer las capacidades de gestión social de las Áreas Mujer Provinciales, las Áreas Mujer Municipales y las Organizaciones de la Sociedad Civil. • Fortalecer la articulación interinstitucional en el ámbito provincial y municipal, a efectos de visibilizar e instalar la perspectiva de género en las agendas públicas. • Difundir información útil y pertinente respecto a los derechos de las mujeres y de los recursos disponibles para el ejercicio y defensa de los mismos.

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2018. Instituto Nacional de las Mujeres, 2018.

TABLA 109. Programas Provinciales vinculados a la asistencia, protección y prevención frente a la Violencia de Género.

Programa	Normativa de origen	Objetivos
Programa «Asistencia a Centros de Día»	Decreto Provincial 1.785/2017	• Otorgar asistencia financiera a las Organizaciones No Gubernamentales y Municipios y Comunas que poseen Centros de Día. Estos Centros formarán parte de un dispositivo orientado a generar procesos de reparación y restitución de derechos para mujeres, promoviendo su autonomía y generando las condiciones para la integración inmediata a su medio familiar, social y laboral.
Programa «Mujeres en Municipios y Comunas» Componentes:		• Fortalecer la presencia territorial de las políticas de género en articulación con los gobiernos locales, fomentar la participación de las mujeres en los espacios públicos y promocionar los derechos humanos en toda la ciudadanía.
• «A la Plaza»		• Promover desde el Estado la participación, el debate y la apropiación de las mujeres de los espacios públicos desde una perspectiva de Género y Seguridad Ciudadana, hacia la construcción de sociedades libres de violencias
• «Por mí, por todas»		• Programa de becas económicas de tres meses de duración, dirigidas a proyectos presentados por organizaciones sociales que tengan como eje la difusión y defensa de los derechos de las mujeres, con el objetivo de fortalecer su rol comunitario y promover su politización y participación.
• «Cabildos de mujeres»		• Actividades culturales/ ferias
• «Sitios de mujeres»		• Mejoramiento de cartelería de localidades con nombre de mujer. Instalación de señalética y otros que visibilicen a mujeres pioneras de Municipios y Comunas
• «Mujeres de mi tierra»		• Financiamiento para producciones culturales de mujeres santafesinas
Programa «Juntas»		• Fortalecer las Organizaciones de la Sociedad Civil que promueven en territorio los derechos de las mujeres, promoviendo su articulación con los gobiernos locales, reconocer el trabajo en territorio de las Organizaciones No Gubernamentales y garantizar el acceso a recursos y derechos de las mujeres en todo el territorio provincial.
Programa «Red de Casas de Protección y Fortalecimiento de Mujeres»		• Garantizar alojamiento transitorio para resguardo y protección de mujeres, sus hijos e hijas, en situación de riesgo de vida motivada por violencia de género que no dispongan de red comunitaria y en articulación con los equipos de gestión local de referencia, desarrollando estrategias para el acceso a la Justicia a la inclusión laboral u otras y facilitar en el marco del alojamiento transitorio, el ejercicio de derechos de los niños y niñas, específicamente los derechos a la salud, la educación y la recreación.
Programa «De Creación y/o Fortalecimiento de las Áreas Mujer y/o Políticas de Género en los Gobiernos Locales"		• Lograr mayor efectividad e impacto en el abordaje integral de los derechos humanos de las mujeres y la problemática vinculada a la protección integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres de acuerdo a lo establecido en la Ley 13.348/2013, fortaleciendo, promoviendo y favoreciendo las actuaciones correspondientes al primer nivel de atención.
Programa «Actoras y Autoras en Procesos Locales de Participación»		• Contribuir al fortalecimiento de la participación de las mujeres Intendentas, Concejalas, Presidentas Comunales, Integrantes de Comisiones Comunales, Dirigentes Institucionales, Líderes Barriales y Comunitarias, mediante procesos de capacitación, que les permita definir su rol en tanto actoras locales del proceso de descentralización. • Ofrecer modelos positivos de liderazgo y de gestión de las políticas urbanas y rurales desde la perspectiva de género. • Favorecer el intercambio de experiencias y conocimientos. • Diseñar y desarrollar planes de formación política para mujeres con el objeto de ampliar las herramientas para la toma de decisiones, la gestión de proyectos y programas de participación ciudadana con perspectiva de género.

(continúa en página siguiente)

Programa	Normativa de origen	Objetivos
Programa Provincial de Lucha Contra la Trata de Personas. Protección y Asistencia a la Víctima y su Familia.		• Prevenir la Trata de personas. • Garantizar el respeto, protección y ejercicio de los derechos humanos a las víctimas de Trata; asegurar el acceso a las víctimas a servicios gratuitos de asistencia médica, psicológica, social y jurídica. • Brindar oportunidades de re–vinculación familiar; promover la coordinación intersectorial y proponer protocolos de trabajo interinstitucional para la prevención, asistencia y la reinserción social de las personas que sufren los efectos de la Trata. • Organizar, implementar y dirigir capacitaciones para funcionarios públicos involucrados en el trabajo con víctimas. • Promover estudios e investigaciones; elaborar campañas de concientización e información a la ciudadanía.
Programa de Asistencia y Protección Integral de Derechos para Personas LGBTI	Decreto Provincial 2.332/2016	• Garantizar la asistencia, prevención de la violencia y protección integral del colectivo.
Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil.		• Garantizar la implementación de espacios institucionales de participación y diálogo permanente entre el Estado provincial, gobiernos locales y Organizaciones y referentes de la Sociedad Civil en materia de derechos LGBTI; promover la formación y capacitación LGBTI, a fin de garantizar una mayor inserción en la vida pública de cada una de sus comunidades.
Programa Integral de Inclusión para Personas Trans		• Promover la inclusión plena del colectivo de personas trans de la provincia de Santa Fe a fin que puedan ejercer plenamente sus derechos, removiendo barreras discriminatorias que puedan existir para tal fin.
Programa de Promoción de Derechos LGBTI		• Capacitar y sensibilizar a los agentes estatales, referentes sociales, medios de comunicación y la sociedad en general en el respeto a todas las orientaciones sexuales e identidades de género. Asimismo, producir conocimiento en materia de igualdad y no discriminación, con especial foco en la diversidad sexual.
Programa «De ESI se habla»	En el marco de la Ley Provincial 12.967/2009 de «Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes», de adhesión a la Ley Nacional 26.061	• Abordaje específico de las temáticas vinculadas con la sexualidad, el género, el cuerpo y los afectos desde una perspectiva del derecho, la igualdad de oportunidades y la construcción de convivencia y ciudadanía. • Fortalecimiento de la inclusión socioeducativa. • Implementación en la currícula del nivel secundario de la educación sexual integral. • Igualdad de oportunidades y derechos. • Calidad de los aprendizajes. • Participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia, en base a normativa mencionada en la tabla.

Si bien el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable tiene origen en una Ley nacional que le brinda cierta estabilidad, su aplicación efectiva queda fuertemente disminuida por dos de sus artículos que relativizan su contenido y alcance, que le quitan por lo tanto efectividad e incluso obligatoriedad en algunas de sus medidas. En base al texto del artículo 9, surge que el cumplimiento de todo el contenido de la Ley, en el caso de las instituciones educativas queda sujeto a la voluntad de sus autoridades. Por su parte, el artículo 10 permite que las instituciones que brindan servicios de salud puedan abstenerse de cumplir lo establecido por la Ley en lo concerniente a lo dispuesto por el artículo 6, el cual detalla importantes acciones que los servicios de salud deben implementar a los fines de dar respuestas eficaces sobre salud sexual y procreación responsable.

A pesar de esto, destacamos que la modificación y entrada en vigencia del Nuevo Código Civil de la Nación en 2015 significó la modificación implícita de varios aspectos de la ley 25.673, tanto por haber desaparecido el sistema de «patria potestad» en el cual se enmarcaba (artículo 4) como también por haberse modificado el régimen de capacidad para el ejercicio autónomo de los derechos sexuales y derechos reproductivos por parte de las personas (Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina (DELS). Cattaneo Natalia y Suárez Victoria , 2017).

Cabe mencionar que existe también una amplia oferta de programas municipales con incidencia localizada y que en algunos casos se constituyen como antecedente del despliegue programático a nivel provincial. El caso emblemático es el de la ciudad de Rosario, que cuenta con una experiencia y recorrido en la materia que alcanza los 30 años[130].

133

VG15 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Existencia de procesos sistemáticos de formación, capacitación y sensibilización a funcionarios/as del sector público sobre las herramientas legales de sanción, protección y promoción de los derechos de las mujeres, particularmente el derecho a una vida libre de violencia.
a) Tipo de procesos existentes (naturaleza, tiempo, contenidos)
b) Número y tipo de entidades del sector público que asumen estos procesos
c) Número de funcionarios/as que accedieron a los procesos
d) Mecanismos de intercambio, seguimiento y evaluación de los procesos formativos

4.5.2.3.2 Acciones de capacitación y planes de formación

Es posible detectar que se ha ido avanzando en la sensibilización y el dictado de capacitaciones y talleres relativos a violencias y promoción de derechos 133, dirigidos a públicos diversos. Es fundamental que estas acciones no recaigan en públicos femeninos o únicamente se dirijan a las mujeres que han sido víctimas de violencia como tradicionalmente ocurre, sino que es necesario que las personas de todo género y toda función se nutran de estos contenidos y accedan a la posibilidad de repensar estructuras y conceptos nocivos profundamente arraigados en nuestra cultura.

VG17 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Acciones de capacitación y planes de formación en derechos de las mujeres, violencia contra las mujeres y la Convención de Belém do Pará para entes decisores y autoridades en la materia (incluyendo cuadros técnicos ministeriales, legisladores, operadores de justicia, agentes de salud, fuerzas de seguridad y policiales y personal de centros de atención especializados en violencia contra las mujeres, entre otros)

En este sentido, es esclarecedor el mensaje de Rita Segato en su obra *Las estructuras elementales de la violencia*: «Creo que ese es el camino: que el tema salga de las manos exclusivas de las mujeres, ya que así como el racismo debe ser comprendido como un problema también de los blancos, cuya humanidad se deteriora y se degrada ante cada acto racista, el sexismo debe ser reconocido como un problema de los hombres, cuya humanidad se deteriora y se degrada al ser presionados por la moral tradicional y por el régimen de estatus a reconducirse todos los días, por la fuerza o por la maña, a su posición de dominación.» (Segato, 2003: 146).

Desde el Poder Ejecutivo provincial, con mayor énfasis desde 2016, se han encarado capacitaciones a partir de los Equipos de Promoción de Derechos de la Subsecretaría de Políticas de Género, especialmente dirigidos a los equipos de las Áreas de la Mujer de municipios y comunas y a organizaciones de la sociedad civil, como así también a equipos locales del área salud y a personal del servicio penitenciario.

Entre las acciones de capacitación, sensibilización y asesoramiento llevadas adelante por dichos Equipos, se encuentran las siguientes:

130. Para ampliar sobre la oferta programática en materia de género de la municipalidad de Rosario, ver: Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe (2018). *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017,* Quiroga H. (Coordinador) *et al,* Santa Fe.

- Creación y/o fortalecimiento de Áreas Mujer de municipios y comunas.
- Mujeres en municipios y comunas, con los componentes de: A la Plaza; Sitio de Mujeres; Corredores seguros; Cabildos de Mujeres; Mujeres de mi tierra; Por mí, por todas; Espacio Mujer.
- Asesoramiento a Universidades e institutos terciarios en la creación de protocolos contra la violencia, sensibilización al personal docente, no docente y alumnas/os: Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Profesorado N° 64 de Santo Tomé, Escuela de Enfermería de Yapeyú.
- Creación de áreas de igualdad de oportunidades o Mujer en Sindicatos, y capacitación a delegadas/os: UTGHRA, APEL, UTEDyC, UPCN, CUEC, SIPRUS, BANCARIA, Sindicato de Vialidad Nacional, Sindicato de Vialidad Provincial, Nuevo Banco de Santa Fe.
- Sensibilización a Ministerios y otros organismos públicos en transversalización de la Perspectiva de Género en Políticas Públicas, en el marco del PIOD: Subsecretaría de Niñez, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Catastro, Ministerio de Infraestructura y Transporte.
- Capacitación a referentes institucionales que cargan datos para el Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM).
- Organización de consejos regionales y provinciales para prevenir, sancionar y erradicar las violencias hacia las mujeres.
- Participación en el Consejo de Derechos Sexuales y Reproductivos.
- Distribución de la antología «*Mujeres de mi tierra*», integrada por los relatos seleccionados en el Concurso Literario «*Emma de la Barra*».
- Relevamiento de artistas con perspectiva de género de la provincia.
- Realización de eventos y actividades de teatro, música, fotografía, literatura, arte visual como instancias de sensibilización, concientización y prevención ante las violencias, visibilización y garantía de derechos.
- Encuentros regionales «Más mujeres, más derechos», bajo la modalidad de desarrollo de talleres simultáneos referidos a los siguientes temas: Mujeres y participación política; Mujeres en el espacio público; Prostitución y Trata; Mujeres y autonomía económica; Salud sexual y reproductiva.

Estas actividades se han ido desarrollado en los diferentes Nodos provinciales, con presencia territorial de los Equipos. En 2016 se llevaron adelante capacitaciones en 43 localidades distribuidas en los Nodos 1 (Reconquista), Nodo 2 (Rafaela) y Nodo 3 (Santa Fe). En 2017 se realizaron alrededor de 200 visitas con diferentes propuestas de capacitación en un total de 91 localidades, distribuidas en las cinco Regiones provinciales. En 2018 se registró la participación de 37 organizaciones, compuestas por un total de 380 mujeres (Subsecretaría de Políticas de Género de la Provincia de Santa Fe, 2019).

TABLA 110. Capacitaciones realizadas por los Equipos de Promoción de Derechos de la Subsecretaría de Políticas de Género de la provincia de Santa Fe. Abril 2018–Marzo 2019.

Mes y año	Título de la capacitación y/o jornada	Localidad	Población destinataria
abril 2018	Redes Territoriales	Rosario	Referentes de las organizaciones participantes del Programa «Por mí, por todas». Primera Etapa
mayo 2018	Sensibilización en perspectiva de género. Presentación del área mujer local. Trabajo interinstitucional	Pueblo Esther	Profesionales y personal en general de las instituciones locales; SAMCO, Comisaría, Escuela primaria, Área social municipal, etc.
mayo 2018	Capacitación en el marco de la Ley 13.348/2013. Creación y renovación de convenios Áreas Mujer.	Carlos Pellegrini	Equipos de Áreas Mujer de la Microregión A, Nodo Rosario; Equipo Área Social local y autoridades locales.
mayo 2018	Capacitación en el marco de la Ley 13.348/2013. Creación y renovación de convenios Áreas Mujer.	Casilda	Equipos de Áreas Mujer de la Microregión E, Nodo Rosario; Equipo Área Social local y autoridades locales.
junio 2018	Capacitación en el marco de la Ley 13.348/2013. Creación y renovación de convenios Áreas Mujer.	Bigand	Equipos de Áreas Mujer de la Microregión D, Nodo Rosario; Equipo Área Social local y autoridades locales.
junio 2018	Mujeres y Trabajo. Trabajo autogestionado y emprendimiento.	Rosario	Referentes de las organizaciones participantes del Programa «Por mí, por todas». Primera Etapa
julio 2018	Capacitación en el marco de la Ley 13.348/2013. Creación y renovación de convenios Áreas Mujer.	Totoras	Equipos de Áreas Mujer de la Microregión C, Nodo Rosario; Equipo Área Social local y autoridades locales.
julio 2018	Capacitación en el marco de la Ley 13.348/2013. Creación y renovación de convenios Áreas Mujer.	Rosario	Equipos de Áreas Mujer de la Microregión B, Nodo Rosario; Equipo Área Social local y autoridades locales.
julio 2018	Sensibilización en perspectiva de género.	Rosario	Personal del Servicio de Catastro e Información Territorial.
julio 2018	Sensibilización en perspectiva de género. Estereotipos de género.	Rosario	Referentes de las organizaciones participantes del Programa «Por mí, por todas». Segunda Etapa.
agosto 2018	Sensibilización en perspectiva de género.	Las Parejas	Funcionarios de las distintas áreas locales.
agosto 2018	Sensibilización en perspectiva de género.	Montes de Oca	Comunidad Educativa; Personal de Bomberos de la localidad, Área Social.
agosto 2018	Sensibilización en perspectiva de género y trabajo en Red.	Fighiera	Área Social y personal administrativo.
agosto 2018	Sensibilización en perspectiva de género y trabajo en Red	Luis Palacios	Área Social e instituciones de la localidad (escuelas primaria y secundaria, centro de salud, iglesia, policía, jueza, etc.).
septiembre 2018	Sensibilización en perspectiva de género.	Ibarlucea	Ong CTEP, Organización social las Evas y población de Ibarlucea.
septiembre 2018	Sensibilización en perspectiva de género.	Las Parejas	Empleados de Tránsito.
octubre 2018	Capacitación «Violencia hacia las mujeres, un problema de salud». El temario de trabajo incluyó: Perspectiva de Género en las intervenciones. Marco Legal. Red de intervención. Registros de problemática y protocolo actuación. La actividad fue organizada en conjunto por la Subsecretaría de Políticas de Género, el Ministerio de Salud – Nodo Rosario, y la Municipalidad de Casilda (Secretaría Salud y Área de la Mujer).	Casilda	Profesionales de centros de salud y SAMCOs de Casilda y zonas aledañas.

(continúa en página siguiente)

Mes y año	Título de la capacitación y/o jornada	Localidad	Población destinataria
octubre 2018	Capacitación «Violencia hacia las mujeres, un problema de salud». El temario de trabajo incluyó: Perspectiva de Género en las intervenciones. Marco Legal. Red de intervención. Registros de problemática y protocolo actuación. La actividad fue organizada en conjunto por la Subsecretaría de Políticas de Género, el Ministerio de Salud - Nodo Rosario, y la Municipalidad de Casilda (Secretaría Salud y Área de la Mujer).	Rosario	Profesionales de centros de salud y SAMCOs de Rosario y zonas aledañas.
octubre 2018	Sensibilización en perspectiva de Género.	Baigorria	Equipo Área Mujer, equipo del Área Social y personal de promotoras comunitarias del municipio.
noviembre 2018	Actividades realizadas en el marco de la «Semana de la Extensión Universitaria».	Rosario	La actividad tuvo lugar en las escalinatas de ingreso de la Facultad de Medicina UNR, desde la Subsecretaría se buscó ampliar la red de vínculos con las organizaciones del Estado y la sociedad civil, se trabajó en la Promoción de Derechos y, específicamente, en la erradicación de la violencia hacia las mujeres.
noviembre 2018	Ley 13.348/2013	Rosario	Equipo Soporte de Urgencias En Salud Mental (en Hospitales generales).
noviembre 2018	Hecho por mujeres «Hacia la autonomía económica de las mujeres». Taller capacitación para la formalización de emprendimientos, destinado a organizaciones de mujeres participantes de los programas «Por mí, por todas» y «Sitio de mujeres».	Rosario	Participaron referentes de las organizaciones: Las Evas (Rosario y G. Baigorria), Madres caminando en la lucha (barrio Ludueña), Grupo firmeza, Las Mirabal, Mujeres de Pueblos originarios, Red sur, Solidaridad, Mujeres emprendedoras, CEDEIFAM, CESC, Mujeres Libres, Mujeres Sin Daño, Mumalá Rosario, Mumalá Ricardone.
diciembre 2018	Jornada de trabajo interinstitucional sobre la problemática de la violencia hacia las mujeres, Ley 13.348/2013. Ciudad de San Genaro.	San Genaro	Equipo Área Mujer, Área Social, personal policial de las comisarías de la localidad.
diciembre 2018	Jornada de trabajo interinstitucional sobre la problemática de la violencia hacia las mujeres, Ley 13.348/2013.	Correa	Equipo Área Mujer, Área Social, personal policial.
diciembre 2018	Encuentro «Hecho por mujeres». Hacia la autonomía económica de las mujeres «Redes Sociales y Emprendimientos»	Rosario	Taller capacitación para la formalización de emprendimientos, destinado a organizaciones de mujeres participantes de los programas «Por mí, por todas» y «Sitio de mujeres».
marzo 2019	Jornada de trabajo con la comunidad educativa la Facultad de Ciencias Médicas. Extensión Universitaria UNR	Rosario	Estudiantes y docentes
marzo 2019	Sensibilización Perspectiva de Género	Rosario	Jornada de trabajo con personal del Aeropuerto Internacional Rosario

Fuente: Subsecretaría de Políticas de Género, 2019.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación definió como política institucional desarrollar capacitaciones judiciales en género y violencia en todas las provincias del país. La Corte capacitó personal judicial provincial enviado con ese fin, para que actuaran luego como replicadoras de capacitación en su ámbito. Desde el Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, a partir de 2010, se llevan a cabo las capacitaciones a través de los equipos de replicadoras de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe. En un principio fueron dirigidas a personal y miembros del Poder Judicial provincial (funcionarios, magistrados y personal administrativo); se ampliaron luego a empleados municipales, a personal de salud, a docentes, a miembros de organizaciones de la sociedad civil y a sindicatos, entre otros actores.

Esta política institucional de capacitación fue complementada por los cursos dictados por el Centro de Capacitación Judicial, dirigidos a Magistrados, Funcionarios del Poder Judicial, empleados del Poder Judicial, integrantes del Ministerio Público de la Acusación y el Ministerio Público de la Defensa; así como también en algunos casos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y de toda repartición pública o privada que trabaje en la temática. Bajo las modalidades de taller, seminario, videoconferencia, jornadas, conferencias y cursos, se encuentran actividades tanto aranceladas como gratuitas (Entrevista, 2018c).

TABLA 111. Capacitaciones a agentes del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe. Años 2010–2018.

Organismo responsable	Año	Tema
Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe	Desde 2010	• Perspectiva de Género • Violencia doméstica • Trata de personas y explotación sexual
Centro de Capacitación Judicial	2011	• Taller de Trabajo para una Justicia con Perspectiva de Género • Talleres de Trabajo de Perspectiva de Género y Violencia Doméstica • Jornadas provinciales sobre Trata de personas y delitos conexos • Magistratura Judicial: Perspectiva de género en el Poder Judicial
	2012	• Magistratura Judicial: Perspectiva de género en el Poder Judicial
	2013	• En el año 2013 no se reconocen capacitaciones específicas relativas a violencia de género, pero mencionamos el curso sobre violencia familiar llamado Curso sobre «Ley de Violencia Familiar» en la ciudad de Reconquista.
	2014	• Seminario intensivo sobre la implementación de las Reglas de Brasilia • Magistratura Judicial. Perspectiva de género en el Poder Judicial • Capacitación Judicial: «Perspectiva de género en el ámbito del Poder Judicial»
	2015	• Talleres de trabajo sobre «Perspectiva de Género y Violencia Doméstica» • Taller de violencia de género • Taller para incorporar la perspectiva de género, sobre Trata de personas y violencia doméstica
	2016	• Taller de Trabajo sobre violencia doméstica • Talleres de trabajo sobre incorporación de la perspectiva de género en la justicia y violencia doméstica • Talleres de Trabajo de Perspectiva de Género y Violencia Doméstica • Capacitación Judicial: «Perspectiva de género en el ámbito del Poder Judicial» • Magistratura Judicial: Perspectiva de género en el Poder Judicial

(continúa en página siguiente)

Organismo responsable	Año	Tema
Centro de Capacitación Judicial	2017	• Programa de Capacitación «Acceso a la Justicia: Violencia contra las mujeres» en Rosario • Talleres de Trabajo de Perspectiva de Género y Violencia Doméstica • Videoconferencia «Juzgar con perspectiva de género» emitido por la Oficina de la Mujer – C.S.J.N. • Seminario «Tratamiento social interdisciplinar a situaciones complejas en las que están concernidos niños, niñas y adolescentes en el ámbito judicial.» • Jornada «La perspectiva de género: una mirada histórico–política»
	2018	• Taller de violencia domestica • Taller de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico • Capacitación Judicial: «Perspectiva de género en el ámbito del Poder Judicial» • Talleres de Trabajo de Perspectiva de Género y Violencia Doméstica • Talleres de Trabajo de la Corte Suprema Magistratura Judicial: Talleres de Trabajo de Perspectiva de Género y Violencia Doméstica

Fuente: Centro de Capacitación Judicial. Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, 2018.

134

VG27 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Número y tipo de programas estatales (nivel universitario o superior) para la formación sistemática de especialistas en diferentes disciplinas sobre el problema de violencia contra la mujer (médicos /as legales, psicólogos/as forenses, criminólogos/as, etc.)

Respecto de la oferta educativa pública de nivel universitario o superior, para la formación sistemática de especialistas en diferentes disciplinas sobre el problema de violencia contra la mujer, se destaca la existencia de prestigiosas universidades públicas en el territorio de la provincia de Santa Fe [134]. Por ejemplo, la Universidad Nacional de Rosario (UNR) ha diseñado e implementado estrategias que permiten la incorporación de la perspectiva de género en sus estructuras institucionales. Estas estrategias institucionales no están unificadas, no forman parte de un programa integral previamente diseñado, sino que son autogestionadas en las distintas unidades académicas (Universidad Nacional de Rosario, 2017).

Se reconocen, en el conjunto de las facultades pertenecientes a la UNR, asignaturas o trayectos de formación curriculares o extracurriculares; seminarios electivos u obligatorios de las carreras de grado y de posgrado; espacios dedicados a la investigación y proyectos de extensión que han incorporado en sus contenidos académicos la cuestión del género y los derechos de las mujeres.

La existencia de estos contenidos en las currículas de diferentes carreras profesionales estatales da cuenta de un crecimiento de la presencia de la temática en cuestión en los ámbitos de formación de nivel superior y de la paulatina toma de conciencia en cuanto a la necesidad de sensibilizar a los nuevos profesionales e incorporar la perspectiva de género en la práctica laboral de las diversas disciplinas.

Del análisis del total de materias surge, sin embargo, que la mayoría de las asignaturas que contienen en su nombre explícitamente las palabras «mujer», «violencia» «sexo» o «género», son electivas, es decir que su cursado queda reservado a la decisión particular de cada estudiante. En cambio, las asignaturas obligatorias no mencionan en su nombre estos conceptos de manera explícita.

La condición de obligatoria o electiva en una asignatura no es una cualidad menor en cuanto a su importancia real y simbólica en el conjunto de los contenidos de la carrera universitaria de que se trate. Si bien las asignaturas electivas tienen un lugar en la conformación de la programación de una carrera y su aprobación por parte de los estudiantes es condición indispensable para la meta última de obtención del título universitario, al encontrarse dentro de un abanico de opciones en que es posible dejar por fuera de la elección individual a alguna de ellas, sin lugar a dudas pierden preponderancia respecto de las asignaturas obligatorias.

135

VG12 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Implementación de campañas oficiales de sensibilización y prevención de las distintas formas de violencia en la provincia de Santa Fe

VG46 CAPACIDADES ESTATALES: Características, cobertura y periodicidad de campañas de difusión del derecho a una vida libre de violencia y contra el acoso sexual

4.5.2.3.3 Campañas de prevención, información y sensibilización 135

Existe normativa, tanto nacional como provincial, que puede reconocerse como antecedente y marco de la implementación de campañas de prevención y sensibilización acerca de la violencia contra las mujeres.

El marco principal lo constituye la Ley Nacional 26.485/2009, que establece en específico en su artículo 9 inciso q que el Consejo Nacional de las Mujeres, hoy reemplazado por el Instituto Nacional de las Mujeres, tiene la facultad de «promover campañas de sensibilización y concientización sobre la violencia contra las mujeres informando sobre los derechos, recursos y servicios que el Estado garantiza e instalando la condena social a toda forma de violencia contra las mujeres. Publicar materiales de difusión para apoyar las acciones de las distintas áreas». Este aspecto es recepcionado por la provincia de Santa Fe, a partir de la adhesión a dicha Ley Nacional mediante Ley Provincial 13.348/2013.

Mencionamos también la Ley Nacional 27.039/2014, la cual dispone que toda información que se emita a través de los servicios de comunicación audiovisual acerca de episodios de violencia de género incluya una mención expresa a la línea «144», y la Resolución Nacional 1.222/2013, la cual recomienda a los titulares de licencias, permisos, reconocimientos y autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual, incluir la leyenda «Si sos víctima o conocés a alguien que sufra violencia de género llamá al 144 las 24 horas» cuando difundan noticias sobre violencia de género. Es así que tanto en campañas de prevención, como en los casos en que se informa o difunde a través de medios de comunicación acerca de casos de violencia ocurridos a mujeres, se hace referencia a la línea gratuita nacional 144.

Por otra parte, el Decreto Nacional 936/2011 establece la creación de la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual. Esta Oficina monitorea los medios gráficos para constatar que no se publiquen avisos que promuevan explícita o implícitamente la oferta sexual; que soliciten personas para destinarlas al comercio sexual o que persigan esta misma finalidad refiriendo de modo engañoso a otra actividad lícita; recibe denuncias sobre la publicación de este tipo de avisos e impone o requiere sanciones por incumplimientos a lo establecido en la norma.

La Ley Nacional 26.522/2009, de Servicios de Comunicación Audiovisual, promueve un paradigma que reconoce la igualdad de las personas y que sanciona toda forma discriminatoria y de ejercicio de la violencia material y simbólica fundada, entre otros, en criterios de

género. En cuanto a la comunicación, su artículo 3° inciso m, focaliza en el objetivo de esta normativa de «promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual».

La Ley Nacional 27.176/2015 instituye el 11 de marzo de cada año como el «Día Nacional de la Lucha contra la Violencia de Género en los Medios de Comunicación».

A continuación listamos algunas campañas oficiales de sensibilización y prevención, realizadas por los gobiernos del Estado nacional y del Estado provincial santafesino, entre los años 2010 y 2018.

TABLA 112. Campañas oficiales nacionales de sensibilización y prevención de la Violencia de Género.

Año	Nombre de la Campaña Nacional	Contenido
2010	Campaña de Difusión y Sensibilización de la Ley Nacional 26.485	Campaña realizada por el Consejo Nacional de la Mujer, difundida a través de la televisión pública argentina.
2011	Campaña argentina por la equidad de género y contra la violencia.	Bajo el lema «Otra vida es posible. Tenemos derecho a una vida sin violencia», la campaña (dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina) presenta diferentes cortos dirigidos a la sociedad en general y especialmente a las mujeres víctimas o sobrevivientes de violencia. Algunos de los cortos de la campaña son: «Él dice»; «Ovillo de lana»; «Circularidad».
2011	260 Hombres contra el machismo	La cifra homenajea a la cantidad de mujeres muertas por violencia de género en Argentina durante 2010. La campaña tiene por objetivo debatir y reflexionar en torno a la violencia de género a partir de los 260 feminicidios que hubo en 2010 en la Argentina.
2011	La igualdad es un derecho, el machismo no!	En el marco de la jornada electoral de Octubre de 2011, el Consejo Nacional de las Mujeres difundió la campaña en cuestión cuyo objetivo fue rechazar la violencia basada en género a través de afiches en cada escuela.
2011/2013	Saca Tarjeta Roja al Maltratador, Edición Argentina 2011/2013	Se trata de una campaña dirigida a la población en general (no es una campaña de mujeres, para mujeres) que busca comprometer a la sociedad en la prevención y la denuncia de la violencia de género. Inspirada en un la Campaña lanzada por el Ministerio de Igualdad de España en 2010, el capítulo argentino cuenta con el auspicio de la Agencia de Cooperación Española (AECID) el apoyo de Presidencia de la Nación, el Consejo Nacional de las Mujeres y el aval del Sistema ONU en Argentina.
2013	Campaña sobre la violencia contra la mujer y la equidad de género	La campaña busca alertar sobre las situaciones de violencia psicológica y física hacia las mujeres y concientizar sobre el derecho a una vida sin violencia.
2013	Línea 144 – Ley 26.485 de protección integral contra la violencia hacia las mujeres	La campaña promueve el involucramiento social frente a la violencia contra las mujeres. Bajo el mensaje «Todos somos parte de la solución» publicita la línea gratuita 144 e informa acerca de la existencia de la Ley 26.485.
2013	El valiente no es violento	Adhesión a la campaña de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que interpela a los varones jóvenes sobre su rol en la prevención de las violencias hacia las mujeres. Busca trabajar en nuevos modelos de masculinidades y en la prevención de noviazgos violentos en adolescentes.

(continúa en página siguiente)

2015	Pará la mano: «No al acoso en el transporte»	La campaña está dirigida a difundir estrategias para la prevención del abuso hacia las mujeres en el ámbito del ferrocarril, así como la desmitificación en el imaginario social de la idea del abuso en el transporte como un comportamiento esperable o inevitable. La consigna que promueve es «No es privado, hacelo público. Llamá al 144. NO al acoso en el transporte».
2015	Campaña contra la violencia de género	La campaña apunta a identificar las situaciones de violencia que anteceden a la agresión física. Difunde la línea gratuita 144 como canal de consulta y denuncia.
2016	MujerES con Derechos	El objetivo de la campaña es visibilizar los derechos de las mujeres en distintas temáticas como la salud, la participación política, el trabajo, las relaciones sociales, etc.
2016	#JuventudSinViolencia	Campaña desarrollada en conjunto con equipos de Juventud del Ministerio de Desarrollo Social sobre noviazgos sin violencia a partir de interpelar desde «lugares comunes» entre jóvenes. El lanzamiento fue realizado a través de redes sociales en el Día Nacional de la Juventud.
2016	#AmorEs	La campaña apunta a distinguir aquellas señales de amor de las que no lo son para que los jóvenes puedan reconocer cuándo una relación de pareja se convierte en violenta.
2016	Internet sin violencia	Campaña para contribuir en la concientización del uso de internet no violento y respetuoso hacia las mujeres.
2016	#Juntos contra la Violencia	Interpela a hombres y mujeres a partir de testimonios de referentes del espectáculo y la cultura.
2016	Campaña contra la violencia de género	Campaña de concientización e información sobre violencia simbólica y difusión de la línea gratuita 144.
2016	Día internacional contra la explotación sexual y el tráfico de mujeres	Campaña de concientización e información sobre el delito de Trata de personas y explotación sexual. Interpela a la población en general e insta a llamar a la línea gratuita 145 ante cualquier situación que genere sospechas acerca de la posible ocurrencia de estos delitos.
2017	Elegí una Vida Libre de Violencia de Género	El objetivo de la campaña es sensibilizar a la comunidad en temáticas vinculadas a los derechos de las mujeres y la violencia de género con la finalidad de prevenir prácticas discriminatorias y violencia de género.
2017	Ser Elegidas es un Derecho. Monitorear su cumplimiento es un compromiso colectivo	La campaña tiene como objetivo controlar el cumplimiento de la Ley 24.012 de Cupo Femenino en las listas que se presenten para participar en las elecciones legislativas de 2017. Busca promover la participación ciudadana en el monitoreo de las listas.
2017	Compartamos el Cuidado	Relanzamiento de la red Hombres por la Igualdad (2014). Busca promover la participación de los varones en las tareas del hogar y de cuidado y reducir la brecha de género en el desempeño de las actividades domésticas.
2017	#Juntxsomoscapaces	Desarrollo de una pieza accesible de información sobre violencia contra las mujeres
2017	No Estás Sola	Campaña en el marco del 25 de Noviembre, día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer.
2017	La Línea 144 atiende en tu Barrio	(Buenos Aires) Difusión de la Línea 144.
2017	Futbol por la Igualdad Contra la Violencia de Género	Campaña por la igualdad y contra la violencia de género.
2017	Noviazgos sin violencia	Campaña destinada a concientizar a la población joven para actuar frente a comportamientos cotidianos que pueden conducir a relaciones violentas y prevenir el maltrato de género a través de la identificación de determinadas actitudes de la pareja.
2017–2018	Viví y Viaja Libre de Violencia	(Provincia de Buenos Aires) El objetivo de la campaña es difundir la línea 144, único recurso a nivel nacional que brinda contención y asesoramiento las 24 horas.

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento.

Luego del proceso acumulativo en estrategias comunicacionales, que instalan temas de la agenda pública en la agenda de gobierno, en la actualidad el gobierno de la provincia de Santa Fe presenta la tendencia a establecer acciones de comunicación en territorio, interpersonales, dirigida a temas y actores específicos en función de las problemáticas y necesidades detectadas. La comunicación oficial apunta a difundir e informar sobre acciones de gobierno, sobre derechos y prestaciones asociadas a ellos. Si bien la estrategia masiva de comunicación (campañas) va perdiendo peso, se mantiene sólo para las acciones de promoción de derechos en temas puntuales y sobre Reforma Constitucional en el contexto de su promoción por el Ejecutivo. La difusión se sigue realizando en medios televisivos, radiales y por cartelería, pero a través de acciones territoriales y redes sociales, apuntando de esta manera a públicos específicos, y en especial a las juventudes (Entrevista, 2018b).

TABLA 113. Campañas oficiales provinciales de sensibilización y prevención de la Violencia de Género.

Año de inicio	Conmemoración de fecha especial	Nombre de la Campaña Provincial	Contenido
2010	Campañas en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 25 de noviembre	Amor–es sin violencia. Programa de sensibilización y visibilización sobre la problemática de la violencia contra las mujeres en las relaciones de noviazgo	Acerca información a las juventudes, promoviendo relaciones de noviazgo basadas en el respeto e informando sobre el problema de la agresividad en las parejas.
2012		Hay golpes que no se ven (Campaña provincial por el Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer)	Apunta a difundir la existencia de situaciones violentas cotidianas, que no son visibles o se hacen pasar como «gestos de amor». Contiene información y direcciones de los espacios especializados para pedir ayuda en el territorio santafesino.
2013		El valiente no es violento	Adhesión del gobierno de la provincia a la campaña de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que interpela a los varones jóvenes sobre su rol en la prevención de las violencias hacia las mujeres.
2015		No guardemos silencio	Campaña de difusión de derechos, contra la violencia de género. Tiene como objetivo dar a conocer los servicios que brinda el gobierno provincial en cumplimiento con las leyes que amparan los derechos de las mujeres.
2012–2015		Si hay violencia no es amor	Difundida en las olimpíadas provinciales. Busca desmitificar el sufrimiento, la entrega total y las relaciones de poder que degradan a la mujer cuando están disfrazadas de romanticismo.
		Campaña de noviazgos no violentos	Difundida en escuelas secundarias.
		La previa. Campaña de relaciones pares entre jóvenes.	Acción conjunta entre el Ministerio de Salud, Universidad Nacional del Litoral, Municipalidad de Santa Fe y ONGS.
		Jornadas de trabajo juego no sexista.	Acción con el personal de los CAF, del Ministerio de Educación – ESI, Ministerio de Cultura y Gremios.
2016		Si me pasa a mí, nos pasa a tod@s	(Gobierno de la Municipalidad de Rosario) Campaña contra el acoso y el maltrato en el transporte público que persigue evitar o denunciar conductas de contenido sexual y de maltrato de parte de los conductores de colectivos, taxis y remises.

(continúa en página siguiente)

2016	Campaña en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 25 de noviembre	#No Me Muero Más Por Vos	Sensibilización acerca de la violencia hacia las mujeres y el derecho a una vida libre de violencia, divulgación de la línea 144, información sobre áreas para denunciar.
2016	Campañas en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 25 de noviembre	#Ni Reinas Ni Princesas	Recomendación del gobierno de la provincia a todos los municipios y comunas de suspender de los certámenes de belleza, ya que constituyen una forma de violencia simbólica hacia las mujeres y promueven patrones estereotipados de valoración femenina. Como contrapartida, se propuso el reconocimiento a mujeres que se destaquen por sus aportes a las ciencias, a la cultura, a la educación o al deporte, y no exclusivamente por una serie de atributos físicos.
2018	Campaña en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo	Mujeres libres de violencia	Promueve la realización de denuncia ante situaciones de violencia contra las mujeres e informa acerca de los mecanismos para asesorarse y denunciar.
	Campaña en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 25 de noviembre	El Acoso es Violencia	Insta a pedir ayuda ante situaciones que incomodan o intimidan, tanto sea en el ámbito privado, en el espacio público o en el transporte público.

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los sitios web oficiales del gobierno de la provincia de Santa Fe y de la municipalidad de Rosario.

A partir de lo relevado se observa que desde 2010 (año base de este informe) tanto a nivel nacional como provincial, en general todos los años se difunde al menos una campaña oficial de prevención y/o sensibilización contra la violencia hacia las mujeres. Es frecuente que las campañas se encuentren enmarcadas en días conmemorativos. Las jornadas electorales enmarcan acciones que van desde sensibilizar a la comunidad en temáticas vinculadas a los derechos de las mujeres y la violencia de género, así como controlar el cumplimiento de leyes de Cupo Femenino en las listas que se presenten para participar en las elecciones, la promoción de la participación ciudadana en el monitoreo de las listas y la importancia de visibilizar las brechas existentes entre la letra de la ley y las experiencias de las mujeres en el ámbito de la política.

Los destinatarios de las campañas son variados. Si bien en algunos casos focalizan en ciertas poblaciones, como adolescentes y jóvenes, varones y mujeres adultos, sólo varones, mujeres que se encuentran atravesando situaciones de violencia, agentes oficiales de los ámbitos judicial y de la salud; en general los mensajes difundidos apelan a la población en su conjunto y a que toda persona se involucre ante la detección de señales de violencia. La estrategia más utilizada es la utilización de spots audiovisuales en que se presenta la dramatización por parte de actores y actrices de situaciones sobre las que se busca llamar la atención, y la difusión de información a través de voz en off y en modo texto.

Se observa que las campañas cumplen un rol informativo, en tanto difunden cuáles son las líneas telefónicas gratuitas y los lugares donde acudir para obtener asesoramiento y

realizar denuncias; de sensibilización, ya que interpelan a públicos diversos mediante mensajes claros y efectivos; y de promoción del Derecho a una Vida Libre de Violencia, cuando el mensaje rescata la normativa vigente, deconstruye situaciones de maltrato que se encuentran naturalizadas y advierte sobre las consecuencias de la violencia y las herramientas disponibles para superar ese tipo de situaciones.

Los canales de difusión son en general medios televisivos, gráficos y digitales, y se acude a las redes sociales con el objetivo de la «viralización» (difusión de crecimiento exponencial mediante procesos de autorreplicación del contenido de la campaña), a través de movilizar a los ciudadanos a compartir contenidos vinculados a la problemática de la violencia (videos, imágenes, textos, etc.), desde y mediante los dispositivos tecnológicos. Con estas acciones, se espera que la mayor cantidad posible de personas en todo el territorio provincial se haga eco del mensaje.

136 **VG63** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Normativa que contempla la obligación del Estado de llevar registros administrativos (policiales, judiciales, fiscalías, defensorías, de servicios sociales, de salud, etc.) de los diversos casos de violencia contra niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores en sus diversas manifestaciones

4.5.3 Estado de situación en materia de violencia. Acciones para la realización de diagnósticos y medición de resultados

4.5.3.1 Normativa que regula el registro de información relativa a la violencia contra las mujeres

Existe normativa nacional y provincial que faculta el diseño e implementación de registros de situaciones de violencia.

La Ley Nacional 26.485/2009, regula acerca del registro, sistematización y difusión de información relativa a la violencia contra las mujeres en su artículo 9. 136

En dicho artículo, faculta al Consejo Nacional de la Mujer (actualmente Instituto Nacional de las Mujeres) a:

> «(...) diseñar e implementar Registros de situaciones de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional, en los que se establezcan los indicadores básicos aprobados por todos los Ministerios y Secretarías competentes, independientemente de los que determine cada área a los fines específicos, y acordados en el marco de los Consejos Federales con competencia en la materia» (inciso k);
>
> «(...) desarrollar, promover y coordinar con las distintas jurisdicciones los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores básicos desagregados —como mínimo— por edad, sexo, estado civil y profesión u ocupación de las partes, vínculo entre la mujer que padece violencia y el hombre que la ejerce, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados, y sanciones impuestas a la persona violenta. Se deberá asegurar la reserva en relación con la identidad de las mujeres que padecen violencias» (inciso l);
>
> «(...) coordinar con el Poder Judicial los criterios para la selección de datos, modalidad de Registro e indicadores que lo integren que obren en ambos poderes, independientemente de los que defina cada uno a los fines que le son propios» (inciso m).

«(...) analizar y difundir periódicamente los datos estadísticos y resultados de las investigaciones a fin de monitorear y adecuar las políticas públicas a través del Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres» (inciso n).

Sin embargo, la Ley no describe estas acciones en términos obligatorios, ni establece penalidades, efectos jurídicos o consecuencias definidas en el caso en que dicho organismo no lleve adelante esas acciones, sino que, en general, se las enmarca dentro de las facultades del organismo rector de las políticas de género o de las funciones que están habilitados a llevar adelante diferentes organismos del Estado.

Por otra parte, esta misma Ley crea el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres en el ámbito del Instituto Nacional de las Mujeres, destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos e información sobre la violencia contra las mujeres (artículo 12), el desarrollo de un sistema de información permanente que brinde insumos para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres (artículo 13), y la recolección, procesamiento, registro, análisis, publicación y difusión de información periódica, sistemática y comparable diacrónica y sincrónicamente sobre violencia contra las mujeres (artículo 14).

El 12 de septiembre de 2012, el Consejo Nacional de las Mujeres (actualmente, Instituto Nacional de las Mujeres) firmó un convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo especializado en recopilar, sistematizar y difundir datos provenientes de diversos organismos y servicios, para que este generara información estadística mediante la implementación de un registro único de casos de violencia contra las mujeres a nivel nacional, que reuniera los datos dispersos en diferentes organismos, tanto de jurisdicción nacional como provincial o municipal, que asistiera y registrara casos de violencia hacia las mujeres basada en su condición de género. Se crea de esta forma el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM), que comienza a publicar información a partir de 2014 (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2012). 137

La Ley Provincial 13.348/2013, que adhiere a la Ley Nacional 26.485, retoma esas mismas funciones, y su Decreto Reglamentario 4.028/2013 pone en cabeza de la hoy Subsecretaría de Políticas de Género (perteneciente al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe) aquellas funciones que a nivel nacional lleva adelante el Instituto Nacional de las Mujeres, y en cabeza del Observatorio Provincial de Violencia de Género, aquellas atribuciones establecidas 138 en la Ley nacional al Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres. Además, el Decreto 1.219/2016 de creación del Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM), ubica en la Subsecretaría de Políticas de Género la acción de centralizar la información y datos de todo registro jurisdiccional que funcione en la actualidad o que se cree en cualquier dependencia del Estado Provincial así como de dictar todas las disposiciones operativas para la implementación del RUVIM, pudiendo establecer protocolos de actuación, crear formularios tipo, indicar los datos que deberán registrarse y el destino de los mismos.

Este Registro se encuentra alojado en el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). El IPEC realiza el monitoreo, la recolección y producción de datos de los acontecimientos y

137

VG20 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Número de situaciones de violencia contra las mujeres, urbana/ rural, por estratos socioeconómicos, etnias y por grupos de edad, por distintos tipos de violencia

VG57 CAPACIDADES ESTATALES: Cantidad de las víctimas de violencia que notificaron su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente, por año, en la provincia de Santa Fe

138

VG64 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Normativa que designa la autoridad competente para llevar adelante la coordinación de esfuerzos para contar con registros administrativos completos

denuncias sobre violencias hacia las mujeres. A partir de los datos construidos desde la Mesa RUVIM, se comienza a aportar a la estadística nacional. El IPEC articula con el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) la remisión de la información obtenida para su incorporación en las estadísticas nacionales, y está amparado por el secreto estadístico mediante la ley nacional 17.622 que garantiza la protección de la identidad de la víctima.

La normativa mencionada refiere entonces mayormente al registro y posterior procesamiento y difusión de información, sin embargo, no menciona de forma expresa la obligación o al menos la necesidad de la aplicación de encuestas periódicas para conocer, además de información cuantitativa surgida de los registros oficiales, otros aspectos referidos a la percepción de la población sobre el tema de la violencia. 139

El Decreto Provincial 1.219/2016 de Creación del Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM) tampoco menciona de forma expresa la obligación de aplicar encuestas. Su artículo 4 autoriza «a la Subsecretaría de Políticas de Genero —o el organismo que lo suceda en sus competencias y funciones— de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social a dictar todas las disposiciones operativas para la implementación del registro que se crea, pudiendo establecer protocolos de actuación, crear formularios tipo, indicar los datos que deberán registrarse y el destino de los mismos, como asimismo a celebrar convenios de coordinación y cooperación con diversos organismos y/u otros poderes del Estado Provincial y/o el Estado Nacional y/o Municipios y Comunas y/o instituciones privadas nacionales e internacionales dedicadas a esta temática, con los alcances establecidos en el Decreto 400/05».

En el Capítulo 6, se hace referencia expresa al marco normativo nacional que regula la información pública, tanto en lo relativo a su acceso como a su funcionamiento, al cual nos remitimos.

139 **VG62** ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Normativa que contempla la obligación del Estado de realizar encuestas periódicas sobre diversas manifestaciones de violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores. Que consideren tanto el ámbito privado como el público como escenario de ocurrencia de la violencia

4.5.3.2 Creación de registros oficiales de datos estadísticos

Tanto a nivel nacional como provincial, pueden reconocerse esfuerzos en la búsqueda de recabar y sistematizar información para generar diagnósticos respecto de la problemática de la violencia contra las mujeres, con diferentes niveles de profundidad y consolidación.

En el ámbito del Poder Judicial de la Nación, mencionamos la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) y la Oficina de la Mujer (OM), creadas en 2006 y en 2009 respectivamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La OVD nace con el objetivo de facilitar el acceso a justicia de las personas que, afectadas por hechos de violencia doméstica, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. En 2016, el Máximo Tribunal amplió las funciones de la Oficina, a través de la acordada 21, y comenzó a atender casos de Trata de personas con fines de explotación sexual y/o de explotación de la prostitución. La OVD produce informes estadísticos relativos a las denuncias recibidas y los publica en su sitio web.

La OM tiene el objetivo de impulsar, en la esfera del Poder Judicial, un proceso de incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos, a fin de alcanzar la equidad de género, tanto para quienes utilizan el sistema de justicia como para quienes trabajan en él. Desde 2015 confecciona el Registro de Femicidios de la Justicia Argentina.

El Poder Ejecutivo Nacional, por su parte, como se explicó en el apartado anterior, cuenta también con organismos que mantienen una base documental actualizada permanentemente y abierta a la ciudadanía. Estos son la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios y Homicidios agravados por el género (URSSF), perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; el Observatorio de la Violencia contra la Mujer, dependiente del Instituto Nacional de las Mujeres, y el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM), a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

En la provincia de Santa Fe, en el ámbito del Poder Ejecutivo, existe desde 2009 el Observatorio Provincial de Violencias de Género y desde 2016, el ya mencionado Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM).

La Creación del Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM), en 2016, marca otro intento en la provincia de Santa Fe de avanzar en reconocer y dimensionar la gravedad de la situación de las mujeres, a través de la generación de los primeros informes estadísticos oficiales sobre situaciones de violencia, publicados a partir del segundo cuatrimestre de 2017. Esto evidencia progresividad en materia de registros y sistematización de información.

Los aspectos aún pendientes de mejora y consolidación están nucleados en la existencia de inconsistencias en los criterios de sistematización entre los informes publicados hasta el momento, lo que no hace posible la consolidación de los informes o la comparación entre periodos (por ejemplo: los rangos etarios y rangos horarios utilizados para el análisis en cada informe son diferentes). Las bases de datos no son completas aún, ya que las reparticiones que alimentan el registro no alcanzan aún a un número representativo del total de la provincia de Santa Fe: las Áreas Mujer municipales que participan del Registro son sólo tres: las de Rosario, Santa Fe y Santo Tomé, y de a poco comienzan a sumarse al aporte de información otras localidades de la provincia.

Por otra parte, con base en el monitoreo del estado de aplicación de la Ley Nacional 26.485/2009, a siete años de su sanción, realizado por las organizaciones Ni Una Menos y MuMaLa, al 2016 el Observatorio Provincial de Violencias de Género no presentaba informes ni estadísticas (Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLa) e Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCi), 2016). En 2018, el Observatorio realizó una publicación acerca de los femicidios ocurridos en la provincia entre los meses de enero y octubre 2018 (Subsecretaría de Políticas de Género. Observatorio Provincial de Violencias de Género, 2018).

El Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, a diferencia del de la Nación, al año 2018 no produce información estadística ni informes acerca de la problemática de la violencia hacia las mujeres.

140

VG48 CAPACIDADES ESTATALES: Existencia de estudios sobre sentencias y dictámenes que contengan estereotipos, prejuicios, mitos y costumbres en los casos de mujeres víctimas de violencia, así como el uso de la historia personal de la víctima y/o su experiencia sexual para denegarle justicia

VG68 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Registros de base de datos con jurisprudencia relevante de tribunales superiores federales y estaduales sobre violencia contra las mujeres, incluyendo documentación de casos testigos en especial aquellos que se sustentan o intentan revertir los estereotipos de género. // Publicidad y acceso a la información de las sentencias y dictámenes emitidos

4.5.3.3 Publicación de estudios sobre jurisprudencia, doctrina sobre violencia de género e informes en base a casos testigo 140

4.5.3.3.1 Organismos estatales nacionales

Ministerio Público Fiscal de la Nación

La Dirección General de Políticas de Género del Ministerio Público Fiscal de la Nación publicó en 2013 un compendio normativo, jurisprudencial y doctrinario sobre violencia de género, a modo de presentación de la experiencia de su primer año de trabajo como Programa del Ministerio Público Fiscal sobre Políticas de Género (Resolución PGN 533/2012, de fecha 09/11/12) (Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación, 2013).

En 2015 publicó una nueva recopilación referida a las posturas de la nueva Cámara Nacional de Casación Penal sobre la suspensión del juicio a prueba en los casos de violencia de género (Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación, 2015).

La Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio Público Fiscal de la Nación publicó una colección de dictámenes sobre derechos humanos, en particular, un cuadernillo que recopila dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación correspondientes al periodo 2012–2017, donde se incluye en algunos pasajes relatos de la historia personal de la víctima (Ministerio Público Fiscal. Procuraduría General de la Nación, 2017).

La Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) ha realizado una publicación de Jurisprudencia y doctrina sobre violencia sexual con la finalidad de sistematizar y difundir los estándares internacionales sobre violencia sexual, tal como fueron desarrollados por organismos y agencias de los sistemas universal e interamericano de protección de los derechos humanos. El cuadernillo integra una serie de documentos sobre los que ha trabajado la UFEM, respecto de distintos ejes vinculados con la problemática de violencia de género y su abordaje desde el sistema de administración de justicia (UFEM, 2017).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación publicó en 2015 un libro que reúne cinco trabajos que relevan diferentes situaciones de vulnerabilidad que atraviesan muchas mujeres por su condición de tal.

El primero de ellos es un informe preliminar del novedoso estudio sobre la prevalencia de la violencia contra la mujer a nivel nacional, basado en la Encuesta Internacional de Violencias Contra las Mujeres (International Violence Against Women Survey) que impulsa la Organización de Naciones Unidas.

Un segundo trabajo se titula «Mujeres y consumo problemático de sustancias psicoactivas. Aportes para una política pública con enfoque de género», el cual contextualiza y pone de relieve características específicas que se presentan en mujeres adictas a fin de favorecer rediseños, creaciones y cambios en las políticas y dispositivos para su prevención y atención.

Le sigue el artículo «Mujeres privadas de libertad en Argentina», donde se analiza la situación de las mujeres en el sistema penitenciario argentino a partir de los datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

En cuarto lugar se presenta un estudio sobre causas judiciales de casos de violencia familiar y homicidios de mujeres —cuando ha existido un vínculo familiar o de pareja— en el cual se observa en qué medida la ley 26.485, de «Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales», y las Convenciones Internacionales fueron receptadas en las resoluciones judiciales de este delito. En todos estos casos se analiza la violencia cotidiana hacia la mujer, tomando en cuenta su prevalencia, jurisprudencia y algunos aspectos en contextos particulares.

Por último, se incluye también un estudio exploratorio sobre causas judiciales en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) 2009–2012, que se basa en datos obtenidos directamente de las actuaciones judiciales. Ese informe presenta el resultado del relevamiento de las causas de homicidios dolosos de mujeres con victimarios varones sustanciadas en los tribunales locales ocurridos en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2009 y 2012 desde la óptica que propone el art. 2 inc.11 de la ley 26.791 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuenta con una herramienta de búsqueda de jurisprudencia en la que es posible explorar en base a una serie de criterios filtro.

La Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó una base de jurisprudencia de género que incluye resoluciones de tribunales federales, nacionales y provinciales relativas a los derechos de las mujeres. Los fallos se encuentran clasificados de acuerdo a una serie de categorías vinculadas a los derechos de las mujeres reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). La mayor cantidad de las decisiones publicadas se refiere al derecho a la integridad física y psíquica (aproximadamente el 95%) y entre las diferentes subcategorías destaca la violencia doméstica (casi el 58%). En 2015 dicha base de datos superó las 2000 sentencias (Centro de Información Judicial, 2015).

Los fallos cargados en la base fueron utilizados también como insumo para un trabajo de análisis junto con UNICEF y el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), titulado «Género y Niñez en la Justicia Argentina». El estudio se propuso analizar más de 600 sentencias relevadas en la base de jurisprudencia relativa a casos de violencia doméstica y violencia sexual. En ellas, se analizó la argumentación utilizada respecto de ciertos temas de género y niñez, observándose las distintas posiciones referidas a la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos en los casos de violencia; esta investigación muestra una preocupación especial por la situación de las/os niñas/os que atraviesan los procesos judiciales (Oficina de la Mujer. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2015).

La Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, publica también un compendio de fallos relativos a violencia doméstica en el sitio web oficial. La base cuenta con fallos a partir del año 2010 y hasta el año 2018 (Oficina de Violencia Doméstica. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2018).

Biblioteca del Congreso Nacional

La Biblioteca del Congreso Nacional publica en su sitio web los llamados Dossier Legislativos, en los que se releva antecedentes parlamentarios, mensajes presidenciales, legislación nacional y extranjera, doctrina y jurisprudencia sobre asuntos de interés nacional, regional e internacional.

En particular, destacamos el Dossier Legislativo N°40 «Trata de personas y delitos conexos» (marzo 2014) y el Dossier Legislativo N°118 «Violencia de género» (febrero 2017), los cuales incluyen tratados, acuerdos y convenios internacionales, legislación nacional identificada por jurisdicción, tipo de norma, número, fecha, órgano emisor y título con el que fue publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina y sumarios de fallos y opinión de autores sobre las temáticas abordadas (Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017).

4.5.3.3.2 Organismos estatales provinciales

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

El estudio cualitativo «La Ruta Crítica de las mujeres que sufren violencia en las relaciones de pareja», contextualizado en la ciudad de Santa Fe, se realizó en base al análisis de relatos de doce mujeres víctimas de violencias de género, que acudieron para su atención al Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe Zona Norte, entre el período 2014–2015. Durante el desarrollo de la investigación se indagó sobre los posibles factores que hacen que una mujer víctima de violencia tome la decisión y realice la acción de buscar ayuda, así como también el recorrido por las instituciones y las respuestas obtenidas durante este proceso. Así se evidenció que, cuando deciden enfrentar el problema, transitan por diferentes instancias sociales de asesoramiento, contención y/o denuncia, que son determinantes en sus trayectorias de vida (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2017).

En 2019, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe presenta en la OIT el libro «La violencia en los lugares de trabajo. Aportes de la provincia de Santa Fe, Argentina». Dicha publicación constituye una contribución desde la experiencia de la provincia a una problemática vigente hoy en día en todo el mundo, y tiene la particularidad de plantear la necesidad de regular la protección de las personas, la prevención y la sanción de la violencia laboral, tanto en el ámbito estatal, como en el sector privado (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019).

Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe

En el sitio web oficial del Poder Judicial de la provincia, se encuentra una base documental[131] que comprende todos los fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia Provincial

131. Es competencia de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe organizar el sistema de información judicial en línea con la instrumentación del gobierno abierto. Se implementan actualmente esfuerzos en esa dirección y por esa razón el Equipo contó con la colaboración y apoyo de agentes de ese organismo para acceder a información judicial provincial.

desde el año 1983 a la actualidad, con el tratamiento jurisprudencial pertinente, a lo cual se incorporan progresivamente los nuevos fallos dispuestos por el Alto Cuerpo, como asimismo la carga histórica de los fallos anteriores a dicho período. El Sistema de Consulta permite la búsqueda de Sumarios y Fallos. También cuenta con otra base documental que comprende todas las sentencias disponibles de la Cámaras de Apelación y de lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Santa Fe para su lectura en la página web como «Jurisprudencia Destacada», esto es, aproximadamente 2.450 fallos, y los fallos plenos de todos los fueros recopilados oportunamente, información que es actualizada permanentemente con la incorporación progresiva de nuevos fallos por parte de los propios organismos (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, 2018).

141

VG70 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN: Existencia y publicación de informes de percepción social (por ejemplo encuestas) sobre la problemática de la violencia contra la mujer, realizados por organismos oficiales y por organizaciones de la sociedad civil, nacionales y provinciales

VG57 CAPACIDADES ESTATALES: Porcentaje de la población que no tiene miedo de caminar sola cerca de donde vive

Organizaciones de la sociedad civil

El informe alternativo al cuarto informe periódico presentado por el Estado argentino sobre la vigencia de la Convención Para La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Mujeres (CEDAW), elaborado por una amplia coalición de organizaciones, da cuenta de los avances, retrocesos, falencias y omisiones del Estado argentino en cuanto a su obligación de respetar, garantizar y hacer efectivos los derechos contenidos en la Convención. En particular, en la sección N° 2 «Acceso a la Justicia» y en la sección N° 5 «Estereotipos y prácticas dañinas», se relatan casos en que los estereotipos sociales de funcionarios/as públicos impactaron negativamente en la situación de mujeres que padecieron graves situaciones de violencia (ANDHES, y otros, 2016)

4.5.3.4 Publicación de estudios de percepción social sobre violencia e inseguridad 141

Se pueden referir algunas experiencias a nivel nacional y local, encaradas tanto por organismos estatales como por organizaciones de la sociedad civil, acerca de la aplicación de encuestas de percepción y publicación de informes basados en información extraída a partir de esos instrumentos, si bien los casos relevados son reducidos y discontinuos. A continuación consignamos algunos ejemplos.

4.5.3.4.1 Organismos estatales nacionales

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), junto con las Direcciones Provinciales de Estadística, ha realizado la Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores durante el último trimestre del año 2012. El enfoque temático trasciende los tópicos habituales centrados en las dimensiones socioeconómicas y la salud, adentrándose en el desarrollo de las actividades cotidianas, la participación en la vida social y cultural de

sus comunidades, el uso del tiempo libre en actividades artísticas, deportivas, comunitarias, etcétera. Otro segmento temático novedoso es el que se relaciona con percepciones y valoraciones de la población adulta mayor respecto de situaciones de maltrato, relaciones amorosas y sexualidad en su actual ciclo vital, así como los niveles de satisfacción respecto a su propia vida. También ocupa un espacio destacado el estudio de las relaciones de cooperación establecidas por los adultos mayores, las formas e intensidad de las ayudas que brindan, así como las que reciben, lo cual proporciona evidencia empírica reñida, en general, con los habituales estereotipos, representaciones y clichés acerca de ellos. En 2014, surge en base a dicha encuesta una publicación que tiene por objetivo sistematizar indicadores referidos a la caracterización de la población de 60 años y más del país (adultos mayores) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014).

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación presentó el análisis de la realización de la Primera Encuesta Nacional sobre Trata de Personas cuya recolección de datos se realizó durante el año 2012. Dicha encuesta se ha propuesto una descripción diagnóstica del fenómeno de la Trata de personas en las principales ciudades del país. En tal sentido, la investigación ha buscado dimensionar el problema y sus modalidades, así como determinar las principales características de las víctimas y su distribución por las diversas zonas geográficas. También buscó establecer el grado de percepción del problema por parte de la población, es decir, el entendimiento social de sus factores determinantes, y el grado de conocimiento de los lugares para realizar denuncias, entre otras cuestiones. Las muestras aplicadas en relación a la cantidad de casos relevados, así como los relacionados a su distribución geográfica permiten una lectura de los datos discriminada según las principales regiones del país definidas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y permiten detectar zonas concretas de distinta incidencia de esta problemática delictiva. Asimismo, la recolección de datos, particularmente (en tanto instrumento), ha permitido estimar una cifra de víctimas del delito de Trata de Personas que da cuenta de la magnitud de su impacto social (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2013).

En 2015, el equipo de Investigación de la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal realizó un documento a partir de los primeros y principales resultados obtenidos, siguiendo la iniciativa de Naciones Unidas para la realización de la International Violence Against Women Survey (IVAWS). El informe ofrece una visión de conjunto de las experiencias de violencia de las mujeres que participaron en la IVAWS en Argentina durante 2015 y tiene por objetivo proporcionar estimaciones de la naturaleza y el alcance en nuestro país de la violencia masculina experimentada por mujeres de 18 a 69 años de edad, explorando fundamentalmente diferentes formas de violentamientos vividos. Cabe aclarar que esta investigación no da cuenta de todas las formas de violencia contempladas por nuestra legislación; la medición se focalizó especialmente en las violencias físicas y sexuales experimentadas y en la frecuencia de violencia psicológica respecto de las mujeres que se encuentran en pareja. Las estimaciones sobre estas formas de violencias contra las mujeres son estudiadas en relación a las características socio-demográficas de las entrevistadas, a fin de explorar posibles factores asociados examinando grupo etario, nivel educativo y situación laboral. También se incluyen resultados sobre los porcentajes

de reporte o aviso de las mujeres victimizadas en institución policial o en algún otro organismo y los motivos por los cuales no reportaron el/los incidente/s de violencia (Dirección de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015).

4.5.3.4.2 Experiencias en gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil

En junio de 2016, a un año de la masiva convocatoria bajo la consigna «Ni Una Menos», se presentó en el Salón San Martín de la Legislatura porteña la primera encuesta de percepción e incidencia sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja realizada en la Ciudad de Buenos Aires. La publicación y el desarrollo de la investigación fueron un trabajo coordinado entre el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), la consultora Pensamiento Lateral y la Dirección General de la Mujer (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2016).

También en ese año, la construcción del Primer Índice Nacional de Violencia Machista fue una iniciativa del Colectivo Ni Una Menos, en colaboración con la Fundación Sí, con la Organización La Poderosa resistencia villera y con referentes territoriales de distintas zonas del conurbano bonaerense. Consistió en la creación de un cuestionario de 186 preguntas que abarcaba todos los tipos de violencia machista que viven las mujeres a lo largo de sus vidas, y que buscó describir y comprender el problema de la violencia machista y las situaciones atravesadas por las mujeres y mujeres trans en diversos ámbitos sociales, con el propósito de lograr, mediante la evidencia empírica, una incidencia y mejora en las políticas públicas destinadas a la erradicación de la violencia machista, así como la promoción de programas para ese fin, la prevención de situaciones de riesgo para mujeres y la protección de mujeres en situaciones de riesgo. Para su aplicación, se diseñó una campaña en redes sociales que contó con la colaboración de cientos de replicadores (artistas, líderes de opinión, y periodistas), en el marco de la cual recorrieron el país con el título «Argentina Cuenta La Violencia Machista» y convocaron a las mujeres argentinas a completar una encuesta online en la página www.contalaviolenciamachista.com.

Los datos finales fueron ajustados según provincias de residencia de las entrevistadas, tramos de edad y niveles máximos educativos conforme a los parámetros censales del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010. Asimismo, los datos fueron ajustados conforme al nivel de actividad económica y la situación ocupacional de la población económicamente activa según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC del segundo trimestre de 2016. La muestra también fue ponderada por condición de pobreza (Ni Una Menos. Ingrid Beck y Martín Romeo, 2016).

En 2017, la organización civil Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLa) junto con el Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCI), realizó un informe referido a la violencia contra las mujeres en el espacio público, con el objetivo de analizar la percepción de seguridad de las mujeres al momento de transitar y gozar del espacio público y en la utilización del transporte de pasajeros/as como medio de movilidad.

142

VG22 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Tasa de femicidio y/o muerte violenta de mujeres (MVM) por 100.000 mujeres: número de niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores asesinadas en los últimos doce meses en los distintos escenarios de femicidio, dividido por el total de mujeres, multiplicado por 100.000

VG55 CAPACIDADES ESTATALES: Cantidad de femicidios ocurridos durante el período de un año en todo el territorio provincial

A partir del relevamiento y análisis de los datos extraídos de 1.300 mujeres encuestadas en 11 provincias del país, se propusieron visibilizar las situaciones de inseguridad que las mujeres experimentan en las principales ciudades de nuestro país (MuMaLa e ISEPCI, 2017).

En el territorio de la provincia de Santa Fe, existieron también experiencias en la materia. Por ejemplo, en 2014, la organización civil Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLa) lanzó en la ciudad de Rosario el proyecto de investigación «Transporte público y mujeres. La inseguridad de la que nadie habla». Los resultados de este trabajo buscaron enriquecer políticas de seguridad comunitaria con la perspectiva de género, desde los datos concretos suministrados por mujeres de los seis distritos de la ciudad. Se realizaron 362 encuestas, la investigación estuvo dirigida a usuarias a partir de los 13 años de edad. Las encuestas y posterior reelaboración de los resultados fueron realizadas y financiadas exclusivamente por las mismas organizaciones y mujeres que se comprometieron con el espacio.

Al menos desde 2009, el Ente de la Movilidad de la ciudad de Rosario realiza una encuesta de percepción permanente cada seis meses, en todas las líneas de colectivos de la ciudad, en todos los barrios y en todas las franjas horarias. En ella se releva la sensación de seguridad/inseguridad percibida por usuarios de transporte público tanto varones como mujeres, dentro del transporte urbano y en el espacio público. Si bien la Municipalidad de Rosario cuenta con una trayectoria de 30 años en la institucionalización de políticas de género, fue a partir de la puesta en agenda del tema de la inseguridad de las mujeres en el espacio público por parte de la organización MumaLa que se profundizó la mirada y la acción estatal respecto del tema. Actualmente, el Ente realiza encuestas periódicas relativas a la movilidad en general y en esas mediciones tiene en cuenta tres poblaciones vulnerables: mayores de 69 años, personas con discapacidad y mujeres. Asimismo, los datos recabados se desagregan por género. El objetivo es planificar e implementar acciones concretas que mejoren las condiciones de movilidad de esos grupos detectados como vulnerables, entre los cuales se encuentran las mujeres (Panel Espacio Público y Género. XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia, 2018).

4.5.3.5 Resultados y diagnóstico

4.5.3.5.1 Femicidios 142

Ante la ausencia de estadísticas oficiales nacionales sobre femicidios, la Asociación Civil La Casa del Encuentro, en el año 2008, produjo el primer Informe de Femicidios en Argentina. Ese registro de actualización anual se convirtió en el marco de referencia para todos los actores gubernamentales al momento de abordar el tema. Desde el año 2008, la Asociación Civil La Casa del Encuentro realiza un conteo a partir de las noticias publicadas en 120 diarios de distribución nacional y provincial y las agencias de noticias DYN y Telam.

Con el objetivo de ampliar y profundizar los monitoreos y para dar a conocer la magnitud de la problemática que se estaba denunciando desde los movimientos de mujeres, en

el año 2009 La Casa del Encuentro conformó el «Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano»[132], siendo esta ONG, a través de su Observatorio, la primera en construir datos estadísticos relativos a los femicidios en el país. El «Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano» elaboró los Informes de los años 2009 a 2017 y genera propuestas de incidencia en políticas públicas y legislativas. (Asociación Civil La Casa del Encuentro, 2018).

El «Informe de Investigación de Femicidios en Argentina 2008–2017» elaborado por el Observatorio de Femicidios Adriana Marisel Zambrano de La Casa del Encuentro, recoge la información obtenida y analizada en un período de 10 años, en que ocurrieron 2.679 femicidios en la Argentina. En cuanto a las víctimas Colaterales de femicidio, en ese mismo período, La Casa del Encuentro registró 3.378 hijas e hijos que quedaron sin madre; 2.161 son menores de edad (más del 66% de los casos) (Asociación Civil La Casa del Encuentro, 2018).

Desde el año 2015, en respuesta al contundente y urgente reclamo de la sociedad que se expresó el 3 de junio en distintas ciudades del país, y se canalizó en gran parte a través del movimiento Ni Una Menos, hubo anuncios en los distintos poderes del Estado.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación asumió el compromiso de relevar los femicidios en todo el país, para lo que creó la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios y Crímenes agravados por el Género. El registro se encuentra publicado en la página web de dicho Ministerio (Télam S.E. Agencia Nacional de Noticias, 2015).

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (Centro de Información Judicial (CIJ). Agencia de Noticias del Poder Judicial, 2015). Este registro funciona en el ámbito de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema y recibe datos de juzgados y fiscalías de todas las jurisdicciones provinciales argentinas, que se completan en línea a partir de una planilla unificada, enviada para facilitar la recopilación (Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2018).

Los informes sobre femicidios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación son anuales y presentan datos desde 2014. Para la edición del informe 2017, se sumaron dos nuevas categorías de víctimas al Registro que son los «femicidios vinculados» y «vinculados por interposición en línea de fuego». La primera se define como aquellos homicidios cometidos contra una o varias personas (niñas, niños, adolescentes, mujeres, varones, trans, travesti), a fin de causarle sufrimiento a una mujer, mujer trans o travesti. En cuanto a la segunda, se trata de aquellos casos en que el homicidio se comete contra una o varias personas (niña, niño, adolescente, mujer, varón, trans, travesti) que se interpone/n o intenta/n evitar un femicidio. Estas incorporaciones persiguen el objetivo de visibilizar integralmente los efectos letales de la violencia de género. En este primer año en que se consideran las dos mencionadas categorías, se han contabilizado 22 víctimas de femicidios vinculados (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2017).

132. El Observatorio de Femicidios lleva el nombre de *Adriana Marisel Zambrano*, una joven de 28 años, de Palpalá, Jujuy, que fue asesinada a golpes de puño y puntapiés en diversas partes del cuerpo por José Manuel Alejandro Zerda, de 29 años. El autor fue encontrado autor del delito «homicidio preterintencional» y sentenciado a 5 años de prisión por asesinar a su ex pareja y madre de su hija que en ese momento tenía sólo nueve meses de vida.

143

VG23 RECEPCIÓN DEL DERECHO: Número y porcentaje de procesos sobre reparación a víctimas colaterales por femicidio por tipo de vínculo con la víctima

Cabe destacar que las cifras obtenidas por cada registro, tanto cantidad como tasas de femicidios a nivel país y a nivel provincial, no siempre coinciden entre sí, incluso se observan grandes diferencias entre los datos, debido a la heterogeneidad de fuentes consultadas y a los criterios utilizados para cada relevamiento por los distintos organismos u organizaciones. Teniendo en cuenta que, según el Código Penal, se incorpora como agravante de homicidio el asesinato de una mujer por parte de un hombre cuando «mediare violencia de género», esa condición debe ser probada por la Justicia y detectada como tal por los jueces y/o fiscales intervinientes en las causas, lo cual implica que no todos los femicidios son caratulados como tales. En estos casos, en la provincia de Santa Fe, la Subsecretaría de Políticas de Género, en el caso de tenerlos, aporta datos que sirvan de elemento a los fiscales para probar la existencia de violencia de género.

Por lo antes expuesto, consideramos para este informe aquellos datos publicados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y destacamos el importante trabajo de relevamiento de la organización civil La Casa del Encuentro.

En base a información de la Justicia Argentina, desde 2014 a 2017, cada año han muerto en nuestro país más de 200 mujeres víctimas de femicidios[133]. La mayor proporción de víctimas tenía entre 21 y 40 años (entre el 42% y el 49%), seguida de la franja etaria entre 41 y 60 años (alrededor del 25%). En casi la totalidad de los casos los crímenes fueron perpetrados por varones, en su mayoría comprendidos en el rango etario de 19 a 40 años. En un alto porcentaje de los casos existe un vínculo entre víctima y victimario, en particular parejas, exparejas, novios, maridos y convivientes, a lo que se suma familiares y conocidos. Es decir, que el peligro acecha en el entorno cercano a la víctima (Oficina de la Mujer. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2018).

En Argentina 143, recientemente, en julio de 2018 la Cámara de Diputados de la Nación dio sanción definitiva a la comúnmente llamada Ley Brisa[134] (Ley Nacional 27.452/2018), que crea el Régimen de Reparación Económica para las niñas, niños y adolescentes, y otorga una reparación económica para hijos e hijas de víctimas de femicidio o del asesinato de alguno de los progenitores a causa de violencia intrafamiliar y/o de género.

La reparación, que comienza a regir desde el momento del procesamiento del femicida, consiste en un haber jubilatorio mínimo mensual con sus incrementos móviles. Está destinado a hijos e hijas de víctimas de femicidio menores de 21 años o con discapacidad, siendo retroactiva al momento de la comisión del crimen (aunque el delito se hubiera cometido con anterioridad a la sanción de la norma). La reparación no tiene un efecto indemnizatorio, ya que se extingue cuando los hijos de las víctimas fatales de femicidios cumplen los 21 años, excepto en aquellos casos en que tengan capacidad restringida y/o incapacidad, en que se seguirá pagando aunque sean mayores. La percepción de la reparación también se

133. Según datos del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, ocurrieron en Argentina 225 femicidios directos en 2014, 236 en 2015, 254 en 2016 y 251 en 2017.

134. El nombre de la Ley surge del caso Brisa Barrionuevo, una niña de 3 años cuya madre fue asesinada a golpes y arrojada al río por su padre. La tía de Brisa se hizo cargo de la crianza de la niña y de sus dos hermanitos y a través de la Asociación Civil La Casa del Encuentro solicitó al Poder Legislativo un pedido de contención y reparación económica. El pedido fue elevado al Poder Legislativo por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. En 2017, se aprobó la Ley Brisa.

extingue con el sobreseimiento o absolución del progenitor procesado, pero en ningún caso el Estado podrá pedir la devolución del dinero de la Reparación Económica.

En la provincia de Santa Fe, existe como antecedente el proyecto «Pensión no contributiva de protección social para hijos e hijas de mujeres fallecidas por violencia de género». En julio de 2014, la diputada Mariana Robustelli le dio ingreso a la Legislatura Provincial pero terminó perdiendo estado parlamentario por falta de tratamiento. Recientemente, en julio de 2017, fue re ingresado por la Diputada Provincial Mercedes Meier, del Frente Social y Popular (Sitio Web Oficial Diputada Mercedes Meyer – Frente Social y Popular, 2016).

En base a información recabada en 2018 mediante entrevista a nivel de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, no se registran en la provincia procesos de reparación a víctimas colaterales por femicidio.

144

VG23 RECEPCIÓN DEL DERECHO, **VG20**: Número de situaciones de violencia contra las mujeres, urbana/ rural, por estratos socioeconómicos, etnias y por grupos de edad, por distintos tipos de violencia

VG57 CAPACIDADES ESTATALES: Cantidad de las víctimas de violencia que notificaron su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente, por año, en la provincia de Santa Fe

4.5.3.5.2 Situaciones de violencia contra las mujeres 144

Datos nacionales. Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM)

El universo de estudio del RUCVM corresponde a los casos de violencia, basada en el género, de mujeres de 14 años y más, que hayan sido denunciados ante un organismo del área de la mujer y/o hayan solicitado algún tipo de ayuda en las instituciones de salud (hospitales o centros de atención médica), justicia (juzgados, fiscalías), seguridad (policía, comisarías de la mujer), etc., ya sea en forma directa o a través de terceros, y que hayan sido informados al INDEC.

El RUCVM define «caso» como todo hecho de violencia por cuestión de género, en el que medie una relación desigual de poder, informado o denunciado por una mujer o por terceros, personalmente o mediante un llamado telefónico, en el que la víctima solicite asesoramiento, asistencia, información o establezca una denuncia formal en la policía o inicie una causa judicial en los tribunales, entre otras acciones que puede llevar a cabo (RUCVM, 2018). De esta manera, dado que una misma mujer puede realizar diversas denuncias ante el sistema policial, ante la justicia, en el establecimiento de salud, etc., la cantidad de casos registrados supera el número de mujeres que han manifestado ser víctimas de violencia de género.

Con base en el aporte de información estadística consolidada y armonizada por el INDEC, a partir de los datos proporcionados por parte de los organismos públicos que registran casos de violencia contra las mujeres por razones de género, el RUCVM ha recopilado entre el 1° de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017 un total de 260.156 casos en la República Argentina.

Dentro del universo de instituciones que aportan datos a este registro nacional, la provincia de Santa Fe lo hace por medio de Fiscalía, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud desde 2016 y en 2017; y Ministerio Público, Procuración y Línea Verde de la ciudad de Rosario, desde 2017 (RUCVM, 2018: 22). Sin embargo, el RUCVM no aporta datos discriminados por provincia.

En el periodo informado, 2013 a 2017, se puede observar que el RUCVM ha registrado cada año mayor cantidad de casos que el periodo anterior, exceptuando 2016. Esto puede deber-

se a causas de diverso origen, tanto sea un aumento en la ocurrencia de casos de violencia, como un aumento en la disposición a realizar denuncias por parte de las víctimas, o una mejora en la captación de datos por parte de los órganos que toma registro de casos.

De todas maneras, queda evidenciado que el fenómeno de la violencia hacia las mujeres se encuentra arraigado en la sociedad argentina.

El 60,2% de los casos registrados en el periodo 2013–2017 corresponde a mujeres de entre 20 y 39 años de edad. Seguido por un 17,4% de mujeres entre 40 y 49 años.

En ocho de cada diez casos registrados (82,7%), el agresor es la pareja o expareja de la víctima.

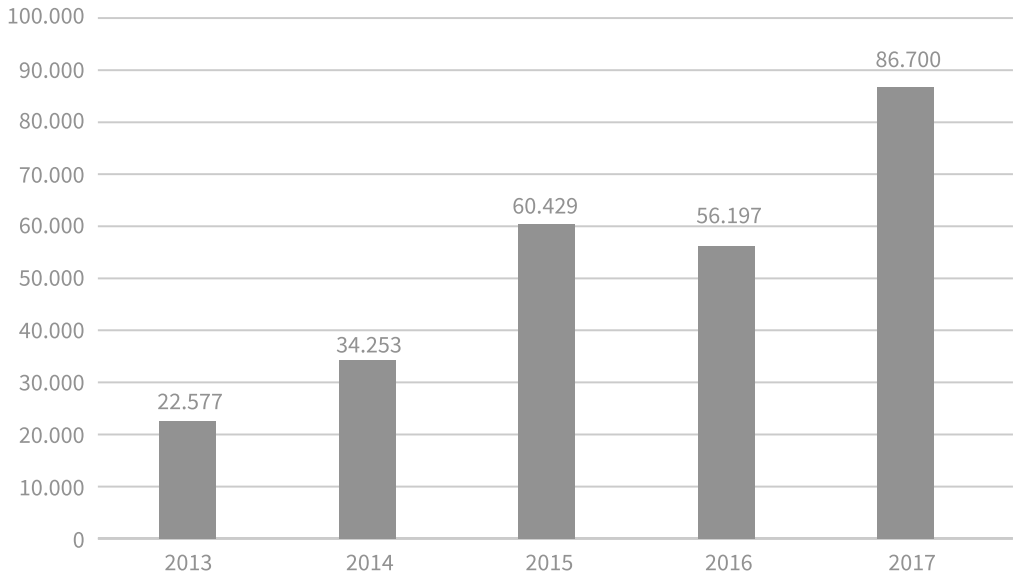
El RUCVM incluye, además de la violencia doméstica, otras modalidades de violencia (laboral, institucional y obstétrica, entre otras), cuyas formas de registro son más recientes, por lo que existen aún pocas instituciones públicas que se ocupen de captar estos datos y de aportarlos al Registro. Estas otras modalidades de violencia introducen nuevas figuras de agresor, que podrán diferenciarse a futuro, pero que entre 2013 y 2017 representan tan solo el 9,7% de los casos registrados e informados al INDEC.

La pareja y expareja presentan los porcentajes más elevados en todos los grupos de edad entre los 20 y los 49 años, concentrando el 89,1% de los casos registrados de mujeres de 20 a 29 años, el 90,8% en las de 30 a 39 años y el 85,1% en las de 40 a 49 años. A partir de los 50 años se destacan otras categorías de relación de parentesco, como hijos y otros vínculos. Para el grupo de mayor edad, de 60 años y más, la categoría «Hijos» cobra peso relativo (32,2% de los casos), especialmente si se lo compara con el observado en el grupo de 50 a 59 años de edad (13,8%). Ello muestra la vulnerabilidad de las personas de mayor edad, que por diferentes razones pasan a ser víctimas de violencia de género por parte de su descendencia. Esto se contrapone con la situación observada en el grupo de edad más joven (14 a 19 años de edad), en el que las categorías «padre» y «madre» cobran relevancia, representando el 17,3% de los casos (RUCVM, 2018).

La violencia psicológica está presente en la mayor parte de los casos recopilados en el RUCVM (86,9%). Este tipo de violencia en algunos casos va acompañada de violencia física, la cual se encuentra en el 67,4% de los casos registrados en el RUCVM, y ocupa el segundo lugar por su peso relativo. De los casos registrados, la violencia simbólica está representada en el 25,1% y es un tipo de violencia que hasta hace muy poco estaba invisibilizada, dado que es la que se produce a través de patrones estereotipados, mensajes o valores que transmiten y reproducen desigualdad y discriminación hacia las mujeres.

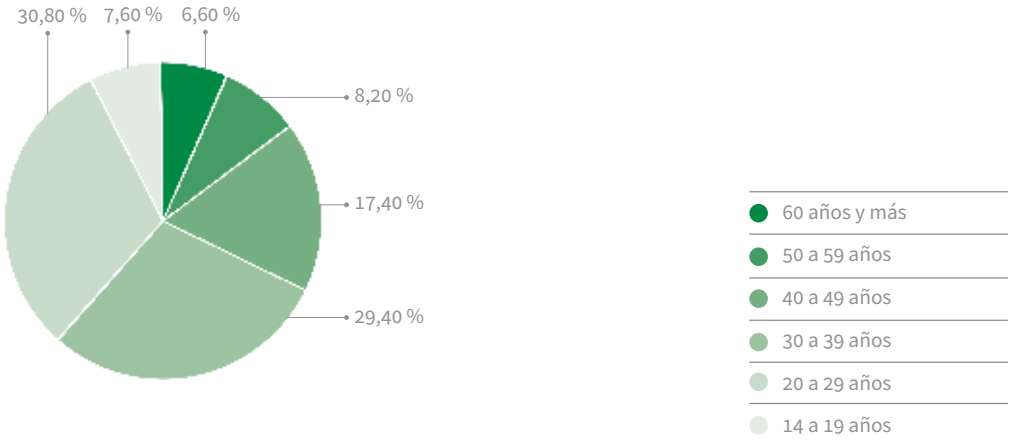
La violencia económica y patrimonial se identifica con el deterioro o quebranto en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer. El 19,4% de los casos incorporados al RUCVM contempló este tipo de violencia. Por su parte, la violencia sexual, que incluye la violación dentro de la pareja y del matrimonio, presenta fuerte subregistro debido a que se trata de un tipo de violencia que se denuncia poco (RUCVM, 2018).

GRÁFICO 86. Casos de violencia contra las mujeres de 14 años y más, registrados e informados al INDEC, por año. Total del país. Años 2013–2017.



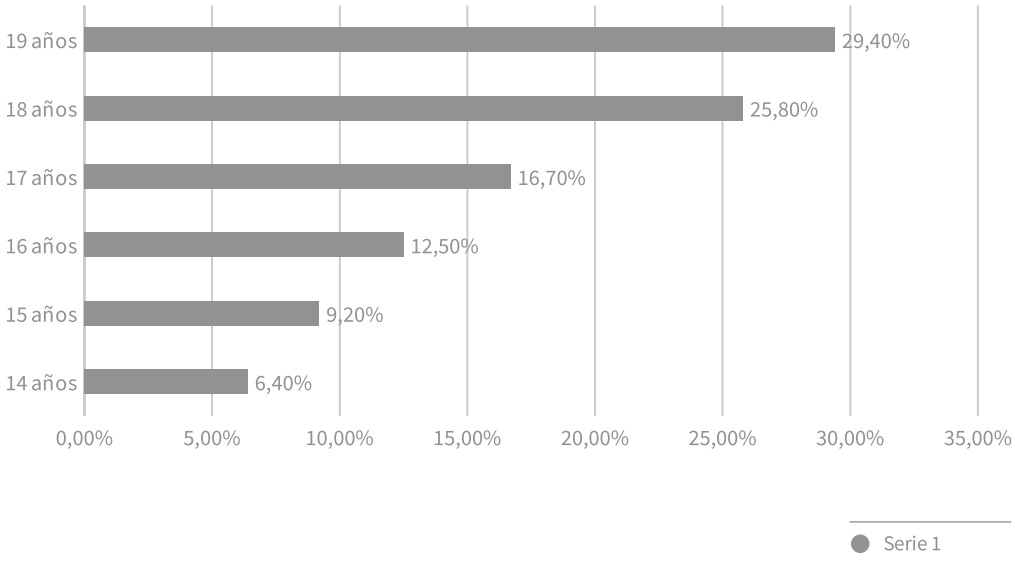
Fuente: Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres. Resultados estadísticos 2013-2017. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), marzo de 2018.

GRÁFICO 87. Casos de violencia contra las mujeres de 14 años y más, registrados e informados al INDEC, según edad de la víctima. Total del país. Años 2013–2017.



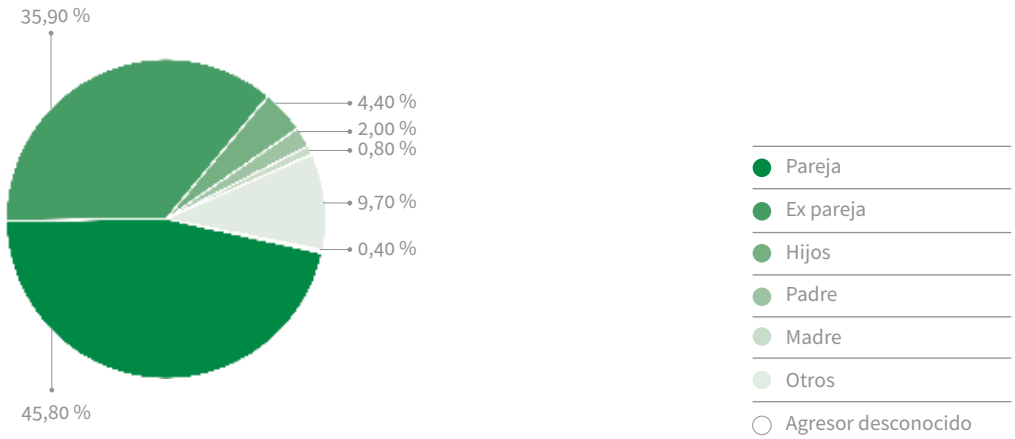
Fuente: Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres. Resultados estadísticos 2013–2017. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), marzo de 2018.

GRÁFICO 88. Desagregación del rango 14 a 19 años. Casos de violencia contra las mujeres de 14 años y más, registrados e informados al INDEC, según edad de la víctima. Total del país. Años 2013–2017.



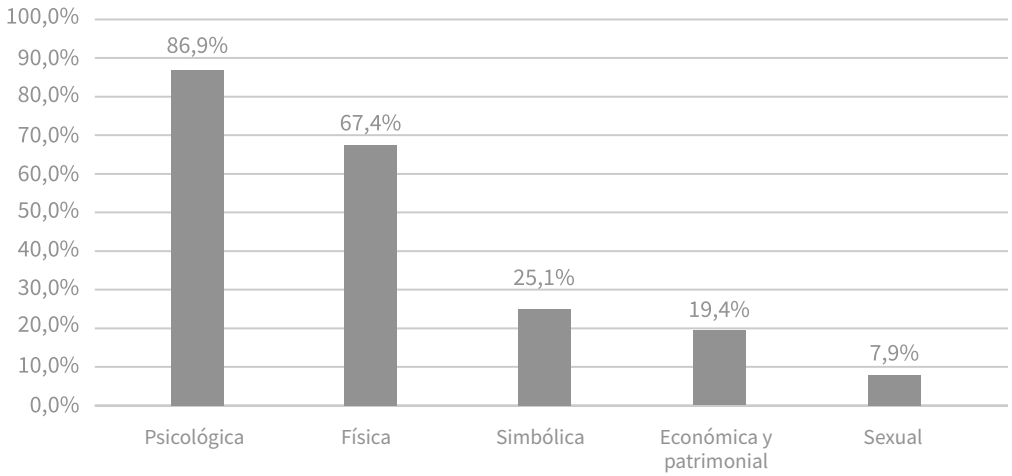
Fuente: Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres. Resultados estadísticos 2013-2017. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), marzo de 2018.

GRÁFICO 89. Casos de violencia contra las mujeres de 14 años y más, registrados e informados al INDEC, según vínculo con el agresor. Total del país. Años 2013–2017.



Fuente: Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres. Resultados estadísticos 2013–2017. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), marzo de 2018.

GRÁFICO 90. Casos de violencia contra las mujeres de 14 años y más, registrados e informados al INDEC, según tipo de violencia. Total del país. Años 2013–2017.



Fuente: Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres. Resultados estadísticos 2013–2017. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), marzo de 2018.

Datos provinciales. Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM)

El término «situación» para el RUVIM involucra aquellas que se encuentren registradas por haber realizado la denuncia y/o por haber solicitado algún tipo de asistencia o acompañamiento (jurídico, legal, sanitario, entre otros posibles) por ellas mismas o por un tercero (familiar o no), ante organismos estatales (provinciales o municipales) y organizaciones sociales.

A diferencia del Registro creado a nivel nacional, El RUVIM no establece límites de edad para las mujeres que sufren violencia por su situación de género, y tiene en consideración los datos provenientes tanto de organismos estatales como de organizaciones sociales. Actualmente, la información que recibe el RUVIM proviene de organismos provinciales y de algunos municipales[135], y se encuentra abierto a nuevos aportantes (municipios, comunas, organizaciones sociales) con quiénes poder seguir construyendo este registro colectivo.

135. Los organismos aportantes de los datos a partir de los cuales se construyeron el primer y segundo informe 2017 son: Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia (Sub–Secretaría de Políticas de Género, Observatorio de la Mujer, Dirección Provincial de adultos mayores), Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), Centro de Atención a la Víctima de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, Fiscalía (Denuncias en Fiscalías), Centro de Asistencia Judicial, Ministerio de Salud de la Provincia (Hospitales y Centros de salud), Ministerio de Educación de la Provincia (Equipos Socio–Educativos y Bienestar Docente), Ministerio de Seguridad de la Provincia (Comisarías de la Mujer, Centro Territoriales de Denuncia, Policía Comunitaria), Ministerio Público de la Acusación, Corte Suprema de Justicia de la Provincia, Juzgados de Familia, Municipalidad de Rosario (Observatorio de la Mujer, Área de la Mujer), Municipalidad de Santa Fe (Área de la Mujer y Diversidad Sexual), Municipalidad de Santo Tomé (Área de la Mujer) (Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM), 2018.

El RUVIM ha publicado tres informes que cubren el segundo y tercer cuatrimestre del año 2017 y primer cuatrimestre 2018 respectivamente. Las cifras oficiales del primer Informe registran 4.270 situaciones en el segundo cuatrimestre de 2017, 3.989 situaciones en el tercer cuatrimestre de 2017 y 6.514 situaciones en los primeros cuatro meses de 2018 (Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM), 2018). Dado que el Registro recibe y consolida los datos sobre las «situaciones» de Violencia de Género que atraviesan las mujeres en la provincia de Santa Fe, con los mismos o distintos agresores, la cantidad de mujeres se obtiene mediante un procesamiento de las situaciones.

Cabe aclarar que los datos que se producen son siempre provisorios debido a la «movilidad de las bases», es decir, debido al origen del organismo que proporciona la información, lo que les otorga gran heterogeneidad y requiere su interpretación, análisis, consolidación y homogeneización para poder ser integrados.

Teniendo en cuenta los tres informes, que componen entre sí datos acerca de un año completo (3 cuatrimestres), la mayor parte de las denuncias fueron registradas por las comisarías y, en segundo lugar de importancia, por centros de salud.

En ese periodo, en más de la mitad de las situaciones las víctimas fueron mujeres de entre 20 y 39 años y alrededor de un 15% mujeres entre 40 y 49 años. Resulta también muy importante el porcentaje de registro de situaciones producidas entre los 0 y los 19 años de edad: alrededor del 20% corresponde a situaciones de violencia sufridas en la niñez y adolescencia.

Considerando los 12 meses, alrededor del 70% de las situaciones registradas fueron producidas por parejas o exparejas de las víctimas. En segundo lugar de importancia, por familiares.

Es decir, que casi la totalidad de las agresiones involucraron a algún familiar; tanto dentro como fuera de la casa.

RUVIM también identificó con claridad cada uno de los tipos de violencia, para poder así encuadrar con mayor certeza cada una de las situaciones por las que las mujeres son atravesadas, teniendo en cuenta además que distintos tipos de violencia pueden corresponder a una misma situación. Predominan las situaciones de violencia psicológica, seguidas de violencia física y violencia sexual.

En base a los datos registrados surge también que la mayoría de las agresiones se producen en la noche y madrugada.

En más del 60% de las situaciones, el agresor fue un varón de entre 20 y 39 años. Aproximadamente un 20% tenía entre 40 y 49 años.

Para concluir, puede decirse que existe una correspondencia entre la información resultante del registro nacional y la información resultante del registro provincial, ya sea para un periodo de varios años como para un periodo de un solo año. Esto lleva a pensar que el fenómeno de la violencia contra las mujeres tiene patrones que no pertenecen a una determinada provincia o localidad, sino que se trata de un fenómeno de características extendidas a la sociedad toda, de la que nuestra provincia no es excepción.

TABLA 114. Situaciones de violencia de género, registradas e informadas al IPEC. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.

	2° Cuatrimestre 2017	3° Cuatrimestre 2017	1° Cuatrimestre 2018	Total Registros en un año
Total	(*)4.942	(*)4.585	6.514	16.041

Nota: (*) Cantidad de registros actualizados según Informe RUVIM Primer Cuatrimestre 2018.
Fuente: IPEC. Base de datos del RUVIM.

TABLA 115. Situaciones de violencia hacia la mujer, registradas e informadas al IPEC, según tipo de registro con datos. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.

Tipo de registro	2° cuatrimestre 2017 (%)	3° cuatrimestre 2017 (%)	1° cuatrimestre 2018 (%)
Total	100	100	100
Denuncia policial	66	69	52
Atención médica	27	16	35
Asesoramiento y orientación	4	10	9
Exposición policial	-	2	1,7
Denuncia judicial	2	2	2
Otro	1	1	0,3

Fuente: Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM). Primer cuatrimestre 2018.

TABLA 116. Situaciones de violencia hacia la mujer, registradas e informadas al IPEC, según edad de la víctima. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.

Edad de la víctima	3° cuatrimestre 2017 (%)	1° cuatrimestre 2018 (%)
Total	100	100
0–9 años	3	5
10–19 años	12	14
20–29 años	32	28
30–39 años	26	26
40–49 años	16	16
50–59 años	7	8
60-más años	4	3

Fuente: Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM). Primer cuatrimestre 2018.

TABLA 117. Situaciones de violencia hacia la mujer, registradas e informadas al IPEC, según vínculo con el agresor con datos. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.

Vínculo con el agresor	2° cuatrimestre 2017 (%)	3° cuatrimestre 2017 (%)	1° cuatrimestre 2018 (%)
Total	100	100	100
Pareja/Novio	29	35	41
Otros familiares	12	9	31
Ex pareja	50	42	19
Otros no familiares	9	14	9

Fuente: Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM). Primer cuatrimestre 2018.

TABLA 118. Situaciones de violencia hacia la mujer, registradas e informadas al IPEC, según modalidad de violencia con datos. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.

Modalidad de violencia	2° cuatrimestre 2017(*) (%)	3° cuatrimestre 2017(**) (%)	1° cuatrimestre 2018 (%)
Doméstica	-	99	99
Institucional	-	-	0,5
Laboral	-	-	0,5
Sin datos	-	59	56

(*) No fue publicada esa variable en el informe correspondiente al 2° cuatrimestre de 2017.
(**) En la publicación del 3° cuatrimestre de 2017 el porcentaje de modalidad restante se agrupo en «otras».
Fuente: Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM). Primer cuatrimestre 2018.

TABLA 119. Situaciones de violencia hacia la mujer, registradas en informadas al IPEC, según tipo de violencia con datos. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.(*)

Tipo de violencia	2° cuatrimestre 2017 (%)	3° cuatrimestre 2017 (%)	1° cuatrimestre 2018 (%)
Psicológica	52	54	61
Física	41	60	37
Sexual	11	10	13
Económica y patrimonial	7	8	4
Simbólica	-	8	2

(*) Los porcentajes de variable superan el 100%, esto responde a que las mujeres son atravesadas por más de un tipo de violencia en cada una de las situaciones.
Fuente: Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM). Primer cuatrimestre 2018.

TABLA 120. Situaciones de violencia hacia la mujer, registradas e informadas al IPEC, según momento del día con datos. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.

Momento del día	3° cuatrimestre 2017 (%)	1° cuatrimestre 2018 (%)
Total	100	100
Mañana	11	9
Mediodía	9	6
Tarde	13	14
Noche	62	65
Madrugada	5	6

Nota: en el informe del 2° cuatrimestre de 2017, se establecieron franjas horarias diferentes en esta variable.
Fuente: Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM). Primer cuatrimestre 2018.

TABLA 121. Situaciones de violencia hacia la mujer, registradas e informadas al IPEC, según edad del agresor con datos. Provincia de Santa Fe. 2017–2018.

Edad del agresor	3° cuatrimestre 2017 (%)	1° cuatrimestre 2018 (%)
Total	100	100
0–9 años	-	-
10–19 años	5	5
20–29 años	33	34
30–39 años	31	30
40–49 años	20	18
50–59 años	8	8
60–más años	3	5

Nota: en el informe del 2° cuatrimestre de 2017, no se publicó esta variable.
Fuente: Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM). Primer cuatrimestre 2018.

4.5.3.5.3 Participación de las mujeres en cargos de decisión en los tres poderes del estado

El androcentrismo ha sido una característica estructural de la construcción del Derecho, al institucionalizar el poder masculino sobre las mujeres. «El hombre se transforma en el paradigma de "lo humano", expropiando a las mujeres de su espacio dentro de esta humanidad y construyéndolas, por lo tanto, como sujetas tácitas: existen, pero ni se ven, ni se nombran (no "hace falta" hacerlo, porque están "dentro" de "el hombre")» (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2011).

Podemos reconocer ejemplos de ello en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano surgida de la Revolución Francesa de 1789, cuyo artículo 1° dice «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos». También en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que, nacida luego de la Segunda Guerra Mundial, inaugura el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), y funda del concepto de Derechos Humanos como hoy lo conocemos. El artículo 1° de la Declaración de 1948 expresamente dice «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.» La palabra «fraternal», de hecho, da cuenta de que la hermandad es entre varones. En este caso, el silenciamiento y exclusión de las voces y experiencias de las mujeres fue más sutil, pero igual de efectiva (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2011).

La participación política y el acceso a espacios de decisión han estado presentes como un derecho fundamental en los textos de distintos tratados internacionales de derechos humanos sin distinción de sexo, raza, etnia, nacionalidad o religión; sin embargo, la historia de exclusión de las mujeres de la esfera pública/política está enraizada en la cultura de las sociedades capitalistas occidentales y en la forma de construcción de las democracias liberales, y por lo tanto el principio de igualdad no es suficiente para revertir esta tradición. Entonces, surge la necesidad de plantear medidas especiales denominadas «acciones afirmativas» para lograr la igualdad real de oportunidades, y no meramente en un plano abstracto.

Particularmente sobre participación política y acceso a espacios de decisión, la medida más conocida (y la que adopta Argentina a partir de 1991[136]) es la de la creación de un sistema de cuotas o cupo mínimo, que ha tenido una fuerte incidencia en la participación pública de las mujeres y en la profundización de la agenda de género desde 1991 hasta la actualidad. Esta medida ha sido posteriormente superada a partir de la sanción de normas que tienden a la paridad de género en ámbitos de representación política[137].

El parlamento es el lugar donde se determina la dirección de la política de un país. Un parlamento democrático refleja los puntos de vista e intereses de la sociedad de la que surge y permite que esas perspectivas conformen el futuro social, político y económico de la sociedad. La paridad de género en la composición de los espacios legislativos es entonces

136. En Argentina, la ley 24.012 del año 1991 modificó el Código Electoral de la Nación incorporando un cupo femenino no menor al 30% en las listas de candidatos para cargos electivos como condición para su oficialización. Luego, la reforma constitucional de 1994 fortaleció esta decisión legislativa incorporando el principio de igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres en el Artículo 37 y atribuyéndole al Congreso de la Nación la tarea de «legislar y promover medidas de acción positiva» que garanticen aquella igualdad. La Disposición Transitoria Segunda, asimismo, especificó que las acciones positivas del Art. 37 no podrán ser inferiores a las vigentes en el momento de sancionarse la Constitución (es decir, 30%). Nuestro país se convirtió así en el primero de América Latina en aplicar un sistema de cuotas que garantice la participación política de las mujeres en el Congreso de la Nación. Este hecho sirvió de impulso para que varios países de la región aceleraran la presentación y sanción de leyes similares. Asimismo, en un lapso de 10 años (con la excepción de Entre Ríos y Jujuy), el resto de las provincias argentinas dictaron leyes en el mismo sentido (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2011).

137. Tal es el caso de la Ley Nacional 27.412 de 2017 (reglamentada en 2019, en la emblemática fecha 8 de marzo, mediante Decreto Nacional 171), que modifica el Código Nacional Electoral y establece como requisito para la oficialización de listas, que «las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente».

el punto de partida para construir sociedades más igualitarias, más plurales, y para tomar mejores decisiones y ampliar la bases de su legitimación democrática.

Dicho esto, si bien es importante aumentar el número de mujeres en los espacios legislativos, no es suficiente. Las mujeres, una vez en esos espacios, deben también usar sus posiciones de influencia para marcar la diferencia en los procesos de toma de decisiones, y necesariamente ser partícipes en el tratamiento de todos los temas de interés público.

Las mujeres siguen concentradas en espacios que tratan problemas sociales, de educación, salud y asuntos familiares. Aunque dichos espacios son importantes y administran un porcentaje considerable del gasto público, generalmente no participan en el debate de otros temas como finanzas y política exterior, áreas que tradicionalmente se asociaban al dominio masculino. Esta deficiencia en la participación de las mujeres en los asuntos relativos a la economía, las finanzas y el presupuesto redunda en que tengan una menor contribución en la determinación de las prioridades financieras y las agendas nacionales, provinciales y locales.

Un tema aparte implica la presencia de las mujeres en los espacios pertenecientes al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, en los tres niveles del Estado. Si bien el Poder Legislativo es el ámbito que más ha crecido cuantitativamente en cuanto al acceso y participación de las mujeres, el acceso a los más altos cargos de decisión tanto ejecutivos como judiciales sigue mostrando grandes falencias y un evidente atraso.

Finalmente, es importante relacionar el estado de situación de la participación femenina en la vida política en particular, y en la esfera pública en general, con el hecho de que los espacios domésticos siguen en su mayoría siendo «gobernados» sólo por mujeres, lo que implica para ellas una doble carga en cuanto a responsabilidades y una fuerte restricción en cuanto al uso del tiempo respecto de los varones. «Mientras que la participación de la mujer en el trabajo asalariado y en la recreación va creciendo, la separación de funciones sigue reflejando la ideología de la domesticidad» (Falú & Rainero, 1995). Es por esto que la redefinición de la división del trabajo dentro de la esfera doméstica es la condición esencial para posibilitar una democracia participativa real.

Índice de Participación de las Mujeres (IPM)

En el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) y del Programa PAR (Actoras y autoras en procesos de participación local), el gobierno de la provincia de Santa Fe presentó en 2017 el Indicador de Participación de las Mujeres (IPM) (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe Noticias, 2017).

El «Índice de Participación de las Mujeres» (IPM) es una herramienta de análisis construida por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) para el relevamiento de puestos de máxima autoridad en la vida social, económica y política e instituciones de orden nacional, provincial y municipal. Consiste en un valor que varía del 0 a 10. A medida que se acerca a 5 (punto de equidad de género), nos aproximamos a una sociedad más justa y equitativa entre mujeres y varones (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2011)

La escala de valoración del IPM oscila entre la anhelada equidad de género a un nivel medio, otro regular y luego el nivel crítico, muy crítico y la desigualdad absoluta. En este sentido, «Argentina presenta un estado crítico en términos de equidad de género: de cada

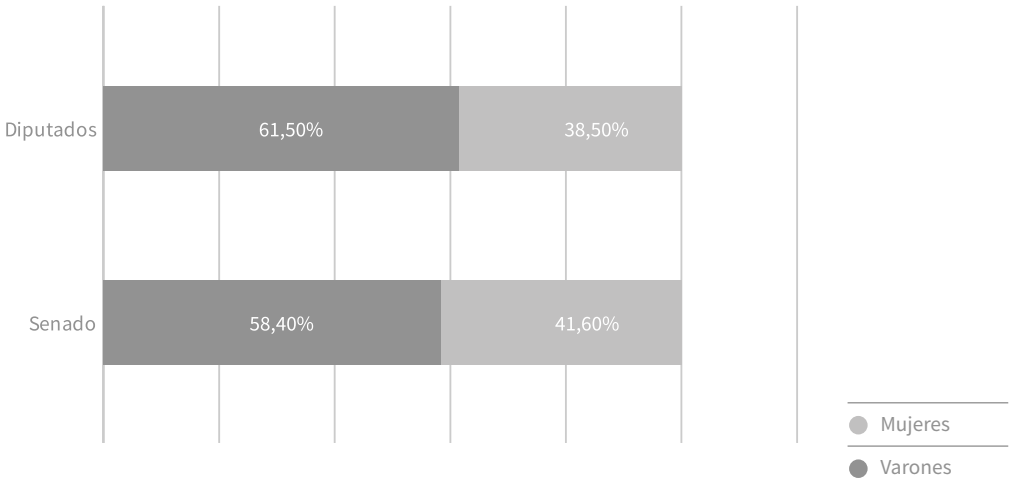
10 puestos de máxima autoridad, menos de dos son ocupados por mujeres». «En el nivel crítico nos encontramos como país».[138]

En la actualidad (legislatura 2017–2019), la Cámara baja está conformada por 99 mujeres, las cuales representan el 38,5% del total e implica una leve disminución en comparación con la legislatura anterior (2016–2017). Por su parte, el Senado está conformado actualmente por 30 mujeres, equivalente a una participación del 41,6% del total, prácticamente igual a la composición del bienio anterior.

En las cámaras bajas o legislaturas unicamerales el promedio de participación de mujeres es de un tercio (33%), justo por encima del piso del 30% en las listas que establece la mayoría de los sistemas electorales provinciales.

En la provincia de Santa Fe, la participación de las mujeres en cargos de decisión en 2017, considerando los tres poderes del Estado en su conjunto, era de 34,4%. Durante el año 2018, la Subsecretaría de Políticas de Género actualizó el IPM de la Provincia de Santa Fe. Para ese período, el IPM ascendió levemente al 35,63%, debido sobre todo, al aumento de cargos de decisión de funcionarios/as en el Poder Judicial (y entre ellos, de mujeres en cargos jerárquicos) a lo largo del año 2017, así como también, de los cambios realizados hacia fines de 2017, por el Gobierno de la Provincia (Poder Ejecutivo) en el Gabinete y las modificaciones que ello trajo aparejado en los cargos de decisión de cada área de gobierno[139] (Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres, 2018)

GRÁFICO 91. Participación de mujeres en el Congreso Nacional. Años 2017–2019.



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Político Electoral. Ministerio del Interior, obras públicas y vivienda, 2018.

138. Declaraciones de Lucía Martelotte, politóloga e investigadora integrante del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), extraídas de artículo publicado en el sitio web oficial del Gobierno de la provincia de Santa Fe, el 28 de julio de 2017. Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/258223/. En línea: 07–04–2019.

139. Dato correspondiente a mayo de 2018.

Para fines del año 2017 y principios del año 2018, el Poder Ejecutivo provincial presentaba un IPM del 27,66% (505 cargos de decisión contabilizados, 140 ocupados por mujeres).

Las máximas autoridades del Gobierno provincial, Gobernador y Vice Gobernador, han sido masculinas hasta la fecha (2019), con lo cual el IPM es de 0%.

Hacia fines de 2016, doce cargos Ministeriales estaban ocupados por varones y sólo dos por mujeres (Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura). El IPM era del 14%, y ascendía a 17,6% si se tiene en cuenta las Secretarías de Estado (Energía y Hábitat) y la Fiscalía[140]. Desde mediados de 2018, son cinco las mujeres que ocupan cargos ministeriales (se sumaron el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva).

A raíz de cambios de Gabinete, la incorporación de mujeres al frente de los Ministerios de Producción, Salud y Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el IPM del Gabinete aumenta considerablemente a mediados del año 2018: del 14% al 35.7%. Teniendo en cuenta las Secretarías de Estado, el IPM asciende al 35.29%, ya que la Secretaría de Energía se encuentra actualmente dirigida por una mujer. De 14 cargos ministeriales, 5 se encuentran a cargo de mujeres; de 17 cargos ministeriales, Secretarías y Fiscalía de Estado, 6 se encuentran ocupados por mujeres (Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres, 2018).

Los Ministerios que contaban, entre fines de 2016 y 2018, con menor participación de mujeres en los cargos de decisión eran: Infraestructura y Obras públicas (7,89%); Seguridad (12%); Ambiente (12,5%), Economía (16,6%) y Trabajo (13.6%). Estas áreas de gobierno se constituyen en los dominios de gobierno donde menor incidencia tienen las mujeres en los procesos de toma de decisiones (Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres, 2018).

En cambio, las áreas de gobierno con mayor participación de mujeres en cargos de decisión hacia fines de 2017 fueron Educación (56.25%), Cultura (43.3%), Salud (42.5%), Desarrollo Social (37.14%) y Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (40%). Los primeros cuatro campos de decisión corresponden a áreas consideradas históricamente como femeninas.

Considerando el Poder Ejecutivo provincial en su totalidad (desde el Gobernador y Vicegobernador y sus Secretarías, y las estructuras institucionales de todos los Ministerios y Secretarías de Estado, desde los o las Ministras hasta el nivel de direcciones, e incluyendo las direcciones de organismos centralizados), se relevó que para mediados del año 2017, de 491 cargos de decisión, sólo 135 eran ocupados por mujeres. El IPM del Poder Ejecutivo era del 27,4%. Con los cambios de Gabinete propiciados a fines de ese año por el Gobierno de la Provincia, el IPM del Poder Ejecutivo ascendió al 27.66% (505 cargos de decisión, 140 ocupados por mujeres).

Dentro del ámbito Legislativo, el IPM en 2017 fue del 27,5% (promedio del IPM de ambas Cámaras). La Cámara de Senadores presenta un IPM crítico: 5,2%: de 19 Senadores, sólo una

140. El Gobierno de la provincia está compuesto por catorce Ministerios (Desarrollo Social, Educación, Cultura, Salud, Justicia y Derechos Humanos, Producción, Trabajo, Economía y finanzas, Ambiente, Vivienda y Hábitat, Modernización del Estado, Infraestructura y Obras, Seguridad, Ciencia, Tecnología e Innovación) y dos Secretarías de Estado (Energía, Hábitat).

145

VG53 CAPACIDADES ESTATALES: Número de mujeres en posiciones de decisión en fiscalía, tribunales y otros órganos de administración de justicia

es mujer. Mientras que la Cámara de Diputados provincial presenta un IPM del 36%; esto es: de 50 diputados/as, 18 son mujeres (Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres, 2018).

En el Poder Judicial, en 2017 solo una mujer ocupaba un cargo en la Corte Suprema de Justicia. 145

La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe es la institución en la que las mujeres se encuentran más gravemente subrepresentadas, tendencia que se repite en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En este sentido, de un total de 7 Magistrados, sólo una es mujer en la actualidad. IPM: 14,28% (Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres, 2018).

Sin embargo, teniendo en cuenta la totalidad de cargos de decisión existentes en el Poder Judicial para el año 2016 (1.562 entre las categorías: Magistrados, Funcionarios y Funcionarios de los Ministerios), 805 se encontraban ocupados por mujeres, lo que representaba un IMP del 48.46%, lo cual constituye un dato a destacar.

Hacia fines del año 2017, la participación de las mujeres aumentó a un 51.75% de la totalidad de los puestos de decisión del Poder Judicial provincial (entre Magistrados, Funcionarios y Funcionarios de los Ministerios). Durante este período, se crearon nuevos cargos de decisión (sobre todo, dentro del Ministerio Público); los cargos decisorios aumentaron a 1.656, de los cuales 857 estaban ocupados por mujeres. Por el contrario, la participación de las mujeres en la máxima autoridad del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, no ha sufrido modificaciones hasta el presente, ubicándose en el 14.28% (Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres, 2018).

La información referida a composición de cargos de decisión discriminados por sexo en el ámbito del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe no se encuentra publicada. Los datos estadísticos presentados en el sitio web oficial del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe corresponden a cantidad de cargos por sexo, pero sin discriminación por tipo de cargo; y se publica también la cantidad de agentes judiciales por fuero y tipo de cargo, pero sin la desagregación por sexo. Por lo tanto, no es posible construir el dato de cuál es la participación de las mujeres en cargos de decisión en los órganos de administración de justicia a partir de información de público acceso[141].

En cuanto a la participación política en los ámbitos de gestión local, también en base a datos de 2017, sobre 363 municipios y comunas que tiene la provincia, solo un 7,7% correspondían a cargos ocupados por mujeres. Existían solo ocho intendentas sobre un total de 51 municipalidades (15,6%) y 20 presidentas comunales sobre 312 comunas (6,4%) (Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres, 2018).

141. Véase en «Estadísticas del Poder Judicial de Santa Fe»: «III - Recursos Humanos» – «2. Datos referidos a cantidad de agentes judiciales» – «1. Cantidad de agentes por fuero» y «4. Cantidad de cargos por sexo». Disponible en: http://www.justiciasantafe.gov.ar/js/index.php?go=i&id=32.

El índice de participación de las mujeres (IPM) en los cargos jerárquicos y de decisión política en la provincia nos permite poner en evidencia la brecha existente entre la igualdad formal que promueven los derechos y la igualdad real que concretan las decisiones políticas. De todos modos, vale mencionar que Santa Fe es «la única provincia en el país que visibiliza este tipo de datos, aun cuando nos muestren críticamente que hay mucho camino por recorrer», «es sumamente importante que los datos optimistas o críticos se informen. Esa es la única forma de generar políticas públicas focalizadas en los emergentes de esas desigualdades». «La creación de un IPM es evidencia de que nos faltan un montón de cosas pero estamos convencidas de que solamente visibilizando esas desigualdades y potenciando la participación social es posible construir igualdad»[142] (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe Noticias, 2017).

La provincia de Santa Fe, siguiendo el camino abierto en 1991 a partir de la sanción de la Ley Nacional 24.012, tiene su norma de cupo femenino desde el año 1992.[143] No ha avanzado aún en la aprobación de una ley de paridad de género, lo cual la pondría en línea con la legislación nacional (Ley Nacional 27.412/2017, reglamentada mediante Decreto Nacional 171/2019), y con las otras catorce provincias que ya cuentan con normas de paridad de género[144].

El proyecto de Ley Provincial de paridad de género en los tres poderes del estado (proyecto unificado de varios legisladores y del propio gobernador) obtuvo media sanción por unanimidad en la Cámara de Diputados de la Provincia en mayo de 2018, pero perdió estado parlamentario en noviembre de ese año al no ser tratado por la Cámara de Senadores de la Provincia (Cámara que cuenta con el cupo de género del 5%: de 19 bancas, sólo una es ocupada por una mujer)[145]. Es importante contextualizar que con la aprobación de esa norma, en las elecciones parlamentarias de 2019 se hubiera garantizado la participación femenina del 50 por ciento. Sin embargo, ante la falta de una Ley provincial de paridad de género, las listas de representaciones nacionales serán igualitarias; mientras que las provinciales, no.

En 2019 deberán ser tratadas por la Cámara Alta leyes relativas al cupo laboral trans, la paridad de género en las listas electorales y la ley de Educación Sexual Integral (ESI), tres proyectos de ley provinciales que apuntan a fomentar la inclusión y que obtuvieron media sanción en Cámara de Diputados, en 2018.

142. Declaraciones de la Subsecretaria de Políticas de Género Gabriela Sosa, extraídas de artículo publicado en el sitio web del Gobierno de la provincia, Santa Fe Noticias, de fecha 28 de julio de 2017. Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/258223/. En línea 11–07-2019.

143. Ley Provincial 10.802/1992, que establece la condición de que «en toda lista de candidatos que presenten los Partidos Políticos para elecciones Provinciales, Municipales, Comunales y/o Convencionales Constituyentes, la tercera parte como mínimo, estará compuesta por mujeres en forma intercalada y/o sucesivas, entendiéndose en la totalidad de las candidaturas titulares y suplentes, con posibilidades de resultar electas, cualquiera sea el sistema electoral que se aplicare».

144. Ya son catorce las provincias que cuentan con leyes de paridad de género en las listas de candidatos: Córdoba, Santiago del Estero, Río Negro, Buenos Aires, Salta, Neuquén, Chubut, Catamarca, Santa Cruz, Mendoza, Chaco, Misiones, CABA y Formosa. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos su aprobación es reciente. En los casos de Buenos Aires y Salta la normativa se aplicó por primera vez en las elecciones de renovación legislativa de 2017, por lo que su efecto sólo se ve actualmente sobre la mitad de la cámara (Observatorio Político Electoral. Ministerio del Interior, obras públicas y vivienda, 2018).

145. En 2016, se había logrado también la media sanción de la Cámara de Diputados de un proyecto de Ley de paridad de género, pero luego perdió estado parlamentario en el Senado, en 2017.

C5

Capítulo 5. Contexto financiero y compromisos presupuestarios

5. Contexto financiero y compromisos presupuestarios

El análisis presupuestario resulta fundamental para poder evidenciar las distancias existentes entre las normas que reconocen los derechos y su efectiva implementación. Los presupuestos públicos muestran las prioridades reales fijadas por un gobierno y permiten comprender qué grupos, qué instituciones y qué programas se benefician con el acceso a los recursos del Estado (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2017). Es decir, el seguimiento de esas decisiones prioritarias permite evidenciar la importancia efectiva que el Estado le asigna a cada derecho (campo de problemas) en cada gestión de gobierno.

El presupuesto público es un instrumento financiero que prevé anticipadamente los ingresos y gastos estatales en forma anual, y el mismo debe ser aprobado por el Poder Legislativo mediante la Ley de Presupuesto. Según la Ley Nacional 24.156 (artículo 12):

> «Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas»[146].

Por otra parte, la Cuenta de Inversión es un instrumento previsto por la Constitución Provincial para que el Poder Ejecutivo rinda cuenta ante la Legislatura y el Tribunal de Cuentas de lo actuado en la inversión de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto para un ejercicio determinado, con un contenido que excede ese marco presupuestario y que se sujeta al pronunciamiento final que le cabe a la Legislatura Provincial.

Es decir que si bien los presupuestos públicos son un indicio de la distribución del gasto y la recaudación de recursos que se espera realizar en un año, la Cuenta de Inversión refleja la real erogación de los gastos y la verdadera percepción de recursos estimados para las arcas provinciales. Por lo tanto, al momento de analizar en detalle el gasto público, no es suficiente con relevar los rubros presupuestarios que reflejan la importancia dada por los gobiernos a las distintas dimensiones que hacen al cumplimiento y ejercicio de los derechos, sino que es también fundamental constatar que dichos supuestos se hayan cumplido realmente, mediante el análisis de los gastos y recursos ejecutados en el año.

146. Ley 24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Artículo 12.

146

SS19 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Formas de financiamiento de la Seguridad Social

5.1 Fuentes de financiamiento de los Derechos analizados

5.1.1 Fuentes de financiamiento del Derecho a la Seguridad Social

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) se financia con aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, recursos tributarios de afectación específica y transferencias del Tesoro Nacional 146. El aporte de las personas ocupadas en relación de dependencia es del 11% del salario imponible[147]. Las contribuciones del sector empleador oscilan entre el 10,17% y 12,71%. Para el caso de personas autónomas, el aporte varía entre el 27% y 30%. En el caso de monotributistas, se establece un monto fijo establecido por ley que varía según la categoría correspondiente. Los recursos tributarios de asignación específica consisten en Recursos del Tesoro Nacional destinados a la Previsión Social originados en el 11% del Impuesto al Valor Agregado, el 20% del Impuesto a las Ganancias, el 100% del Impuesto al Cigarrillo, el Impuesto a los Créditos y Débitos de cuenta corriente bancaria y el 28.69% del Impuesto sobre Combustibles). (Ver Gráfico 92)

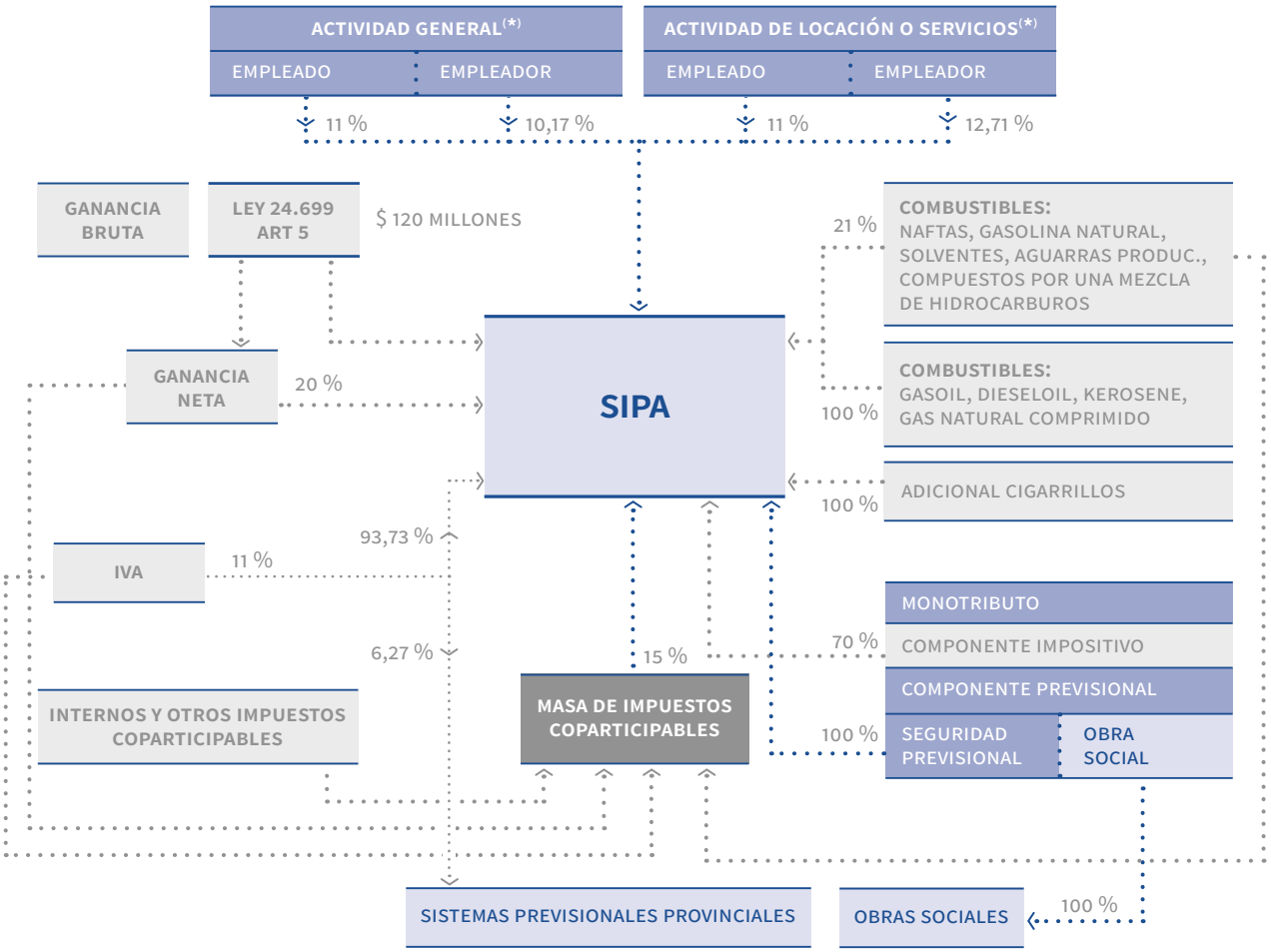
Simultáneamente, existen Cajas profesionales y municipales que escapan al alcance del presente estudio. Para los agentes provinciales y docentes de escuelas de gestión privada, se encuentra la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe. Sus fuentes de financiamiento son, para el régimen civil, los ingresos provenientes de los aportes personales de los agentes en actividad (14,50% sobre el total de remuneraciones) y las contribuciones patronales (17,20% sobre el total de remuneraciones). Asimismo, se cuenta con ingresos provenientes de la coparticipación nacional sobre el impuesto a los Bienes Personales y al Valor Agregado. En el caso específico del régimen policial, se financia de igual manera con el aporte personal de los agentes en actividad (con alícuota del 16,50%) y una contribución patronal que alcanza el 21%. En el caso de registrarse una insuficiencia de los recursos necesarios respecto a las obligaciones de pago que tiene el organismo, el Tesoro Provincial cubre dicho déficit.

Desde el año 1992, las provincias ceden el 15% de las partidas correspondientes a impuestos coparticipables a la Administración Nacional de la Seguridad Social. A partir de la sanción de la Ley 27.260 en el año 2016, dicha transferencia de recursos irá disminuyendo en 3 puntos porcentuales cada año hasta que, en 2020, la ANSES dejará de recibir dichas partidas[148].

147. Parte del salario que puede o debe ser gravado con un impuesto o tributo.

148. La referida deducción de ese 15% fue originalmente pactada en la cláusula primera del «Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales» del 12 de agosto de 1992 —ratificado por la ley nacional 24.130— y prorrogada sucesivamente mediante diversos Pactos intrafederales de la misma naturaleza. Una vez vencidos esos compromisos, el Estado Nacional extendió a partir del 1° de enero de 2006 el plazo de esa deducción de manera unilateral, es decir, sin el acuerdo de las provincias, mediante el dictado de la ley 26.078 (Centro de Información Judicial, 2015). El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 24 de noviembre de 2015 declaró la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley 26.078 en lo atinente a la detracción de 15% de la masa de impuestos coparticipables y la inconstitucionalidad del artículo 1 inc. a) y art. 4 del decreto Nacional Nro. 1399/2001. La Corte hizo lugar a las demandas planteadas por las provincias de Santa Fe y San Luis («Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad» y CSJ 191/2009(45-S)/CS1 «San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos») y dictó sentencia favorable sobre dos de los tres reclamos que oportunamente presentó la provincia de Santa Fe: por la detracción del 15% de la masa coparticipable para la financiación de la ANSES y por la detracción para la formación del fondo de autarquía de la AFIP del 1,9% de la recaudación neta total de impuestos y de los recursos aduaneros tomados del 89% de la recaudación del IVA. La Corte no se expidió acerca de la coparticipación plena del impuesto a los créditos y débitos bancarios (el impuesto al cheque como se lo conoce). La sentencia de la Corte plantea dos situaciones, por un lado, a partir del momento del fallo el Estado nacional deja de detraer dichos recursos a la provincia de Santa Fe, y por otra parte, queda obligado a devolverle a Santa Fe los montos descontados entre 2006–2015.

GRÁFICO 92. Fuentes de financiamiento del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).



(*) Se expresan los porcentajes respecto al salario imponible.
Fuente: ANSES (2010).

- Aportes y Contribuciones
- Recursos tributarios de afectación específica
- Transferencias del Tesoro Nacional

147

ED33 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: leyes y medidas específicas que dispongan formas de financiamiento de la gratuidad de la educación obligatoria

5.1.2 Fuentes de financiamiento del Derecho a la Educación

En el año 1992 es promulgada la Ley Nacional 24.049. Mediante dicho instrumento, la Nación transfiere a las provincias la responsabilidad de la educación, sin hacer lo propio con los recursos, y como resultado obtiene fuertes desigualdades interjurisdiccionales (para más información remitirse al Capítulo 4). En este sentido el Estado Provincial es, en la Provincia de Santa Fe, el principal financiador del sistema educativo en lo referente a niveles obligatorios, y en el nivel Superior muestra un gran crecimiento en términos de matrícula y oferta de carreras.

Actualmente, la Ley de Educación Nacional 26.206/2006 es la norma que garantiza «la igualdad, gratuidad y equidad» 147 en el ejercicio de este derecho, como así también «el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades».

En cuanto al tratamiento específico del financiamiento educativo, la Ley Nacional 26.075/2005 establece un aumento escalonado en la inversión en educación, ciencia y tecnología entre los años 2006 y 2010, tanto en el ámbito del Gobierno nacional, como de los Gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se expresa que para el año 2010, el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología, luego de un incremento progresivo debía alcanzar una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB). Deja en claro que el Gobierno nacional financiará con sus recursos los programas destinados a cumplir los objetivos especificados en los incisos j) y k) del artículo 2° de dicha ley en lo atinente a instituciones y organismos dependientes del Estado nacional. Para acceder a los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional en función de los objetivos de la ley, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán dar cumplimiento a las condiciones y requisitos que establezca la reglamentación de la Ley y los convenios referidos en su artículo 12.

Surge del texto de esta Ley que las pautas más importantes que hacen referencia a la evolución de la inversión en educación, ciencia y tecnología quedan establecidas sólo hasta el año 2010, sin que se mencionen de allí en adelante cuáles son las pautas esperadas o a alcanzar.

A nivel provincial, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto 3.287/2013, autoriza a la Dirección General de Administración del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado a liquidar y transferir a los municipios y comunas las sumas que resulten por aplicación del artículo 1° del Decreto 2.954/2013. Esta norma establece (artículo 1°) «la aplicación de lo dispuesto por el artículo 51º de la Ley Nacional 26.784, distribuyéndose entre los municipios y comunas la parte correspondiente que resulte de aplicar idéntico criterio al establecido por Ley Provincial 7.457 y modificatorias, adoptándose los resguardos que resulten pertinentes a los fines de garantizar la inversión de los recursos conforme las limitaciones y alcances consignados en la Ley Nacional 26.075».

Por su parte, en las municipalidades y comunas de la provincia se crea el Fondo de Asistencia Educativa (FAE), que cuenta:

a) En las municipalidades con no menos del 50% de lo recaudado por imperio del Art. 13 de la Ley Provincial 2.756/1986, y en las comunas con el total de la suma que ingrese por aplicación de lo estatuido en el Art. 61 de la Ley Provincial 2.439/1934; el monto del aporte podrá efectuarse hasta un cincuenta por ciento (50%) por aportes no dinerarios.

b) Con el aporte de las municipalidades o comunas que éstas determinarán anualmente en sus presupuestos.

c) Con un aporte de la provincia equivalente al 20% del monto total invertido en obras en el ejercicio inmediato anterior por el "Fondo de Asistencia Educativa". Se computará como monto integrativo del referido aporte, las inversiones efectuadas en el año inmediato anterior por la Provincia con recursos del Tesoro, los provenientes de la aplicación de la Ley 10.520 y modificatorias, así como aquellos obtenidos en el marco de normas en las que la Provincia ha adherido a diversos Programas de financiamiento educativo, lo invertido en escuelas a través del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda en proyectos específicos que el mismo prevé, así como en los que devienen del Programa de Reparación de Edificios Públicos con Participación Comunitaria y los subsidios que se canalizan a través de la Gobernación y del Fondo de Emergencia Social Conurbano Ley Nacional 24.744 y modificatorias; además de toda otra inversión que realice la Provincia con la finalidad de asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de edificios escolares y el equipamiento de los mismos.

d) Con el aporte de la comunidad, ya sea en dinero, materiales, mano de obra o contribuciones de otro género. Los Fondos se depositan en una cuenta especial que se abre en cada Municipalidad o Comuna.

El Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe es el organismo que contempla la existencia de un conjunto de áreas sustantivas y técnicas que se orientan al cumplimiento de los principios y políticas de educación. Entiende en todo lo inherente a la organización, dirección y control de la enseñanza en todos los niveles y modalidades, en la elaboración y actualización de todos los programas educativos; en la orientación de los servicios educativos, la localización de sus establecimientos y la diversificación de carreras en función del desarrollo provincial, entre otros.

Las fuentes principales y habituales de financiamiento del Ministerio de Educación [148] de la Provincia de Santa Fe, son las siguientes:

148 **ED32** CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Instrumentos de financiación en el sector de educación, basados en el proyecto de ley de presupuesto estimado en la provincia de Santa Fe.

149

SA28 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Características, fuentes y porcentajes de financiamiento del sector Salud

TABLA 121. Fuentes de Financiamiento del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Tesoro Provincial	
111	Tesoro Provincial
Recursos con afectación específica	
301	Instituto Becario – Ley 10171
413	Art. 7° Ley Nac.26075 Financiamiento Educativo/Argentina 2° Centenario
414	Ley 13748 apartado I c)
Transferencias internas	
507	Ley Federal de Educación – Programa Nacional
527	Participación resultado de la Lotería
575	Fondo Nacional de Incentivo Docente – Ley Nro.25053
598	Servicios Alimentarios Escuelas mayor vulnerabilidad socio-educativa
5002	Ejecución del Componente de Formación – PROG. JEFES DE HOGAR
5026	Proyecto de mejoramiento de la Educación rural – Dto. 1324/07
5029	Decreto Prov.1787/06 – Adhesión a Ley Nac. 26058
5035	Instituto Nacional de Formación Docente
5045	Fondo Federal Solidario – Dcto. Nac. 206/09 y Dcto. Pcial. 486/09
Crédito externo	
838	Ley 13543 – Financiamiento Proyectos de Inversión Publica

Fuente: Gobierno de la provincia de Santa Fe. Formulación del presupuesto: presupuesto analítico de recursos y de gastos, años 2016, 2017, 2018 y 2019.

5.1.3 Fuentes de financiamiento del Derecho a la Salud

Dentro del sistema de salud, en la provincia de Santa Fe, al igual que en el resto del país, se distinguen tres subsistemas: 1. Subsistema público; 2. Subsistema privado; 3. Subsistema de obras sociales. Cada uno posee una autonomía relativa respecto de los otros. Estas diferencias residen en la estructura y en la red de servicios que administra cada subsistema, en las fuentes de financiamiento, en el modelo de atención y en el modelo político de gestión. 149

El sistema público provincial de salud es administrado por el Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe, y lo integra una red de servicios y establecimientos constituida por: centros de salud, hospitales y organizaciones de apoyo (las redes de emergencias, laboratorios centrales, etc.). El Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe asume la salud como Derecho Humano, es el organismo del Estado Provincial que se ocupa de la salud de la ciudadanía a través del ofrecimiento de servicios a la población y la regulación y el control de los brindados por los restantes sectores (Obra Social y Privado) (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2015). El Ministerio es también quién define en qué y cómo se orientan los recursos.

En lo relativo al financiamiento de la Salud provincial, la principal fuente proviene de impuestos provinciales. Este es uno de los rasgos distintivos respecto de los otros sectores:

el sector privado se financia con el pago directo de las personas y la venta de servicios al sector de obras sociales, mientras que el sector de obras sociales se financia con el aporte obligatorio de trabajadores y empleadores. Ello no quiere decir que el sector público provincial no atienda a personas que posean cobertura de obra social, como se describió en el Capítulo 4 (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2015).

Las fuentes principales y habituales de financiamiento del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe son las siguientes:

TABLA 122. Fuentes de Financiamiento del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe.

Tesoro Provincial	
111	Tesoro Provincial
Recursos con afectación específica	
319	CUDAIO
323	Facturación Prest. Médicas Ministerio Salud y O. Rec. Hosp. P. Desc.
363	Aporte del Tesoro Plan Nacer Ley 12.282
367	Recursos Varios Ley 10.520 y modificatorias FAE – FAC
Transferencias internas	
527	Participación resultado de la Lotería
542	Convenio pensiones no contributivas
586	Sistema Único Prestaciones Básicas p/personas discapacitadas
5027	Participación Resultado Casino
5037	Seguro Salud Maternidad Infancia – Ley 12.282
5050	Proyecto Funciones Esenciales y Programas de Salud Pública
5069	Convenio Marco de Adhesión al Fondo Solidario de Transplantes
5077	Plan Nacional de Sangre Resolución Nacional 2.120/12.
5079	Programa Nacional De Fortalecimiento Estrat. A.P.S. – REMEDIAR + Redes
	Protección Población Vulnerable c/ Enfermedades Crónicas no Transmisibles
5100	Convenio Nacional Cofinanciación 4ta etapa Hospital Iturraspe
5113	Aporte Nacional 4ta Etapa Hospital Reconquista
Crédito externo	
838	Ley 13.543 – Financiamiento Proyectos de Inversión Publica

Fuente: Gobierno de la provincia de Santa Fe. Formulación del presupuesto: presupuesto analítico de recursos y de gastos, años 2016, 2017, 2018 y 2019.

5.1.4 Fuentes de financiamiento del Derecho a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos

En el caso del derecho a la Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos, se reconoce la existencia de varios organismos públicos que, de manera conjunta, llevan adelante acciones tendientes a satisfacer distintas dimensiones del mencionado derecho, tanto sea

con el rango de Ministerio y Secretaría (Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Infraestructura y Transporte, Secretaría de Estado del Hábitat, Secretaría de Estado de la Energía), de Organismos Descentralizados (Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo), como también de Empresas del Estado (Empresa Provincial de la Energía, Aguas Santafesinas S.A.).

Asimismo, a lo largo de la última década, la composición de la Administración Central y los Organismos Descentralizados se modificó. Se crearon, disolvieron y/o desdoblaron Ministerios y Secretarías[149].

Dado que no se encuentra un único órgano rector por parte del Estado que concentre acciones para garantizar el ejercicio del derecho a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos, como ocurre con los derechos a la Salud y a la Educación, reconocemos como las principales y más habituales fuentes de financiamiento para llevar adelante dichas acciones aquellas correspondientes a los distintos organismos involucrados en satisfacer ese derecho. Estos son: Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, Secretaría de Estado del Hábitat, Secretaría de Estado de la Energía, Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Aguas Santafesinas S.A. y Empresa Provincial de la Energía.

TABLA 123. Fuentes de Financiamiento del derecho a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos

Tesoro Provincial	
111	Tesoro Provincial
Recursos propios	
201	Recursos propios de libre disponibilidad
204	FO.NA.VI. – Comisión de Servicios Personal
206	Ley 23.966 – FEDEI
208	Escrituraciones Ley 24.464 – Vivienda y Urbanismo
209	Aseguramiento de Vivienda – Vivienda y Urbanismo
219	Fondo Eléctrico Rural Ley 13.414
Recursos con afectación específica	
304	Recursos varios Aeródromos
328	Intereses por préstamos a Cooperativa por SPAR
329	Préstamos a Cooperativas por SPAR
3002	Tasa Ley 12.692 cargo sobre tarifa eléctrica
3007	15% Seguridad Social y AFIP Fallo Corte Suprema de Justicia Nación
3009	Int p/Préstamo a C. PROAS
3010	Préstamo a Coop – PROAS

149. En 2011, tal como fue mencionado en el Capítulo 4, se creó la Secretaría de Estado de la Energía, facultada para entender en el proyecto, dirección, construcción, administración y operación de los sistemas energéticos necesarios para la población de toda la provincia en lo que refiere a la energía eléctrica, hidro o termoeléctrica, el gas, sus líneas de producción o transmisión troncal o sectorial en todo el territorio de la provincia de Santa Fe, incluida su distribución. En el año 2015, mediante la Ley Provincial 13.509 «Ley orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo», el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente fue desdoblado en dos Ministerios: el Ministerio de Infraestructura y Transporte y el Ministerio de Medio Ambiente. Bajo la órbita del Ministerio de Infraestructura y Transporte continuó la empresa Aguas Santafesinas SA, mientras que la Empresa Provincial de la Energía depende ahora de la Secretaría de Estado de la Energía.

Transferencias internas	
5001	Convenio RENAR – REPAR – Decreto 3.996/03
5005	Programa Federal mejoramiento de viviendas
5012	Fortalec. Inst. de la Direcc. Pcial. de Asuntos Indígenas
5020	Programa Federal construcción 21.000 viviendas
5031	SISTAU – Fideicomiso Sistema Integrado de Transporte Automotor de pasajeros
5045	Fondo Federal Solidario – Decreto Nacional 206/09 y Decreto Provincial 486/09
5075	Tr. EPE a AC Energías Renovables
5085	Programa Federal Convenio 1.484/15 – 191 viviendas
5086	Programa Federal Convenio 1.079/15 – 282 viviendas
5091	Convenio Específico (ACU) 352 – 120 Viviendas Ibarlucea G1
5092	Convenio Específico (ACU)355 – 140 Viviendas Ibarlucea G2
5093	Convenio Específico (ACU)306 – 66 Viviendas Polledo G1
5094	Convenio Específico (ACU)351 – 70 Viviendas Polledo G2
5095	Convenio Específico (ACU)356 – 86 Viviendas Ex Villa Olímpica G1
5096	Convenio Específico (ACU)350 – 66 Viviendas Ex Villa Olímpica G2
5097	Convenio Específico (ACU)347 – 82 Viviendas Ex Villa Olímpica G3
5122	Ap Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA) Coop. y Fomento
Crédito externo	
831	Préstamo B.I.D. 1.895/OC-AR
837	Ley 13.352 – Fondo Kuwait p des. Económico Árabe
838	Ley 13.543 – Financiamiento Proyectos de Inversión Publica

Fuente: Gobierno de la provincia de Santa Fe. Formulación del presupuesto: presupuesto analítico de recursos y de gastos, años 2016, 2017, 2018 y 2019.

150

VG29 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Leyes específicas de violencia que incluyen asignación de partidas presupuestarias

VG35 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Leyes específicas que incluyen asignación de partidas presupuestarias para el cumplimiento de las obligaciones previstas para asegurar adopción de las medidas previstas en la Convención de Belém do Pará y legislación nacional, libre de discriminaciones

5.1.5 Fuentes de financiamiento del Derecho a una Vida Libre de Violencia

En el caso del Derecho a una Vida Libre de Violencia, la Ley Nacional 26.485/2009 hace mención al aspecto presupuestario en su artículo 43. Sin embargo, sólo determina que las partidas que resulten necesarias para el cumplimiento de dicha Ley deberán ser previstas anualmente en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, sin establecer criterios de información mínima a presentar ni nivel de desagregación.

La Ley Provincial 13.348/2013 adhiere a dicha Ley Nacional; sin embargo a pesar de contar con un decreto reglamentario (Decreto Provincial 4.028/2013), el artículo 43 quedó sin reglamentación. La falta de adecuación del texto de ese artículo al contexto provincial lo deja sin efecto en términos prácticos, ya que es necesario que determine explícitamente que debe ser la Ley de Presupuesto General del Estado Provincial quien prevea anualmente las partidas necesarias para el cumplimiento de la referida Ley en el territorio santafesino. 150

La etiquetación del gasto para la igualdad de género es una acción afirmativa importante y una estrategia para incorporar la perspectiva de género en el gasto público e implica trabajar en la etiquetación y el seguimiento adecuados del presupuesto para asegurar que los recursos tengan un impacto en la desigualdad y ayuden a acortar las brechas de género (CEPAL, 2013). Sin embargo, no existe en nuestro país una Ley nacional de presupuesto con gastos etiquetados para la implementación de leyes, programas y planes para erradicar y

151

VG30 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Ley nacional y provincial de presupuesto con gastos etiquetados para la implementación de leyes, programas, planes de violencia

VG31 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Ley Nacional y provincial de Presupuesto con identificacion de fondos asignados para los mecanismos de la mujer, oficinas especializadas, sector salud, sector educacion, etc.

prevenir la violencia contra las mujeres, así como tampoco hay mecanismos de participación ciudadana en su formulación y ejecución.

A pesar de las falencias en la reglamentación de la Ley 13.348, en la provincia de Santa Fe existe cierto grado de identificación de fondos presupuestarios destinados a acciones y programas para la igualdad de género, aunque con un bajo nivel de desagregación. 151

Pueden identificarse algunas categorías al interior del detalle de gastos del Ministerio de Desarrollo Social, si bien no es posible identificar claramente los programas. Los analíticos presupuestarios de otros ministerios o jurisdicciones no demuestran la existencia de fondos específicos para tal fin. Otro dato a destacar es que la Cuenta de Inversión o detalle de ejecución presupuestaria, además de no presentar información desagregada que permita analizar ese tipo de erogaciones, no responde al mismo formato de presentación de información que el presupuesto con el que se corresponde, por lo que no es posible comparar estimación con efectiva ejecución de gastos. Por ejemplo, con excepción de los años 2010, 2011 y 2012, a partir de 2013 no se publica el importe devengado para las categorías relativas a políticas de género, que sí se encuentran presentes en el presupuesto.

La principal y habitual fuente de financiamiento destinada por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia para la atención a la violencia de género es el Tesoro Provincial.

Con respecto al conjunto de las fuentes de financiamiento detalladas en los diferentes derechos en análisis, el Fondo Federal Solidario aparece como recurso destinado al financiamiento de acciones que diferentes ministerios y organismos públicos llevan adelante y que redundan en garantizar el cumplimiento de dichos derechos. Es por ello importante destacar que, durante el ejercicio 2018, y con pleno impacto en el año 2019, este Fondo fue derogado en el marco de las decisiones del Gobierno Nacional vinculadas a la eliminación de determinados subsidios con el objetivo de disminuir su déficit presupuestario. Esto tiene impacto tanto en lo presupuestario como en la economía real santafesina y significa una pérdida en los recursos de capital para la provincia y en las transferencias a los Municipios y Comunas.

De igual modo, se elimina el subsidio a la tarifa social de la energía eléctrica y se modifica el régimen vigente del subsidio al transporte público de pasajeros, elementos que impactan directamente en el gasto de los hogares santafesinos.

5.2 Evolución del gasto público en materia de derechos

Teniendo en consideración el año 2010 como año de base para nuestra evaluación, la evolución del gasto público destinado a Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y atención y prevención de la Violencia de género en la provincia de Santa Fe aparece como un indicador más que refleja la relevancia que cada derecho ha tenido para los gobiernos nacionales y/o provinciales.

Como mencionamos en el inicio de este capítulo, es primordial conocer el gasto ejecutado para el conjunto de las prestaciones ligadas a tales derechos, ya que, si bien las estimacio-

nes presupuestarias nos ofrecen una referencia, sus cifras no suelen ser las que finalmente se aplican, debido a una multiplicidad de factores internos y externos que a lo largo del año juegan en las redefiniciones del destino del gasto.

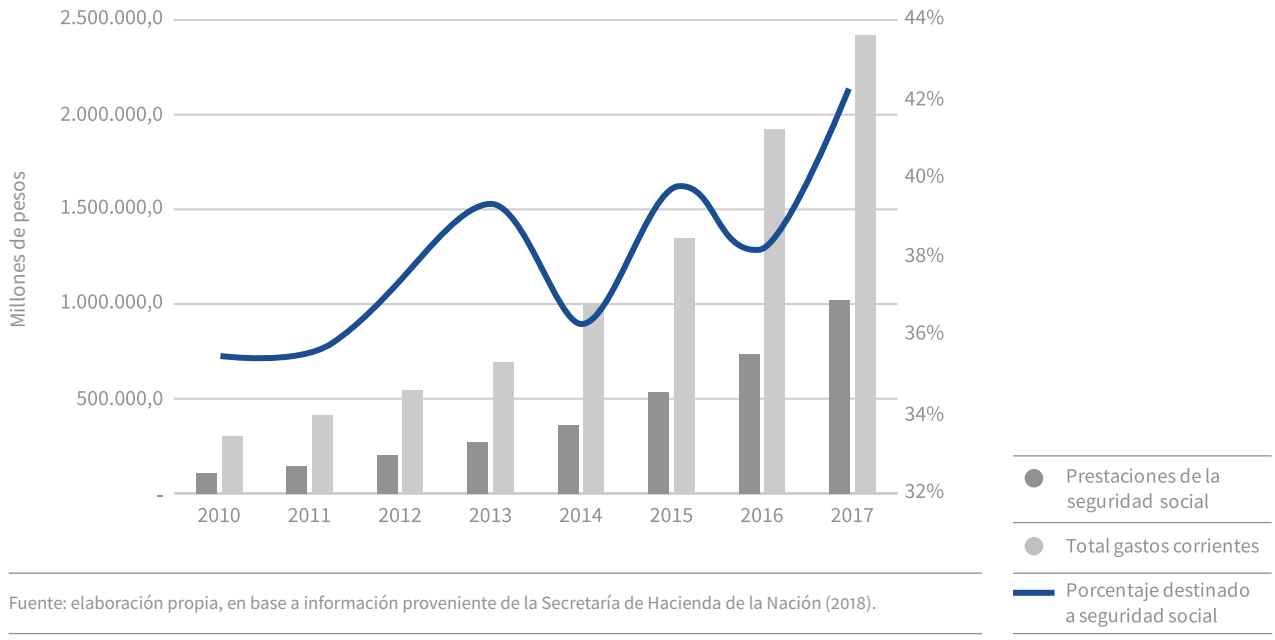
152 **SS21** CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Porcentaje total de recursos del presupuesto nacional asignados a la Seguridad Social.

5.2.1 Evolución del gasto público destinado a Seguridad Social

En materia del derecho a la Seguridad Social se evidencia un importante compromiso presupuestario. Entre 2010 y 2017, el porcentaje del presupuesto nacional asignado a este derecho, y efectivamente ejecutado, aumentó del 35% en 2010 al 42% en 2017 [152]. Como se puede observar en el Gráfico 93, este incremento no fue lineal, ya que registró dos caídas en 2014 y 2016. No obstante, inmediatamente se recuperó la curva ascendente en la proporción de fondos ejecutados con destino a las prestaciones de la Seguridad Social.

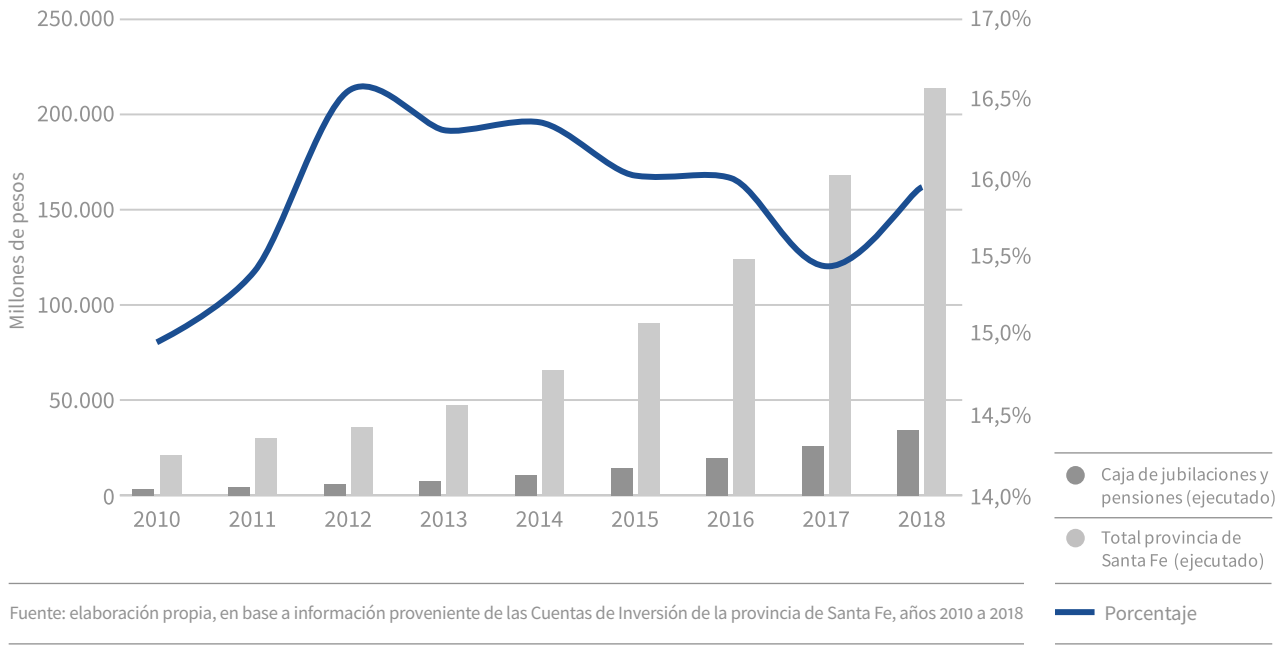
En cuanto al compromiso presupuestario de la provincia de Santa Fe para el financiamiento del sistema previsional santafesino, se verificó la ejecución de un monto total de 34.095,24 millones de pesos en el ejercicio 2018, según lo informado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe. Este monto representó el 16% del presupuesto total ejecutado provincial. Como se observa en Gráfico 94, a lo largo del período de análisis, este porcentaje osciló entre el 15 y el 16,5%.

GRÁFICO 93. Porcentaje del gasto público nacional asignado a la Seguridad Social. Total de gastos corrientes y monto destinado a prestaciones de la Seguridad Social (en millones de pesos). Presupuesto ejecutado. Años 2010–2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de la Secretaría de Hacienda de la Nación (2018).

GRÁFICO 94. Porcentaje del gasto público provincial destinado a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe. Total de gasto ejecutado provincial y monto destinado a prestaciones de la Caja provincial (en millones de pesos). Presupuesto ejecutado. Años 2010–2018.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010 a 2018

En relación al tema de los ingresos económicos que provee la Seguridad Social, la Constitución Nacional, en su artículo 14bis, dispone que jubilaciones y pensiones deben ser móviles. Es decir, si la premisa fundamental es que los haberes de estas prestaciones suplanten los ingresos adquiridos durante el período activo de las personas, es fundamental que posibiliten una vida digna, con acceso a los bienes y servicios básicos. Por tanto, el Estado debe garantizar que el monto de los haberes acompañe tanto las variaciones del costo de vida, como preservar su rol sustitutivo para aquellas personas que en su vida activa contaran con un salario[150].

La determinación del haber inicial para las personas aseguradas por el SIPA se obtiene de un cálculo complejo comprendido por distintos componentes: la Prestación Básica Universal (PBU) que se ajusta trimestralmente por Ley de movilidad; la Prestación Compensatoria (PC) que representa el 1.5% del sueldo bruto promedio de los últimos 10 años, sin contar los aguinaldos, e inmediatamente anteriores al cese de actividad, por la cantidad de años de aportes (hasta un máximo de 35 años); y, por último, la Prestación por Permanencia (PAP) calculada del mismo modo que la PC, pero con los años de aportes posteriores al 01/07/1994, sin tope máximo de años para esta prestación[151].

150. El 13/10/2010 se aprueba en el Congreso de la Nación la Ley Nacional 26.649 que establece el haber mínimo en 82% del salario mínimo, vital y móvil de los trabajadores activos. El 14/10/2010, mediante Decreto 1482/2010, la presidenta de la Nación observa la totalidad de la Ley y la deja sin efecto (Veto).

151. Ley Nacional 24.241/1993, Ley Nacional 26.425/2008 y Ley Nacional 26.417/2017.

153

SS23 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Base y frecuencia de actualización de las prestaciones en Seguridad Social

Para el caso del sistema provincial, el personal afiliado a la Caja Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe obtiene su haber inicial a partir del 72% del promedio de las remuneraciones de sus últimos 10 años en actividad. Este porcentaje se incrementa un 2% por cada año entero de servicio computable que exceda del mínimo requerido, hasta llegar al 82%. Por su parte, el caso de docentes provinciales difiere al general ya que acceden directamente al 82% móvil.

La forma y frecuencia de actualización de las prestaciones del SIPA —en rigor, jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares— para el período de análisis 2010–2017 se rigió hasta fines del año 2017 por medio de la Ley 26.417/2008, denominada Movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público [153]. La misma constaba de dos aumentos al año, en marzo y septiembre, sobre una variación calculada en base a los recursos tributarios de la ANSES suministrados por el Tesoro Nacional y las fluctuaciones del índice general de salarios publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, denominado variación del índice RIPTE (Remuneraciones Imponibles Promedios de los Trabajadores Estatales) publicado por la Secretaría de la Seguridad Social.

En diciembre de 2017, se sancionó la Ley Nacional 27.426/2017, llamada Reforma Previsional, por contener varias modificaciones a la Ley general, entre ellas el cálculo para establecer los aumentos periódicos de las prestaciones[152]. De este modo, se produjo un cambio en la fórmula de las actualizaciones. Ésta determinó que la movilidad, a partir de ese momento, dependa de dos variables: la evolución del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el INDEC, en un 70%; y, por el coeficiente que resulte de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estatales (RIPTE), en un 30%. Se estableció, al mismo tiempo, que las actualizaciones se aplicarán trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Esta última modificación, realizada sobre la fórmula que se utiliza para el cálculo de movilidad de las prestaciones, comenzó a aplicarse a partir de su entrada en vigencia el 28 de diciembre de 2017. El cambio ha despertado sendas críticas y observaciones. Ellas se originan en la desventaja generada en relación a la fórmula anterior. Los porcentajes de aumentos resultantes fueron menores (como se observa en la Tabla 124 y Gráfico 95) que los otorgados a partir de la aplicación de la fórmula anterior. Como consecuencia, se produjo un retraso en el aumento de los haberes respecto del nivel general de precios y, por tanto, una pérdida de la capacidad adquisitiva de las prestaciones de la Seguridad Social en Argentina, en general y en la provincia de Santa Fe, en particular, para la población que percibe sus prestaciones.[153]

152. Asimismo, se modificó el art. 252 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 incorporándose como requisito la edad de 70 años del trabajador para efectuar la intimación por parte del empleador a iniciar los trámites jubilatorios a aquellos empleados que se encuentren en condiciones de hacerlo.

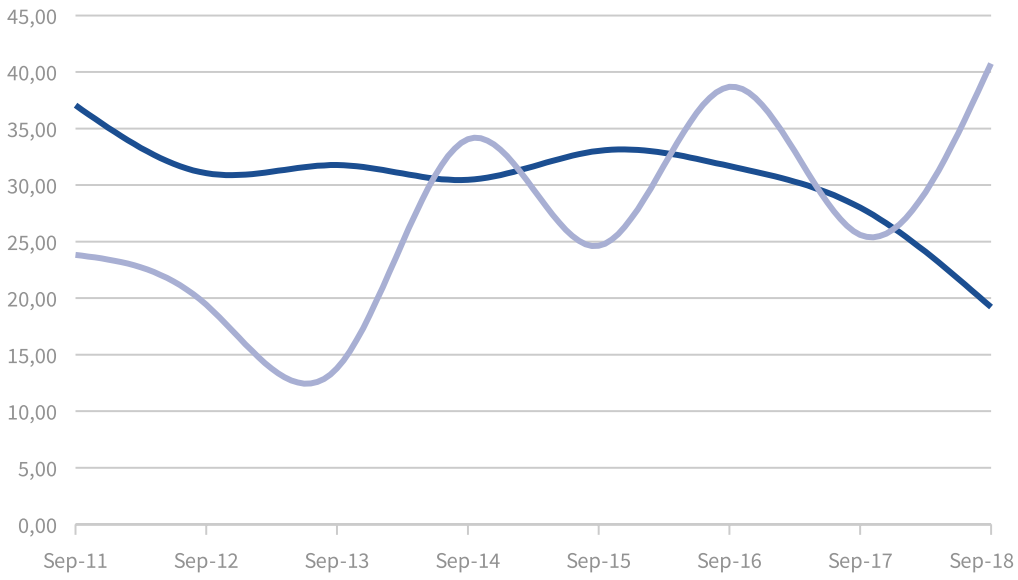
153. En el último informe periódico del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para la Argentina, se observa con preocupación el índice de movilidad interpuesto tras la reforma de diciembre 2017. Observa el impacto negativo que la ley 27.4267/17 de Reforma Previsional ha mostrado en las actualizaciones de las jubilaciones y asignaciones familiares. El Comité insta al Estado Parte a restablecer el cálculo de actualización contemplado en la Ley 27.160/15 (Comité DESC, 2018). Además, otros autores han señalado la posible regresividad en materia de derechos de la nueva fórmula de movilidad. (Balbín, 2018; UNDAV, 2018).

TABLA 124. Movilidad de haberes mínimos del régimen general del SIPA en relación a la variación de precios del IPC para la provincia de Santa Fe. Septiembre de 2010 – septiembre de 2018.

Período	Haber Mínimo ($)	Movilidad acumulada anual (%)	Variación IPC–IPEC (%)	Ejercicio de actualización del haber mínimo según aplicación variación IPC–IPEC ($)	Diferencia de haber mínimo movilidad vs. Variación IPC–IPEC ($)
sep–10	$ 1.046,43	-	-	-	-
sep–11	$ 1.434,29	37,07	23,82	$ 1.295,69	$ 138,60
sep–12	$ 1.879,67	31,05	19,41	$ 1.712,69	$ 166,98
sep–13	$ 2.476,98	31,77	13,77	$ 2.138,50	$ 338,48
sep–14	$ 3.231,63	30,47	34,05	$ 3.320,39	$ -88,76
sep–15	$ 4.299,06	33,03	24,62	$ 4.027,26	$ 271,80
sep–16	$ 5.661,16	31,68	38,69	$ 5.962,37	$ -301,21
sep–17	$ 7.246,64	28,01	25,59	$ 7.109,85	$ 136,79
sep–18	$ 8.637,13	19,19	40,75	$ 10.199,65	$ -1.562,52

Notas: actualización de haberes por Ley 26.417/2008 hasta 2017. A partir de 2018, los valores resultan de la aplicación del cambio en la fórmula de movilidad dispuesta por Ley 27.426/2017.
Fuente: elaboración en base a ANSES (2019) e IPEC (2019).

GRÁFICO 95. Porcentaje de movilidad anual aplicado a haberes del régimen general del SIPA y variación general de precios en la provincia de Santa Fe. Años 2010–2018.



Notas: actualización de haberes por Ley 26.417/2008 hasta 2017. A partir de 2018, los valores resultan de la aplicación del cambio en la fórmula de movilidad dispuesta por Ley 27.426/2017.
Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019) e IPEC (2019).

Para el caso de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe, la actualización de los haberes se determina según la pauta salarial de la población activa, la cual fija el Poder Ejecutivo provincial. En el año 2018 se estableció una actualización para los meses de marzo y agosto del 18% sobre los salarios registrados en diciembre del año anterior. A posteriori, teniendo en cuenta el deterioro sufrido en los salarios por efecto de la inflación se aplicó una cláusula gatillo consistente en cubrir el porcentaje de inflación verificado entre los meses de mayo y diciembre, cuando el mismo se encontrase por encima del porcentaje de aumento, y cuya aplicación se efectuó de manera mensual. Por aplicación de dicha cláusula, a febrero de 2019 se encontraba cubierta la inflación determinada para el año 2018, cuyo valor acumulado hasta el mes de octubre alcanzó el 41%, y fue liquidada junto con los haberes del mes de diciembre de dicho año. A febrero de 2019 se encontraba pendiente de aplicación la cláusula gatillo que cubriría la inflación acumulada al mes de noviembre de 2018, que fue del 45,50%.

Para aquellos sectores cuya política salarial no es fijada por el Poder Ejecutivo, se le traslada al sector pasivo un porcentaje equivalente al establecido para el sector en actividad y conforme el criterio adoptado por cada uno, tal es el caso del sector Poder Judicial, Bancarios municipios y comunas y Caja de Previsión Social Agentes Civiles del Estado.

En consecuencia, esta forma de actualización de los haberes del sector pasivo asegurado por la Caja provincial produjo porcentajes más elevados que los del régimen general del SIPA para 2018.

154

ED35 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Porcentaje del Gasto Público Social destinado a educación

5.2.2 Evolución del gasto público destinado a Educación

En materia de Educación, se observa que la inversión realizada por el gobierno provincial desde 2010 a 2017, si bien ha crecido en términos absolutos [154], ha ido reduciéndose en términos porcentuales y en relación con el gasto total ejecutado, tal como se expresa en la tabla a continuación (Tabla 125). Se consideró como inversión en Educación el gasto ejecutado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en el período referido, así como también la ejecución de obras en Educación realizadas por otros ministerios, en base a información pública disponible.

Al analizar los números es posible observar que la variación a la baja es de 4,9 puntos porcentuales, sin embargo en términos absolutos existe un aumento de más de 30 mil millones de pesos. Es posible visualizar esta diferencia en el gráfico 96.

En este sentido, es importante pensar la inversión en educación en el marco de políticas integrales y retomar el análisis que se realiza en el Capítulo 4 respecto del crecimiento sostenido del Gasto en niñez y adolescencia, ya que en el período 2001–2016 creció un 27,1% y el gasto destinado a educación dentro de lo destinado a niñez y adolescencia es superior al 70%.

155

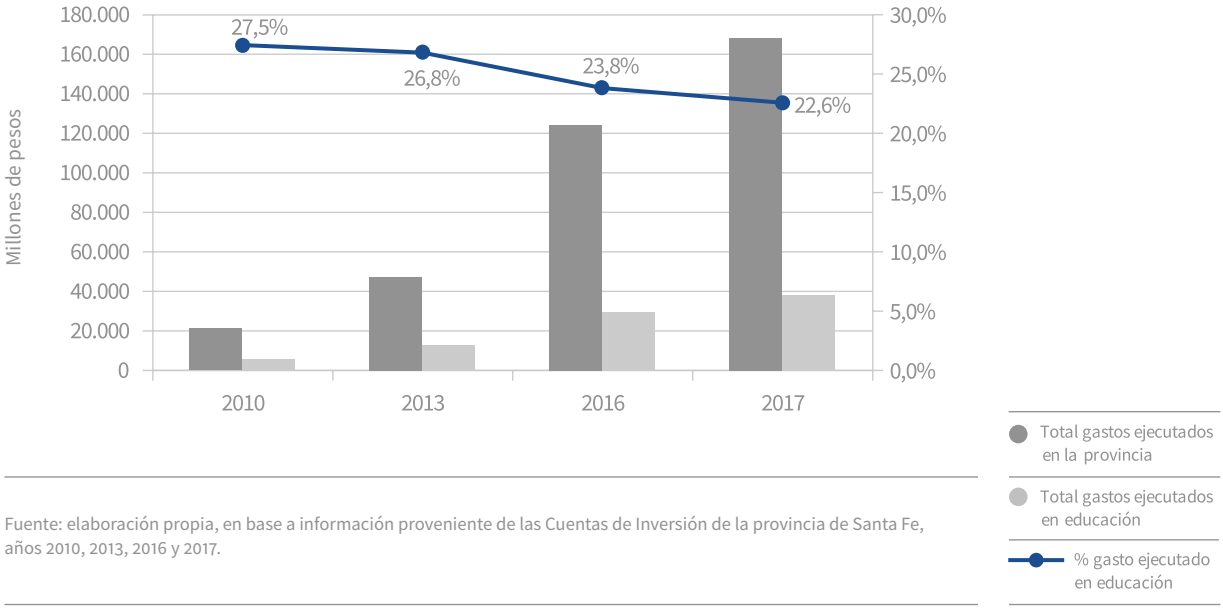
ED36 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Gasto público en educación por niveles educativos (primera infancia, primaria, secundaria, técnica, superior)

TABLA 125. Gasto público provincial ejecutado destinado a Educación, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

	Años			
Gasto Público Provincial	**2010**	**2013**	**2016**	**2017**
Total gastos ejecutados en la provincia	21.188.531.022	47.497.192.369	124.116.067.723	168.146.497.529
Total gastos ejecutados en Educación	5.819.524.688	12.740.377.256	29.545.727.692	37.939.734.031
% gasto ejecutado en Educación	27,5%	26,8%	23,8%	22,6%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

GRÁFICO 96. Evolución del gasto público provincial ejecutado destinado a Educación, en millones de pesos y en porcentaje del total, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016, 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

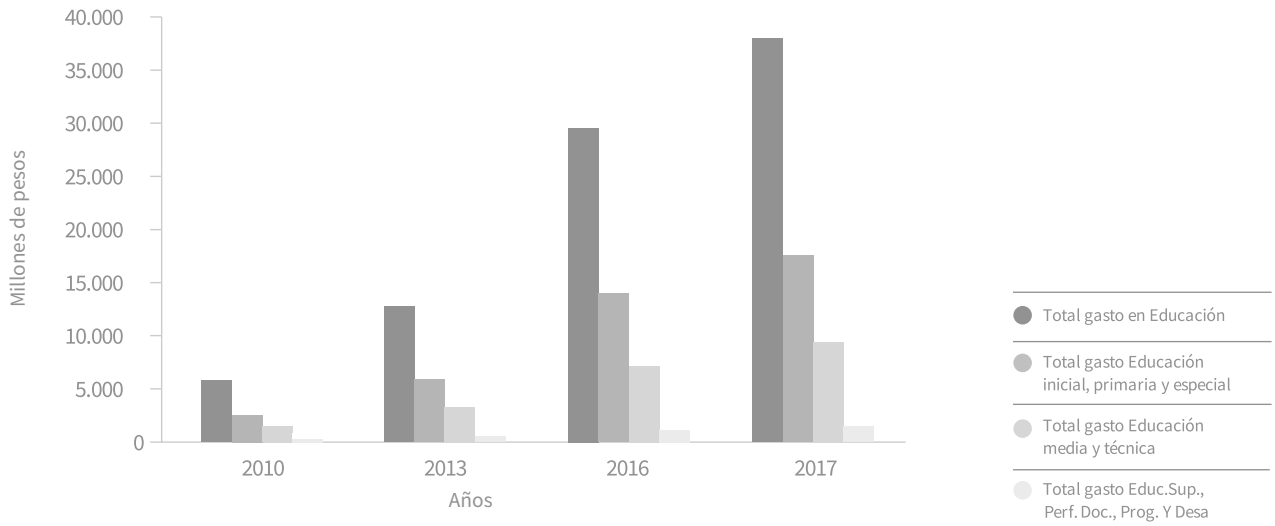
Al analizar el gasto por niveles educativos 155, es posible observar que se presenta un crecimiento sostenido en términos absolutos (Tabla 126 y Gráfico 97). El mayor salto en la ejecución presupuestaria en estos términos se da entre los años 2013 a 2016 en todos los niveles, aunque la mayor diferencia se presenta en el agrupamiento inicial, primario y especial.

TABLA 126. Total gasto público provincial ejecutado destinado a Educación, por nivel educativo, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

	Años			
Gasto público en Educación	**2010**	**2013**	**2016**	**2017**
Total gasto en Educación	5.819.524.688	12.740.377.256	29.545.727.692	37.939.734.031
Total gasto Educación inicial, primaria y especial	2.557.709.609	5.882.352.589	13.988.575.328	17.499.900.353
Total gasto Educación media y técnica	1.454.877.825	3.278.185.667	7.103.779.221	9.377.572.529
Total gasto Educ. Superior, Perfecc. Doc., Prog. y Desa	249.214.961	488.611.997	1.132.663.409	1.454.717.435

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

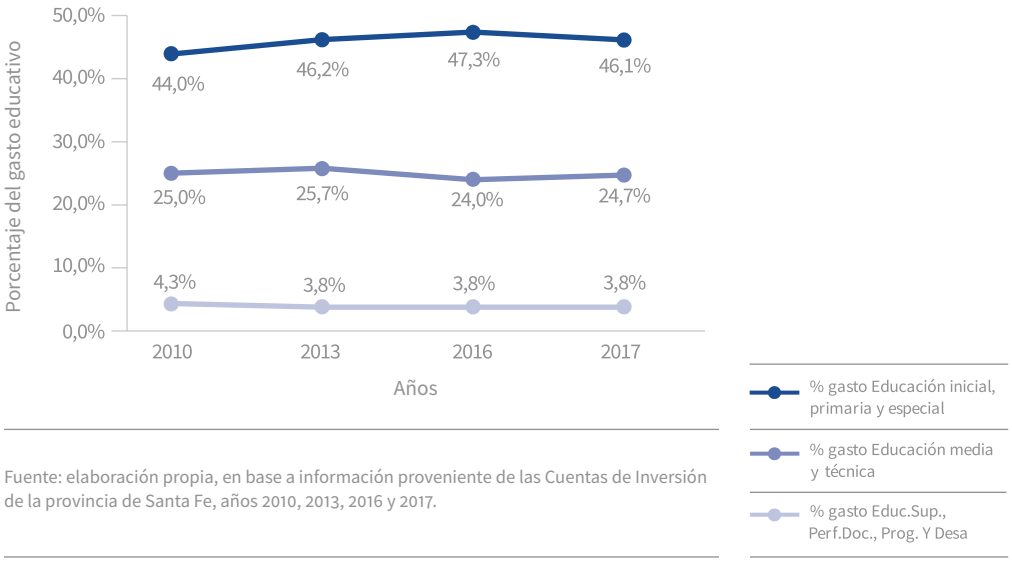
GRÁFICO 97. Evolución del gasto público provincial ejecutado destinado a Educación, por niveles educativos, en la provincia de Santa Fe.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

En términos porcentuales, la distribución por niveles es relativamente constante en todo el período de análisis. El nivel de educación inicial, primaria y especial representa de manera sostenida el mayor porcentaje de inversión, siendo para 2017 46,1% (Gráfico 98). En relación a éste punto, se analiza en el Capítulo 4 tanto la tasa de asistencia escolar neta como la tasa de cobertura educativa siendo casi total para el nivel primario. Queda de manifiesto que el sostenimiento presupuestario arroja resultados positivos en materia de acceso al sistema educativo.

GRÁFICO 98. Evolución del porcentaje de gasto público provincial ejecutado destinado a Educación por niveles educativos en relación al gasto educativo total, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

Respecto del gasto en educación correspondiente al Estado nacional, ejecutado en la provincia de Santa Fe, se observa una evolución regresiva en el período 2010 a 2016, y una recuperación en 2017[154]. Cabe aclarar que no se incluye el gasto correspondiente a universidades nacionales, cuyos presupuestos se presentan por separado del presupuesto de la Administración Pública Nacional.

TABLA 127. Gasto ejecutado en Educación, de la Administración Pública Nacional, destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

Año	Gasto Ejecutado Total Administración Pública Nacional	Gasto ejecutado nacional en Educación en la provincia de Santa Fe	% Gasto en Educación para la provincia de Santa Fe
2010	329.034,16	1.273,99	0,39%
2013	750.934,91	2.579,11	0,34%
2016	2.131.113,26	6.563,21	0,31%
2017	2.564.004,56	8.876,86	0,35%

Fuente: elaboración propia en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Hacienda de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución años 2010, 2013, 2016 y 2017.

154. En la construcción del gasto nacional en Educación para la provincia de Santa Fe, no se tuvieron en cuenta aquellos programas destinados a deportes, cultura, formación y capacitación de personal perteneciente a las fuerzas de seguridad y gendarmería nacional, y programa Fútbol para todos.

5.2.3 Evolución del gasto público destinado a Salud 156

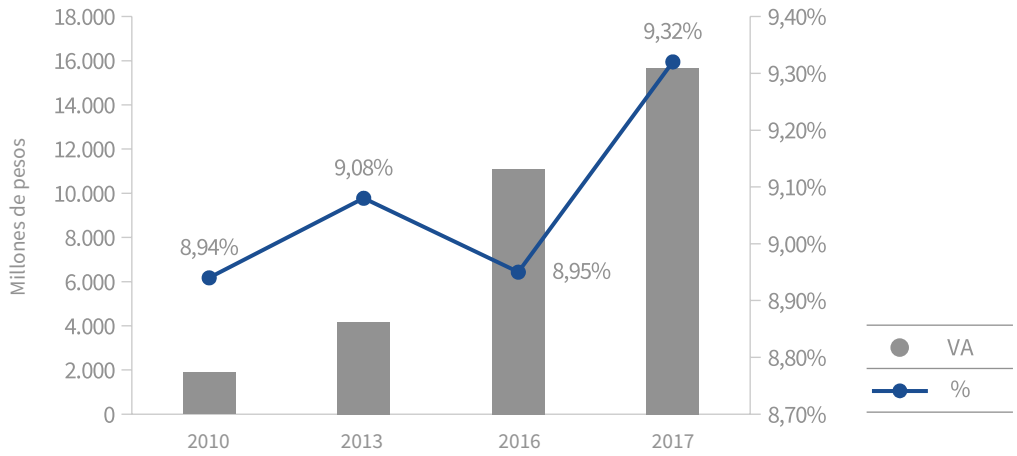
156 **SA29** CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Porcentaje del gasto público destinado a Salud

Respecto del Derecho a la Salud, se observa que, aunque en el Gráfico 99 es posible identificar una tendencia al aumento de la inversión en valores absolutos, en general el porcentaje del gasto ejecutado del Estado provincial, entre los años 2010–2013 y 2016–2017, se mantuvo estable. Es decir, durante todo el período mencionado, alrededor del 9% del gasto provincial total ha sido invertido en Salud. Vale aclarar que se consideró como inversión en Salud el gasto ejecutado por el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe en el período referido, como también la ejecución de obras de infraestructura en salud realizadas por otros ministerios.

En este contexto, no puede dejar de mencionarse la relevancia del sistema público de salud de la ciudad de Rosario, producto de la priorización de la salud pública en la agenda del gobierno municipal desde la década de los noventa y durante las siguientes tres décadas.

Como se menciona en el Capítulo 4 en el análisis del Derecho a la Salud, Rosario se ha convertido en referencia por la alta calidad de su sistema a partir del apuntalamiento desde el punto de vista de la asignación de recursos, la descentralización de los servicios hospitalarios, la jerarquización de la atención primaria, la recuperación de la capacidad instalada, la capacitación de personal, el desarrollo de investigación, el impulso de la promoción, prevención y rehabilitación de la salud, la articulación en red de los diferentes niveles y el impulso de la participación social (Jiménez, 2009). Es así que, por su capacidad instalada, la ciudad de Rosario, centro del área metropolitana que supera el millón de habitantes,

GRÁFICO 99. Gasto público provincial ejecutado destinado a Salud, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la Provincia de Santa Fe 2010, 2013, 2016 y 2017.

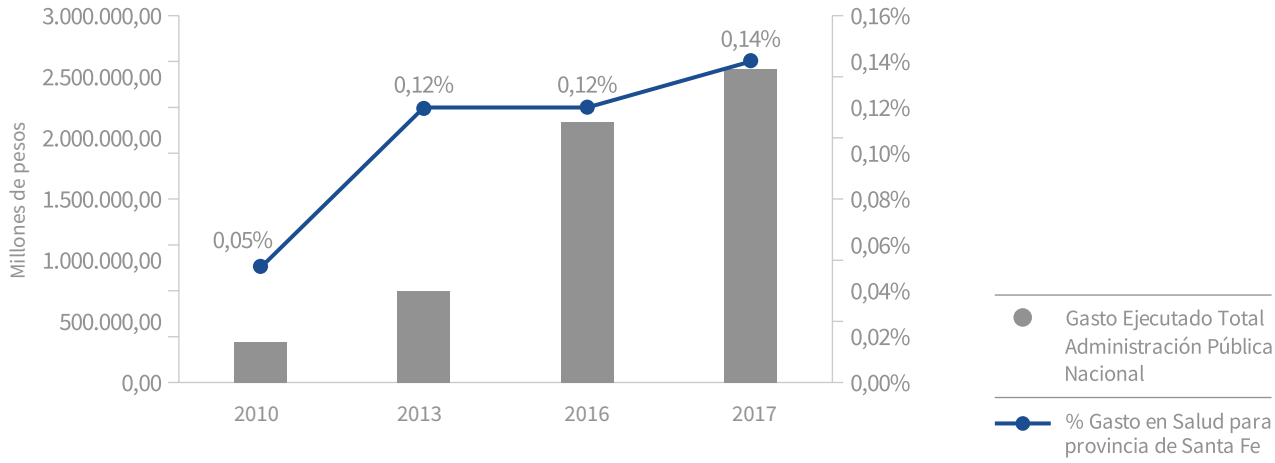
absorbe la atención en salud tanto de aquellas personas que habitan en el ámbito del municipio, como también en localidades cercanas e incluso en otras provincias. De alguna manera, esto le ha permitido al gobierno de la provincia alivianar su responsabilidad en esta materia y colocar recursos en otros sectores. En compensación de esta situación, en el año 2009, se firmó un acuerdo, aprobado luego por el Decreto 770/2009, entre el gobierno de la provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario en el que se estableció que la provincia destinaría un monto mensual de $7.864.000 —con ajuste automático año a año— para financiar prestaciones de alta complejidad de los hospitales de Emergencia Clemente Álvarez (HECA) y de Niños Víctor J. Vilela, a modo de contribuir en la generación de un sistema que garantizara el acceso al Derecho de la Salud y mejorar la calidad de vida de todos los rosarinos mediante la integración de la ciudad a la red de Salud pública provincial (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2009).

El Sistema de Salud rosarino es utilizado por más de 500.000 ciudadanos, número que ha aumentado en los últimos meses, debido a varios factores, entre los que se encuentran las nuevas políticas implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional. El sistema de Salud de la Municipalidad de Rosario brinda acciones que van desde la prevención y la atención en centros de salud, hasta prácticas complejas situadas a la vanguardia de las políticas públicas en Salud. Este sistema, en concordancia con el provincial, se constituye en una red de servicios de salud basada en una estrategia de Atención Primaria de la Salud que se funda en principios como equidad, integralidad y accesibilidad. La red, para garantizar de manera integral el Derecho a la Salud, se compone de 80 centros de salud (más de 50 de administración municipal), 3 hospitales de mediana y 2 de alta complejidad, 2 maternidades, 1 Centro de especialidades médicas ambulatorias, 1 Departamento de Internación Domiciliaria, 1 Centro de rehabilitación, 1 Sistema Integrado de Emergencias, 1 Instituto que vigila la seguridad alimentaria, 1 Instituto de Salud Animal y, como ya se ha mencionado en el Capítulo 4, 1 Laboratorio público de producción de medicamentos (LEM) (Municipalidad de Rosario, 2018).

Si se analiza la inversión en Salud proyectada por la Municipalidad de Rosario para el año 2018, se observa que el 25% del presupuesto municipal se encontraba destinado a sanidad (Municipalidad de Rosario, 2018).

El Estado nacional, por su parte, también destina fondos para el financiamiento de diferentes programas de Salud a aplicarse en la provincia de Santa Fe. En este sentido, si se observa el Gráfico 100, la evolución del gasto nacional ejecutado en salud, destinado a la Provincia, tiene tendencia progresiva desde 2010 a 2017.

GRÁFICO 100. Gasto ejecutado en Salud, de la Administración Pública Nacional, destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Hacienda de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución años 2010, 2013, 2016 y 2017.

5.2.4 Evolución del gasto público destinado a Vivienda Adecuada y a Servicios Públicos Básicos

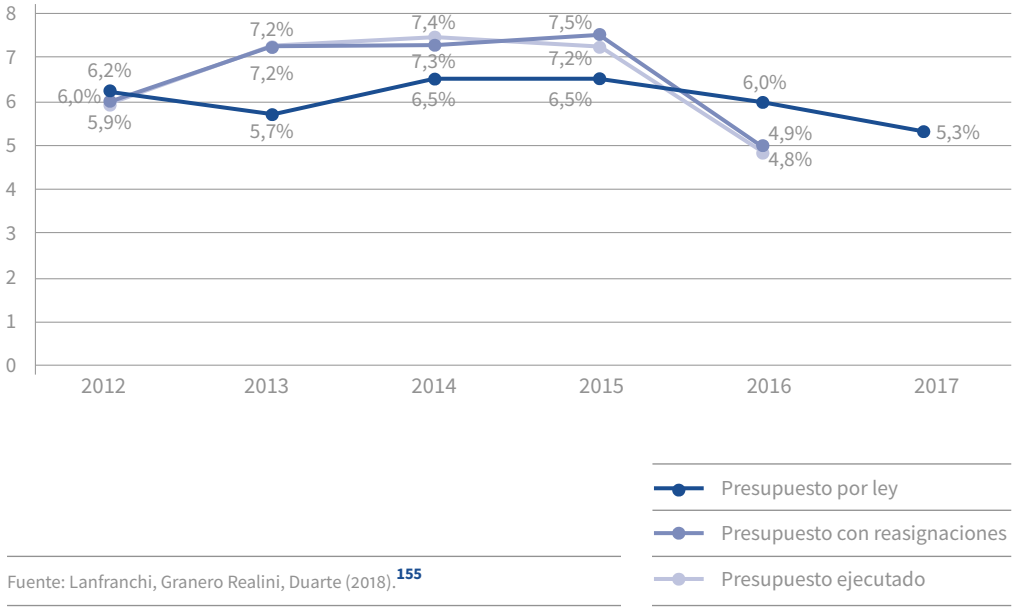
En lo que refiere a los recursos asignados desde del Estado nacional para garantizar el derecho a la Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018), en sus observaciones realizadas para Argentina, manifestó su preocupación por el incremento de los asentamientos informales sin acceso a servicios básicos y por el recorte significativo sufrido en el presupuesto destinado a políticas de vivienda.

Como se observa en el Gráfico 101, la curva de presupuesto nacional asignado por Ley cayó de 2012 a 2013. A partir de 2013 revirtió la tendencia y creció hasta 2015. Durante este período, la ejecución superó a lo asignado. A partir de 2015, ambas curvas cayeron con la particularidad de que para el período 2015–2016 el presupuesto fue sub–ejecutado. «En 2017, el gasto en hábitat asignado por ley tuvo el punto más bajo del período: representó el 5,3% del presupuesto nacional total» (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2019).

157

VYS13 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS:
Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras de Vivienda

GRÁFICO 101. Evolución del gasto en hábitat como porcentaje del gasto nacional total, desde 2012 a 2017.



Fuente: Lanfranchi, Granero Realini, Duarte (2018).[155]

En materia de ejecución de gasto público destinado a vivienda social en la provincia de Santa Fe [157], se observa que la inversión realizada por el gobierno provincial desde 2010 a 2017, creció en términos absolutos y porcentuales en relación con el gasto total ejecutado, de un 0,77% en 2010 a un 1,30% en 2017 (Tabla 128). En el año 2016 el gasto público ejecutado en obras de vivienda marcó un punto de inflexión con respecto a los años anteriores. En este sentido, se verificó un incremento para ese año de 0,36 puntos porcentuales con respecto a 2013 (Gráfico 102).

Para el cálculo se tuvo en cuenta la ejecución de obras de infraestructura en vivienda que, en 2010, fueron ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda de la Provincia de Santa Fe y por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, y en 2013, 2016 y 2017 fueron ejecutadas por la Secretaría de Estado del Hábitat y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

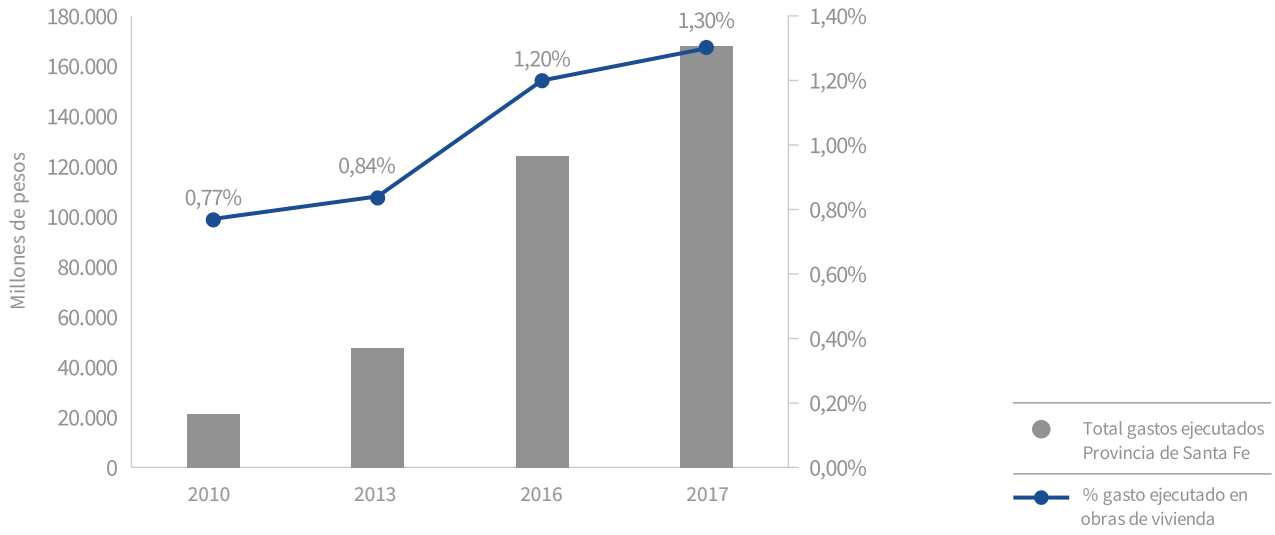
155. Para componer el gasto en hábitat, Lanfranchi, Granero Realini y Duarte (2018) relevaron los recursos destinados en el presupuesto nacional a dar respuesta a las finalidades de Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado, Transporte Urbano y Ecología y Medio Ambiente.

TABLA 128. Porcentaje del gasto público provincial ejecutado destinado a obras de Vivienda, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

	2010	2013	2016	2017
Total gastos ejecutados Provincia de Santa Fe	$ 21.188.531.022	$ 47.497.192.370	$ 124.116.067.724	$ 168.146.497.529
Total gastos ejecutados en obras de vivienda	$ 163.509.926	$ 400.125.292,92	$ 1.483.360.144,14	$ 2.180.011.743,28
% gasto ejecutado en obras de vivienda	0,77%	0,84%	1,20%	1,30%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

GRÁFICO 102. Evolución de la ejecución del gasto público provincial total y en obras de Vivienda, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

158

VYS14 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos

En materia de ejecución de gasto público provincial destinado a la prestación y el mantenimiento de saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios públicos básicos [158], también se observa un crecimiento en términos absolutos y porcentuales en la inversión realizada desde 2010 a 2017, en relación al gasto total ejecutado (Tabla 129).

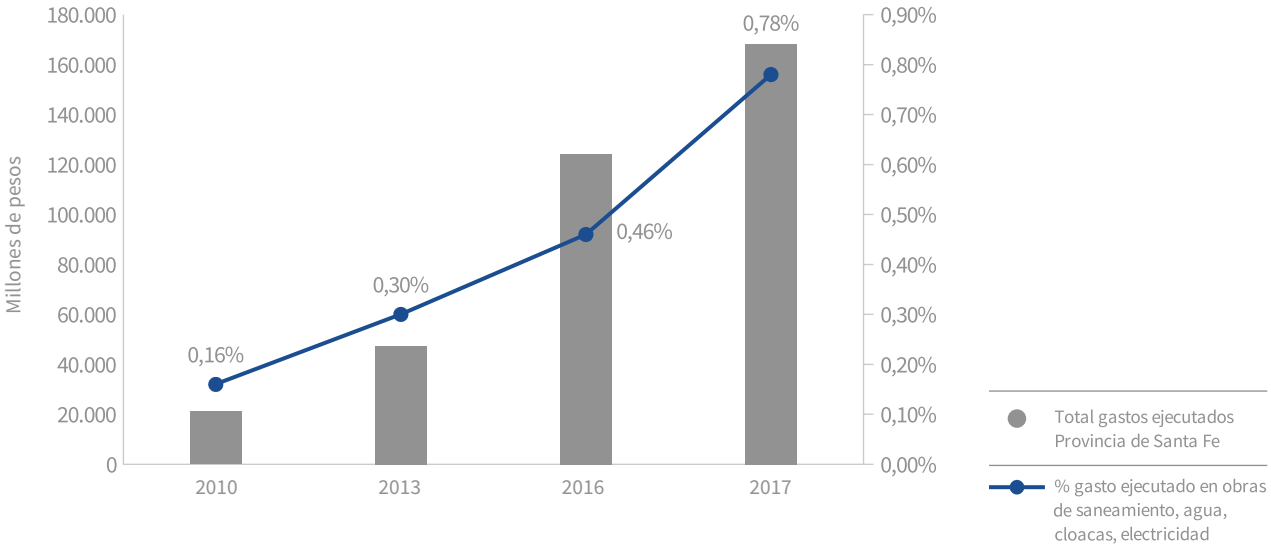
Como se aprecia en el Gráfico 103, si en 2010 se destinó un 0,16% del gasto total ejecutado a la prestación y el mantenimiento de saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios públicos básicos, en 2017 el porcentaje destinado a este rubro aumentó a un 0,78% del gasto total.

TABLA 129. Porcentaje de Gasto Público Provincial ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos (saneamiento, agua, cloacas, electricidad).

	2010	2013	2016	2017
Total gastos ejecutados Provincia de Santa Fe	$ 21.188.531.022	$ 47.497.192.370	$ 124.116.067.724	$ 168.146.497.529
Total gastos ejecutados en obras de saneamiento, agua, cloacas, electricidad	$ 34.532.882	$ 143.850.261	$ 568.495.753	$ 1.318.513.167
% gasto ejecutado en obras de saneamiento, agua, cloacas, electricidad	0,16%	0,30%	0,46%	0,78%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

GRÁFICO 103. Evolución de la ejecución del Gasto Público Provincial total y el porcentaje del gasto ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

Para calcular el gasto ejecutado en la prestación y el mantenimiento de saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios públicos básicos, se contempló el gasto ejecutado[156] en materia de obras de infraestructura para tales fines llevadas adelante por diferentes ministerios y organismos.

Para el cálculo de los valores correspondientes al año 2010, se tuvo en cuenta el gasto ejecutado por el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente en la materia, junto al gasto ejecutado por el ENRESS, encargado del control y verificación del cumplimiento del servicio que los Prestadores suministran a los Usuarios Reales.

Para el cálculo de los valores correspondientes a 2013 se contempló tanto el gasto ejecutado por el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, como el ejecutado por la Secretaría de Estado de la Energía. En ambos casos se consideraron sólo las obras de infraestructura relativas a saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios públicos básicos. A ello se sumó el gasto ejecutado por el ENRESS.

Para el cálculo de los valores correspondientes a 2016 y 2017 se contempló el gasto ejecutado en materia de obras de infraestructura para tales fines por el Ministerio de Economía, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Infraestructura y Transporte y Ministerio de Medio Ambiente. Cabe mencionar que mediante la Ley Provincial 13.509 «Ley orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo» en el año 2015 el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente fue desdoblado en dos Ministerios: el Ministerio de Infraestructura y Transporte, y el Ministerio de Medio Ambiente. Bajo la órbita de la primera cartera continuó la empresa Aguas Santafesinas SA, mientras que la Empresa Provincial de la Energía comenzó a depender de la Secretaría de Estado de la Energía.

Las empresas del Estado presentan sus propios presupuestos, por lo que la consideración de la ejecución del gasto de Aguas Santafesinas S.A. y de la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe destinado a las mencionadas prestaciones se muestra a continuación de manera separada.

En la Tabla 130, se observa que el porcentaje del gasto ejecutado en obras de infraestructura por parte de Aguas Santafesinas S.A. disminuyó de 2010 a 2013 diez puntos porcentuales. Este porcentaje volvió a registrar un crecimiento en 2016 y se mantuvo constante en 2017 (Gráfico 104).

La Empresa Provincial de la Energía, por su parte, de 2010 a 2013 ejecutó un porcentaje de alrededor del 4% del gasto total en materia de obras de infraestructura (Tabla 131). Como se observa en el Gráfico 105 ese porcentaje registró un incremento de dos puntos porcentuales en el año 2016, y en 2017 volvió a su valor inicial del 4%.

Respecto al gasto que el Estado nacional realizó en los rubros Vivienda y Agua y Alcantarillado (rubros que se desagregan del gasto denominado «Servicios Sociales»), en el territorio de la provincia de Santa Fe, se observa una evolución regresiva en el período 2010 a 2013, y una recuperación entre 2013 y 2016. En 2017, tal como se aprecia en la Tabla 132, se percibe nuevamente una caída respecto del año anterior de un punto porcentual.

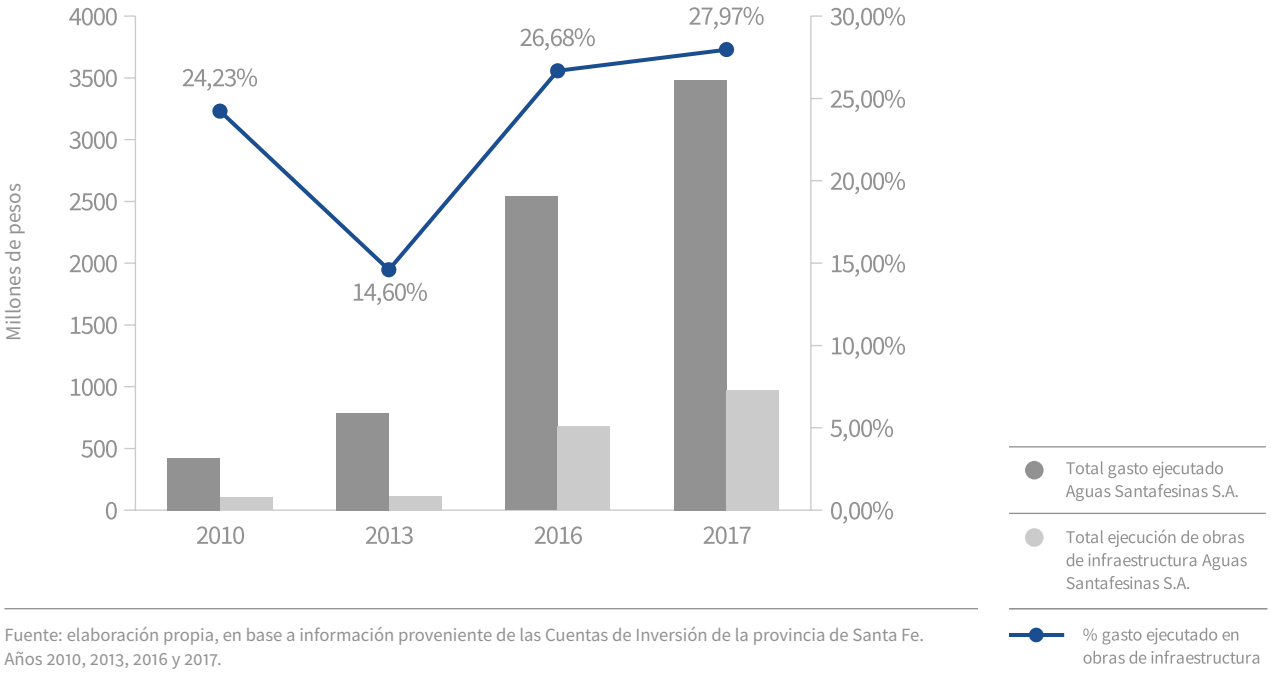
156. Gasto devengado: gasto en el que ya se ha incurrido, ya sea que todavía no haya sido pagado.

TABLA 130. Evolución de la ejecución del gasto total de Aguas Santafesinas S.A. y del porcentaje del gasto ejecutado en obras de infraestructura, en la provincia de Santa Fe.
Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

	2010	2013	2016	2017
Total gasto ejecutado Aguas Santafesinas S.A.	421,75	786,04	2.540,97	3.483,06
Total ejecución de obras de infraestructura Aguas Santafesinas S.A.	102,19	114,74	677,94	974,16
% gasto ejecutado en obras de infraestructura	24,23%	14,60%	26,68%	27,97%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

GRÁFICO 104. Aguas Santafesinas S.A. Evolución del Gasto total ejecutado y del porcentaje del gasto ejecutado en obras correspondientes a Servicios Públicos Básicos. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.



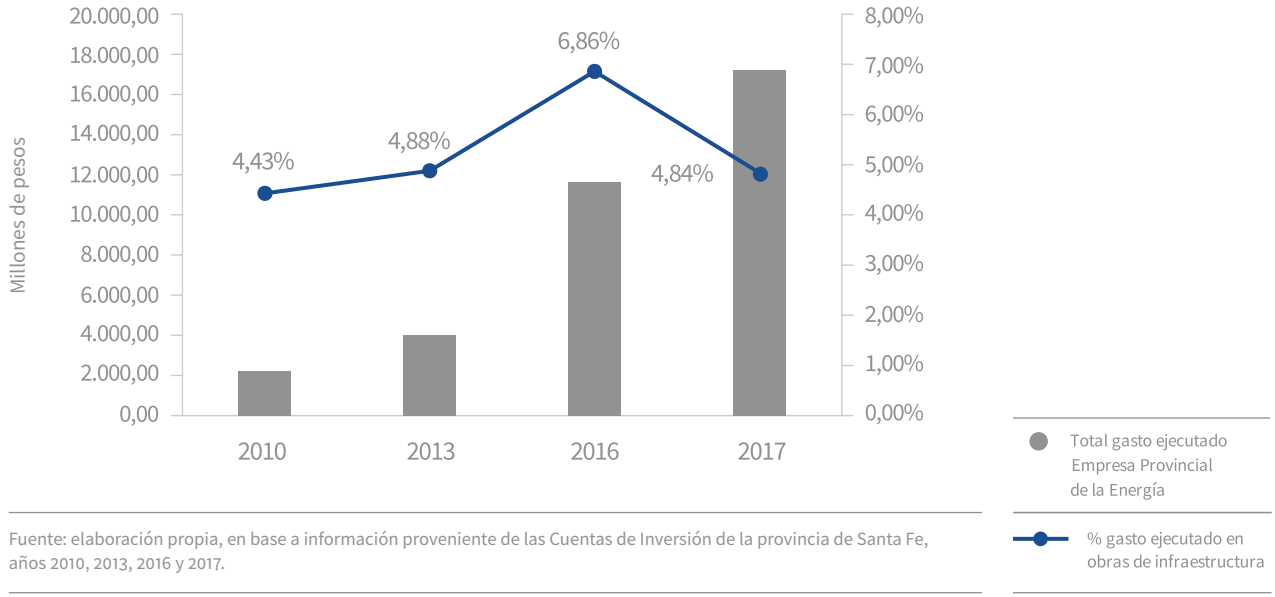
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

TABLA 131. Evolución de la ejecución del gasto total de la Empresa Provincial de la Energía y del porcentaje del gasto ejecutado en obras de infraestructura, en la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

	2010	2013	2016	2017
Total gasto ejecutado Empresa Provincial de la Energía	2.206,11	4.007,11	11.604,62	17.204,07
Total ejecución de obras de infraestructura Empresa Provincial de la Energía	97,66	195,61	796,56	832,25
% gasto ejecutado en obras de infraestructura	4,43%	4,88%	6,86%	4,84%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

GRÁFICO 105. Empresa Provincial de la Energía. Evolución del Gasto total ejecutado y del porcentaje del gasto ejecutado en obras de infraestructura correspondientes a Servicios Públicos Básicos. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe, años 2010, 2013, 2016 y 2017.

159

VG37 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Publicación de informes sobre asignación presupuestaria y su ejecución (en relación a planes, programas, áreas y/o acciones relacionadas con la lucha contra la violencia hacia la mujer), por parte de organismos estatales provinciales

TABLA 132. Gasto ejecutado en rubro «Vivienda» y «Agua potable y alcantarillado», de la Administración Pública Nacional, destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010, 2013, 2016 y 2017.

Año	Gasto total ejecutado Administración Pública Nacional	Gasto nacional ejecutado en rubros «Vivienda» y «Agua Potable y Alcantarillado» en la provincia de Santa Fe	% Gasto nacional en rubros «Vivienda» y «Agua Potable y Alcantarillado» en la provincia de Santa Fe
2010	329.034,16	99,13	0,03%
2013	750.934,91	98,27	0,01%
2016	2.131.113,26	636,31	0,03%
2017	2.564.004,56	576,18	0,02%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Hacienda de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución años 2010, 2013, 2016 y 2017.

5.2.5 Evolución del gasto público destinado a la asistencia, prevención y erradicación de la Violencia hacia las mujeres

En materia de asistencia, prevención y erradicación de la Violencia contra las mujeres, la escasa o inexistente información acerca de cuántos recursos dedica el Estado al desarrollo de dichas acciones hace dificultoso realizar un seguimiento de las mismas y establecer la existencia de progresividad o regresividad en la promoción de derechos. 159

El Consejo Nacional de las Mujeres ha generado informes de gestión en los cuales la información acerca de la ejecución presupuestaria constituye una de las secciones. En el informe correspondiente al año 2016, dicha sección comprende una carilla en que se describe el importe asignado al CNM para el ejercicio 2016, el gasto ejecutado al 30/10/2016, las partidas adicionales que se destinaron al presupuesto vigente y la ejecución final al 01/12/2016. También ofrece el detalle de instituciones pertenecientes a diferentes provincias que han establecido convenios con el CNM, el importe asignado a cada una, el total pagado al 31/10/2016 y el total general para el pago de los convenios detallados (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2016).

Asimismo, en 2017, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) (ex CNM según Decreto Nacional 698/2017) presenta información sobre ejecución presupuestaria en su informe de gestión anual. En este caso, se presenta en forma de tabla, y se detalla el importe presupuestado, vigente, devengado y pagado de las categorías gasto en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y transferencias (esta última categoría engloba el concepto programas especiales que contempla transferencias directas a organizaciones de la sociedad civil, áreas mujer municipales y provinciales y el desarrollo del programa de Escuelas Populares de formación en género) (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2017).

Respecto de ambos informes puede decirse que la información aportada es sumamente escasa, con un grado de desagregación nulo en el primer caso e insuficiente en el segundo.

160

VG32 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Número y características de organizaciones de la sociedad civil que participan en iniciativas de control presupuestario y su ejecución

Para la provincia de Santa Fe, si bien los presupuestos anuales y su ejecución se publican en el sitio web oficial, donde es posible, al menos en lo que respecta a la estimación presupuestaria, acceder al gasto en políticas de género con un grado mayor de desagregación (gasto en personal, gasto en asistencia, gasto en programas, etc.), no se encuentra disponible ningún informe de gestión que presente información de ejecución presupuestaria analizada.

La ciudad de Rosario constituye la excepción en materia de implementación de presupuestos sensibles al género. En 2012, se convierte en la primera ciudad del país que incorpora el enfoque de derechos y la perspectiva de género a la gestión desde el mismo presupuesto municipal —a partir de la presentación del Proyecto de Presupuesto Ejercicio 2013 y en adelante— en el que se visualiza qué porcentaje es destinado a reducir la brecha de desigualdad entre varones y mujeres (Municipalidad de Rosario, 2012). En 2019, el 49,68% del total de gastos tiene un enfoque de género tanto en términos de promoción de las condiciones de las mujeres para la igualdad de género (27,30%) como en la promoción de la igualdad de género (22,38%) (Municipalidad de Rosario, 2018).

Por otra parte, desde el año 2006 el Municipio de Rosario conjuntamente con Unifem, y en el marco del Programa «Incorporando la perspectiva de género en los presupuestos», trabaja valorizando y fortaleciendo las estrategias de género existentes en el Presupuesto Participativo (PP) mediante la firma de convenios para la capacitación de los equipos técnicos municipales del PP[157] (Ciciliani, 2008).

A nivel nacional, desde el año 2015 se viene desarrollando la actividad anual denominada «Semana Presupuesto y Derechos». Esta es una iniciativa promovida por las organizaciones Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), entre otras, que tiene como objetivo reflexionar y discutir sobre el impacto de la asignación y ejecución presupuestarias sobre ciertos derechos y sobre las prácticas que caracterizan al proceso presupuestario (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2017). 160

Los principales hallazgos del encuentro de 2015, se resumen en la Tabla 133.

En 2016, a partir del análisis y comparación del gasto en materia de género según los Presupuestos Nacionales 2016 y 2017, se detectaron una serie de características. Las observaciones principales se resumen en la Tabla 134.

157. Desde el inicio de la implementación del Presupuesto Participativo estuvo presente la voluntad política del Municipio de Rosario de trabajar desde la perspectiva de género. Esta voluntad se tradujo en la Resolución Municipal 006/2003 de la Secretaría General, en su Artículo 6, inciso «d» establece que «los/as participantes de la Asamblea habilitada para elegir Consejeras/os votaran tres (3) candidatas/os como máximo, respetando la proporcionalidad de género en un (1) tercio». En el marco del segundo Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres 2005/2009, creado en base a la sanción en el Concejo Municipal del Decreto 15.322, se proponen, específicamente en el PP, acciones que incentiven y fortalezcan la presencia de las mujeres en las diferentes etapas del proceso, la inclusión de sus demandas y de la perspectiva de género en los proyectos elaborados (Ciciliani, 2008).

TABLA 133. Resumen de hallazgos y conclusiones de la jornada «Semana Presupuesto y Derechos» respecto del gasto nacional presupuestado en políticas de género para 2016.

• Falta de desagregación presupuestaria en cuestiones de género del Presupuesto Nacional 2016
• Escasa participación de las mujeres en la elaboración y monitoreo de los presupuestos públicos

Fuente: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). «Presupuesto y Género. Un presupuesto por la Igualdad de género». 2016.

TABLA 134. Resumen de hallazgos y conclusiones de la jornada «Semana Presupuesto y Derechos» respecto de la comparación del gasto nacional presupuestado en políticas de género para 2016 y 2017.

• Existían grandes niveles de agregación en la información presupuestaria.
• No existían partidas presupuestarias para implementar el Plan Nacional de Acción para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.
• El presupuesto destinado al funcionamiento del Consejo Nacional de la Mujer disminuía en términos reales.

Fuente: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). «Presupuesto y Género. Un presupuesto por la Igualdad de género». 2016.

La principal acción de incidencia que surgió del encuentro de organizaciones del año 2016 fue el envío de una carta a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados de la Nación en la que se solicita para el año 2017: por un lado, el aumento presupuestario dirigido al Consejo Nacional de las Mujeres y, por otro, la inclusión de una partida presupuestaria específica para el Plan Nacional de Acción contra la Violencia (PNA). Se consiguió que el Congreso aprobase una partida extra para el Plan Nacional de Acción y el Consejo Nacional de las Mujeres (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2016). Sin embargo, el Poder Ejecutivo reasignó esa partida adicional mediante la Decisión Administrativa 12/2017 de distribución de créditos, y luego dio marcha atrás a partir de una acción de amparo presentada por las organizaciones participantes del encuentro y su visibilización en la prensa. Como complemento a los resultados de la actividad de 2016, en 2017 el gobierno asumió el compromiso específico de desagregar la información presupuestaria vinculada con el Plan Nacional de Acción, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2017).

En el encuentro de 2017, la síntesis de la Jornada, materializada en el documento «Mesa Debate Presupuesto y Género», y el informe «Las cifras de la Igualdad de género: Análisis del Presupuesto 2018», arrojaron las siguientes conclusiones (Tabla 135).

TABLA 135. Resumen de hallazgos y conclusiones de la jornada «Semana Presupuesto y Derechos» respecto de la comparación del gasto nacional presupuestado en políticas de género para 2018.

• El nivel desagregación es mayor en los programas 17 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y 43 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (incluye Protección de víctimas de violencia, Acceso a la Justica, Mediación y Resolución de Conflictos, Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata).
• Se encuentran desagregadas las partidas presupuestarias para el programa 44 (Educación Sexual Integral) y para el Programa de Salud Sexual y Reproductiva.
• Si bien aumentó el nivel de desagregación, no es el suficiente para que se puedan monitorear las políticas de género.
• No se refleja la constitución del INAM como secretaría descentralizada del Ministerio de Desarrollo Social.
• No es posible identificar de manera específica la partida para el Plan Nacional de Acción.
• Programa 17 (INAM): en 2018 el presupuesto disminuye un 1% en términos nominales y un 20% en términos reales. En 2017, hubo un 32% de sub–ejecución del presupuesto para el Consejo Nacional de las Mujeres. El presupuesto de este programa representó sólo el 3,6% del presupuesto para publicidad oficial. La idea de esta comparación es ver cómo se prioriza el gasto.
• Programa 43 (Ministerio de Justicia–Protección de víctimas de violencia): se quintuplica el presupuesto nominal, pero existe una alta sub–ejecución a octubre de 2017. Cabe considerar que la actividad «Protección de Víctimas de Violencias» no se encuentra desagregada por el destino y posiblemente incluya a personas víctimas de situaciones diversas, y no solo de violencia de género.
• Programa 44 del Ministerio de Educación (Educación Sexual Integral): la Ley de Educación Sexual Integral (de 2006) nunca había tenido identidad presupuestaria hasta 2017. Sin embargo, este presupuesto estuvo destinado únicamente a la capacitación de 2.000 docentes en 10 provincias, no a prevención ni a producción de material. Tampoco se pudo identificar si se destinaron recursos al programa materno infantil ni de adolescencia, que es el vinculado a la prevención del embarazo adolescente.
• Programa Salud Sexual y Reproductiva: a noviembre de 2017 tenía un 68% de ejecución, más bajo que el promedio del Ministerio de Salud que ronda el 80%. En el mismo mes de 2016, había sólo un 13% ejecutado y a fin de dicho año, un 79%. En cambio, en 2015 la ejecución fue del 90%. En el proyecto de presupuesto 2018, la asignación aumenta un 23% en términos nominales con respecto a 2017. Esto implica que equipara la inflación considerada en el presupuesto. En cuanto a las metas físicas, en 2017 había disminuido en un 50% la asistencia. Para 2018 se mantiene igual. En cambio, se multiplican casi seis veces las actividades de capacitación.

Fuente: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Mesa Debate Presupuesto y Género. Síntesis de la Jornada (noviembre 2017).

La acción de las organizaciones sociales y su fuerte intervención en el análisis y monitoreo del Presupuesto Nacional desde 2015, al generar diagnósticos, evidenciar graves falencias, realizar propuestas y propiciar compromisos políticos, ha permitido que, de manera incipiente, se comenzara a desagregar cierta información y a identificar algunos fondos asignados para los mecanismos de la mujer en el Presupuesto Nacional. Uno de los mayores problemas continúa siendo la dificultad en el acceso a información desagregada, que imposibilita hacer un análisis integral de la asignación presupuestaria global para la implementación de políticas públicas destinadas a promover la igualdad de género, y a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Otro grave problema, además de la dificultad en el acceso a información, es la llamativamente escasa cantidad de fondos destinados al cumplimiento del Plan Nacional de acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres y de los

161

VG33 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS:
Presupuesto provincial 2010, 2013, 2016, 2017 asignado a:
A) Comisarías de mujeres u otras instancias de recepción de denuncias,
B) Oficinas especializadas dependientes del poder judicial o de los ministerios públicos (Fiscalías, Defensorías)
C) Capacitación de funcionarias/os de los distintos poderes del Estado
D) Programas de atención a mujeres afectadas por la violencia
E) Campañas de prevención
F) Estudios de monitoreo y evaluación de los distintos componentes de estrategias, planes, programas, acciones

compromisos asumidos a partir de la aprobación de la Convención de Belém do Pará y la sanción de la Ley Nacional N° 26.485/2009. 161

Un dato importante a tener en cuenta que destacaron las organizaciones: no hay ninguna mujer entre los diputados que conforman la Oficina Técnica de Presupuesto del Congreso. «Hay un avance institucional en la Cámara pero sigue sin haber mujeres en lugares de poder» (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2017).

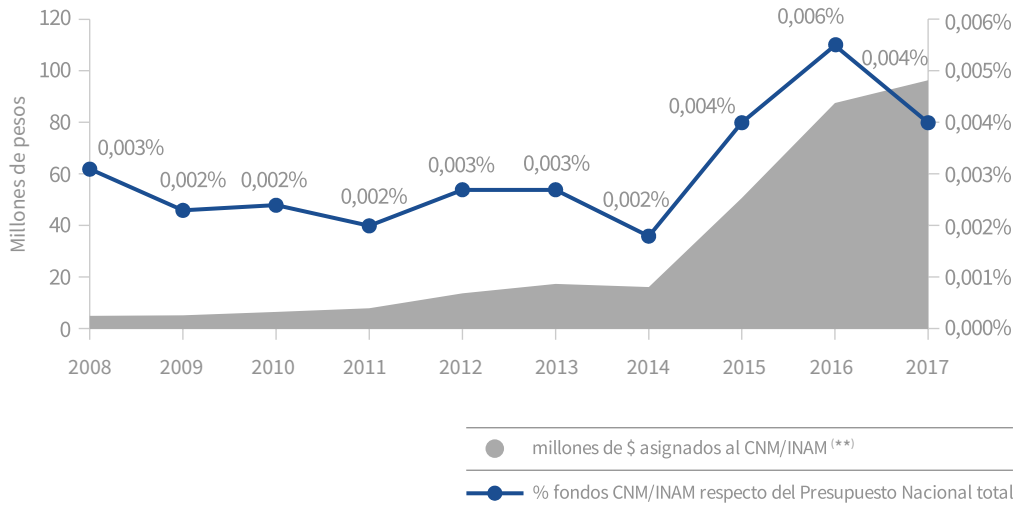
En términos de estimaciones presupuestarias, según se observa en la Tabla 136 y en el Gráfico 106 a continuación, entre 2008 y 2017 los fondos asignados al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), posteriormente Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), ya de por sí notablemente escasos en tanto significaban en 2008 el 0,0031% del presupuesto total nacional, disminuyeron hasta llegar a su pico mínimo en 2014, con una representación del 0,0018%. A partir de 2015 se observa un crecimiento en esa participación en comparación con los siete años anteriores, aunque no puede decirse que la asignación de fondos sea significativa si se tiene en cuenta que, entre 2015 y 2017, se asignaron fondos al instituto rector de políticas de género a nivel nacional por un total de entre cuatro y cinco milésimas del presupuesto total de la nación.

TABLA 136. Evolución de la asignación de fondos en el Presupuesto Nacional al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) – Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) entre 2008 y 2017.

Año	millones de $ asignados al CNM/INAM (*)	Total Gasto Presupuesto Nacional en millones de $	% fondos CNM/INAM respecto del Presupuesto Nacional total
2008	5,07	161.486,46	0,0031
2009	5,29	233.817,58	0,0023
2010	6,64	273.129,42	0,0024
2011	8,05	372.911,94	0,0021
2012	13,84	505.129,95	0,0027
2013	17,48	628.629,22	0,0027
2014	16,23	859.542,69	0,0018
2015	50,79	1.251.630,25	0,0040
2016	87,63	1.569.412,09	0,0055
2017	96,50	2.363.619,87	0,0040

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación. Presupuestos 2008 a 2011. Planillas anexas al articulado. Capítulo I; y Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLá). Monitoreo del Presupuesto asignado al Consejo Nacional de las Mujeres desde 2008 a 2017. Marzo 2017.

GRÁFICO 106. Evolución de la asignación de fondos en el Presupuesto Nacional al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) – Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) entre 2008 y 2017. (*)



(*) Consejo Nacional de las Mujeres, posteriormente convertido en Instituto Nacional de las Mujeres.
(**) En 2017, a los 96,5 millones de $ se le suman 67 millones de $ destinados al Plan Nacional de Acción.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de «Monitoreo del presupuesto asignado al Consejo Nacional de las Mujeres desde 2008 a 2017», página 15. Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLá). Marzo 2017.

Cuando analizamos la real ejecución de los fondos presupuestados para el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)–Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), es notable la sub–ejecución de las partidas asignadas. El Gráfico 107 pone de manifiesto que en el período analizado nunca se logró ejecutar todos los recursos disponibles, con variaciones a lo largo de los años: entre 2012 y 2013 la sub–ejecución fue muy elevada, disminuyó en 2014 y 2015, y aumentó nuevamente en 2016 y 2017.

A nivel provincial, en la Tabla 137 y en el Gráfico 108 se visualiza la inversión realizada en políticas de género y de diversidad sexual entre los años 2010 y 2019.

En 2015, el presupuesto para la Dirección de Políticas de Género fue de 10,09 millones de pesos; a lo cual se suman 974 mil pesos correspondientes a financiamiento de casas de protección. El total presupuestado alcanza los 11,07 millones de pesos (Sistema Provincial de Administración Financiera. Proyectos de Presupuesto). 162

En 2016, se presupuestaron 18,83 millones de pesos para la atención y prevención de la violencia de género y 984 mil pesos en aportes para las casas de protección. La suma total presupuestada es de 19,82 millones de pesos (Sistema Provincial de Administración Financiera. Proyectos de Presupuesto).

En 2017, el presupuesto estimado para la atención y prevención de la violencia de género fue de 37,13 millones de pesos, a lo cual se adicionan 1,64 millones de pesos destinados a mantenimiento de casas de protección; se alcanza así un presupuesto total de 38,77 millones de pesos (Sistema Provincial de Administración Financiera. Proyectos de Presupuesto).

162

VG33 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Presupuesto provincial 2010, 2013, 2016, 2017 asignado a:
a) Comisarías de mujeres u otras instancias de recepción de denuncias,
b) Oficinas especializadas dependientes del poder judicial o de los ministerios públicos (Fiscalías, Defensorías)
c) Capacitación de funcionarias/os de los distintos poderes del Estado
d) Programas de atención a mujeres afectadas por la violencia
e) Campañas de prevención
f) Estudios de monitoreo y evaluación de los distintos componentes de estrategias, planes, programas, acciones

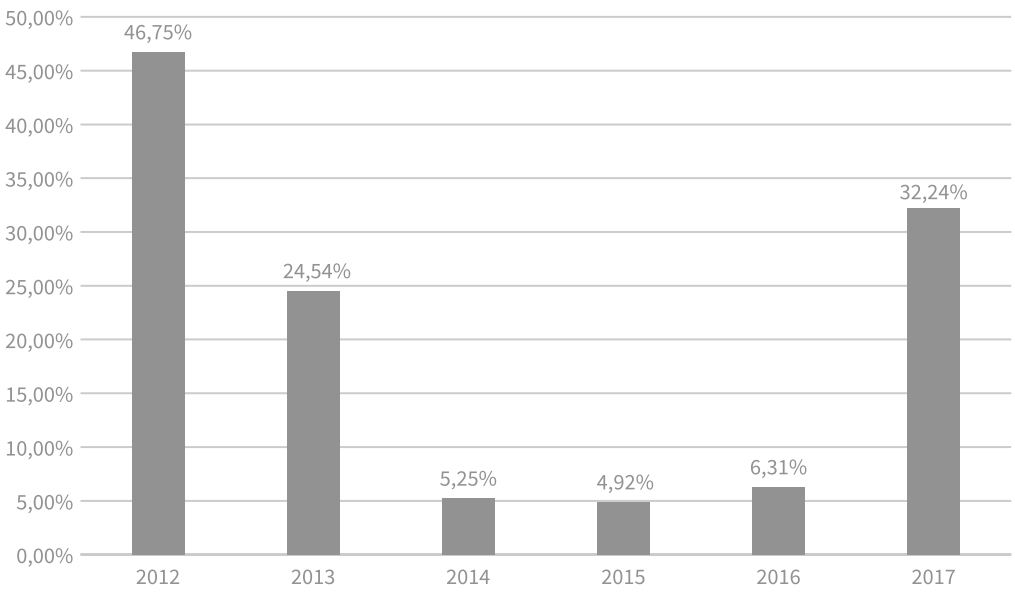
VG36 CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS: Porcentaje del gasto público provincial destinado a:
a) acciones, planes, estrategias y programas de violencia
b) inversión en infraestructura para casos de violencia (casas de acogida, medidas preventivas, disponibilidad de medios, etc.)
c) capacitación de recursos humanos en violencia en los tres poderes del Estado
d) servicios de salud sexual y reproductiva

En 2018, la estimación presupuestaria para la atención y prevención de la violencia de género fue de 45,87 millones de pesos y se estimaron 1,61 millones de pesos para destinar a mantenimiento de casas de protección, lo cual significa un total de 47,47 millones de pesos. Por otra parte, el presupuesto asignado a políticas de diversidad sexual fue de 11,93 millones de pesos (Sistema Provincial de Administración Financiera. Proyectos de Presupuesto).

En 2019, se presupuestan 84,33 millones de pesos para políticas de atención y prevención de la violencia de género; 1,42 millones de pesos para el funcionamiento de casas de protección y 13,84 millones de pesos para políticas de diversidad sexual (Sistema Provincial de Administración Financiera. Proyectos de Presupuesto).

En lo que respecta a fondos nacionales correspondientes al INAM invertidos en la provincia de Santa Fe, en base a fuentes oficiales del gobierno de la provincia, desde 2015 a 2018 inclusive no llegaron partidas[158].

GRÁFICO 107. Porcentaje de sub–ejecución Consejo Nacional de las Mujeres. Serie 2012 – octubre 2017.



Fuente: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Las cifras de la Igualdad de Género: análisis del presupuesto 2018.

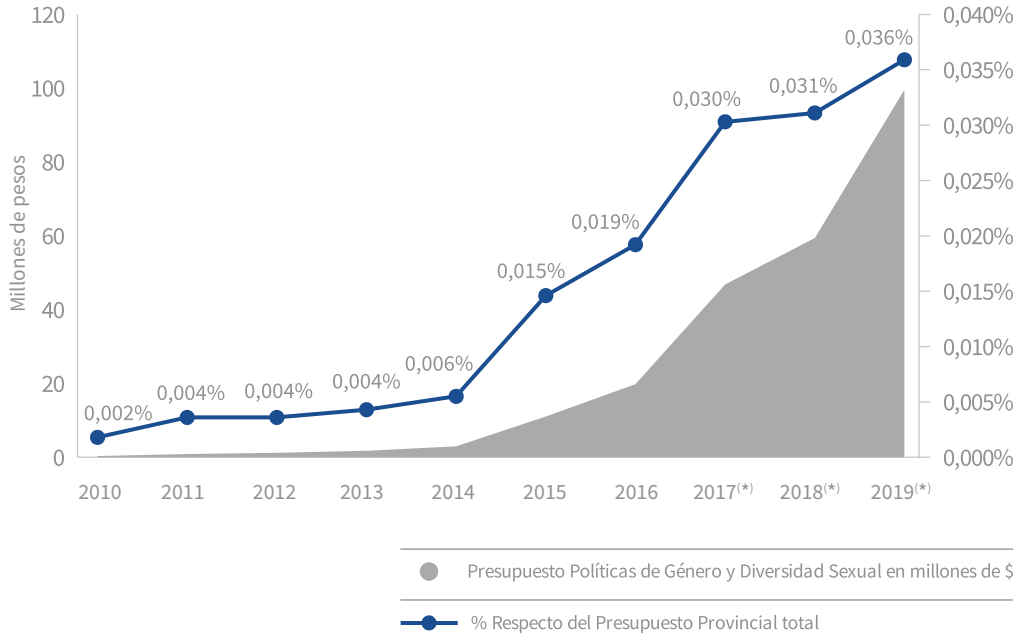
158. Declaraciones de la Subsecretaria de Políticas de Género de la Provincia de Santa Fe, Gabriela Sosa, extraídas de artículo del diario El Ciudadano, de fecha 30 de septiembre de 2018: «En nuestro caso la inversión del Inam en la provincia nunca llegó. Tampoco tuvimos respuesta sobre programas y proyectos propios que les presentamos para tener financiamiento desde hace dos años. El presupuesto de 2019 recorta el poder de acción del Inam y es una continuidad de la inversión que ha tenido el gobierno nacional en la provincia de Santa Fe en políticas de género: ninguna». Disponible en: https://www.elciudadanoweb.com/presupuesto-otra-vez-sin-fondos-para-mujeres-en-santa-fe/. En línea: 03–04–2019.

TABLA 137. Porcentaje de gasto público provincial presupuestado en políticas de género y de diversidad sexual en la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.

Año	Presupuesto Políticas de Género y Diversidad Sexual en millones de $	Total gasto Presupuesto Provincial en millones de $	% Respecto del Presupuesto Provincial total
2010	0,36	19.686,53	0,0018%
2011	0,90	24.827,98	0,0036%
2012	1,21	33.789,37	0,0036%
2013	1,72	40.145,93	0,0043%
2014	2,94	53.609,83	0,0055%
2015	11,07	75.881,06	0,0146%
2016	19,82	103.033,31	0,0192%
2017 (*)	46,82	154.456,05	0,0303%
2018 (*)	59,41	191.314,69	0,0311%
2019 (*)	99,58	277.182, 63	0,0359%

(*) Nota: corresponde a la suma del presupuesto en políticas de atención y prevención de la violencia de género, casas de protección y políticas de diversidad sexual. La Subsecretaría de Políticas de Diversidad Sexual se crea a fines de 2015 y a partir de 2017 se publica su presupuesto.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Sistema Provincial de Información Financiera. Formulación del Presupuesto. Presupuesto analítico de gastos – Nivel indicativo; Proyecto de Ley de Presupuesto con Anexos y Anexo IV Plan Estratégico Provincial – Santa Fe – Visión 2030: (Ejercicios 2010 a 2019).

GRÁFICO 108. Evolución del gasto público provincial presupuestado en políticas de género y de diversidad sexual en la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.



(*) Nota: corresponde a la suma del presupuesto en políticas de atención y prevención de la violencia de género, casas de protección y políticas de diversidad sexual. La Subsecretaría de Diversidad sexual se crea en 2016 y a partir de 2017 se publica su presupuesto.
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Sistema Provincial de Información Financiera. Formulación del Presupuesto. Presupuesto analítico de gastos – Nivel indicativo; Proyecto de Ley de Presupuesto con Anexos y Anexo IV Plan Estratégico Provincial – Santa Fe – Visión 2030 (Ejercicios 2010 a 2019).

En términos de estimaciones presupuestarias, entre 2010 y 2019 observamos que el porcentaje de fondos asignados por el gobierno de la provincia de Santa Fe a políticas de género y diversidad sexual puestos en relación con el gasto total presupuestado fue creciendo sostenidamente. La participación deficiente del año 2010 se duplica en los años 2011 y 2012, para cuatro años más tarde, en 2016, mostrar un crecimiento cinco veces mayor.

En 2016, se crea la Subsecretaría de Políticas de Diversidad Sexual, y a partir de 2017, se publica su presupuesto. Teniendo en cuenta la suma de recursos asignados por presupuesto a las políticas de género y de diversidad sexual llevadas adelante desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, se alcanza un porcentaje del 0,03% de presupuesto total provincial.

El presupuesto de 2019 para la atención y prevención de la violencia de género y políticas de diversidad sexual en forma conjunta representa una proporción del presupuesto total provincial 20 veces mayor respecto de la misma relación correspondiente al año 2010[159].

El ajuste por inflación no fue el elemento de mayor incidencia en el aumento presupuestario dirigido a las políticas de género. El mayor aporte presupuestario para la creación de Áreas de la Mujer en localidades de la provincia fue producto de una demanda expresa de la Subsecretaría al Ejecutivo Provincial, y del apoyo explícito del Ejecutivo a dichas políticas. En términos generales, no ha faltado presupuesto para hacer frente a la asistencia económica y al alojamiento de las mujeres en situación de violencia o riesgo de vida en relación con la demanda de dichos fondos, si bien es aún insuficiente para cubrir las 363 localidades con que cuenta el territorio santafecino en la creación de Áreas de la Mujer (Entrevista, 2018a).

Del ejercicio de comparar porcentajes de participación del gasto en políticas de género y diversidad sexual del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (concentrado en dos Subsecretarías) y del organismo que rige las políticas de género a nivel país (CNM–INAM) respecto del presupuesto total provincial y nacional respectivamente, surge la tabla 138.

El gobierno de la provincia de Santa Fe invertía en 2010 tres cuartas partes (0,75) del porcentaje que invertía el gobierno nacional en la materia. A partir de 2011 y hasta 2017 el gobierno provincial dedica un porcentaje de su presupuesto total mayor que el dirigido por el gobierno nacional a dichas políticas. En 2016, esa relación muestra que la provincia destina tres veces y media más que el porcentaje destinado por nación, y en 2017, cuando pasamos a considerar también las políticas de diversidad sexual tras la creación de la Subsecretaría, vemos que la provincia gasta proporcionalmente siete veces y media más que la nación en políticas de dicha índole.

Si tenemos en cuenta que desde 2012 a 2017 se ha detectado una sub–ejecución del gasto del CNM–INAM, es posible suponer que la diferencia puede ser mayor, sin embargo no contamos con datos de ejecución de gasto provincial desde 2013 en adelante.

Por otra parte, si comparamos importes en pesos (Tabla 139), se observa que el gobierno de la provincia de Santa Fe invertía en 2010 el 5,35% de los pesos que invertía el gobierno nacional en materia de políticas de género. En 2016, esa proporción había escalado al 22,621%, y en 2017, al sumarse en el total de fondos provinciales para políticas de género

159. Hasta fines de 2015 no existía la Subsecretaría de Políticas de Diversidad Sexual.

los fondos destinados a las políticas de diversidad sexual, vemos que la provincia invertía en su territorio, en pesos, casi la mitad de lo invertido por el Estado nacional para el total país.

Dicho esto, es imprescindible considerar que la provincia de Santa Fe tiene una población que no llega a los cuatro millones de habitantes, mientras que la nación supera los 40 millones, con lo cual el gasto per cápita de la provincia de Santa Fe destinado a satisfacer derechos vinculados a igualdad de género y diversidad sexual es significativamente superior al nacional.

TABLA 138. Porcentaje de gasto público presupuestado en políticas de género. Comparación entre Nación y provincia Santa Fe. Años 2010 a 2017.

Año	% fondos políticas de género y diversidad sexual respecto del Presupuesto Provincial total	% fondos CNM/INAM respecto del Presupuesto Nacional total	Relación Inversión provincial en políticas de género y diversidad sexual respecto de inversión nacional
2010	0,0018	0,0024	0,75
2011	0,0036	0,0021	1,71
2012	0,0036	0,0027	1,33
2013	0,0043	0,0027	1,59
2014	0,0055	0,0018	3,06
2015	0,0146	0,0040	3,65
2016	0,0192	0,0055	3,49
2017 (*)	0,0303	0,0040	7,58

(*) Nota: corresponde a la suma del presupuesto en políticas de atención y prevención de la violencia de género, casas de protección y políticas de diversidad sexual. La Subsecretaría de Diversidad Sexual se crea en 2016 y a partir de 2017 se publica su presupuesto. Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Sistema Provincial de Información Financiera. Formulación del Presupuesto. Presupuesto analítico de gastos - Nivel indicativo; Proyecto de Ley de Presupuesto con Anexos y Anexo IV Plan Estratégico Provincial – Santa Fe – Visión 2030: (Ejercicios 2010 a 2017); y en base a información proveniente del Ministerio de Hacienda. Presupuestos 2008 a 2011. Planillas anexas al articulado. Capítulo I. Planilla N° 11. Anexa al art. 4°; y Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLá). Monitoreo del Presupuesto asignado al Consejo Nacional de las Mujeres desde 2008 a 2017. Marzo 2017.

TABLA 139. Gasto Público presupuestado en políticas de género. Comparación entre Nación y provincia de Santa Fe.

Año	Políticas de género Presupuesto Provincial en millones de $	Políticas de género Presupuesto Nacional en millones de $	Relación Inversión Provincia/ Nación en Políticas de Género
2010	0,355	6,638	5,35%
2011	0,903	8,048	11,22%
2012	1,208	13,842	8,73%
2013	1,719	17,482	9,83%
2014	2,943	16,233	18,13%
2015	11,065	50,789	21,79%
2016	19,818	87,630	22,62%
2017 (*)	46,815	96,500	48,51%

(*) Nota: corresponde a la suma del presupuesto en políticas de atención y prevención de la violencia de género, casas de protección y políticas de diversidad sexual. La Subsecretaría de Diversidad sexual se crea en 2016 y a partir de 2017 se publica su presupuesto. Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Sistema Provincial de Información Financiera. Formulación del Presupuesto. Presupuesto analítico de gastos – Nivel indicativo; Proyecto de Ley de Presupuesto con Anexos y Anexo IV Plan Estratégico Provincial – Santa Fe – Visión 2030: (Ejercicios 2010 a 2017). Monitoreo del presupuesto asignado al consejo nacional de las mujeres desde 2008 a 2017, página 15. Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLá). Marzo, 2017.

Si bien es posible acceder a cierto grado de detalle a nivel del gasto provincial presupuestado en políticas de género, existe una debilidad en cuanto a la publicación de datos respecto de su ejecución. La Cuenta de Inversión presenta detalle de ejecución del gasto correspondiente a la Dirección Provincial de la Mujer[160] sólo para los años 2010, 2011 y 2012 (Tabla 140). A partir de 2013 ya no se publica ese dato.

TABLA 140. Ejecución del gasto público en políticas de género correspondiente a la Dirección Provincial de la Mujer en la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2012.

Año	Presupuesto $	Ejecución $	%
2010	355.000,00	299.921,00	84,48%
2011	903.000,00	783.555,00	86,77%
2012	1.208.000,00	0,00	0,00%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Gobierno de la provincia de Santa Fe, Cuenta de Inversión 2010, 2011 y 2012, Clasificación del gasto por categoría programática.

160. Organismo que pasa a denominarse en 2012 Dirección Provincial de Políticas de Género, y que en 2016 fue reemplazado por la Subsecretaría de Políticas de Género implicando esto una jerarquización.

P3

Parte 3.
Los avances en la satisfacción de los derechos: progresos y desafíos

C6

Capítulo 6.
Los desafíos de los derechos en el acceso a la información pública. La matriz de vacancia en la provincia de Santa Fe

6. Los desafíos de los derechos en el acceso a la información pública. La matriz de vacancia en la provincia de Santa Fe[161]

El acceso a la información pública y a la participación es uno de los principios transversales de la matriz de la presente evaluación y es considerado un «derecho de procedimiento» (Pautassi, 2013). Sin embargo, la producción y el acceso a la información pública con enfoque de derechos resulta un desafío fundamental en la institucionalidad vigente. Por este motivo, consideramos importante sistematizar y visualizar las vacancias en la producción, acceso y disponibilidad de la información pública para alimentar la matriz de indicadores de cada uno de los derechos evaluados. Con este objetivo, en el presente capítulo se trabaja, en primer lugar, sobre el marco normativo y antecedentes del derecho a la información pública a nivel internacional, nacional y subnacional, así como también el sentido que éste adquiere en la evaluación realizada. En segundo lugar, se presentan las vacancias en la disponibilidad de información pública para la evaluación realizada y se organizan en función de cada uno de los derechos, de la matriz de origen, de los tipos de indicadores y de los diversos componentes de la matriz (categorías y principios). Finalmente, se describen los diversos tipos de vacancia detectados en el acceso a la información pública y se realiza un balance general en función de la importancia de este principio para garantizar la evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales en la provincia de Santa Fe.

6.1 Aproximaciones al derecho a la información pública

6.1.1 Conceptualización: sentido y alcance del derecho al acceso a la información pública

El derecho al acceso a la información pública se ha establecido como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales, así como también en la jurisprudencia, en relatorías del sistema de derechos humanos interamericano, en Declaraciones de principios de la

161. El insumo principal de este capítulo fue producido por el Equipo con un propósito concreto, surgido luego de la presentación en el parlamento provincial (octubre 2018) de los resultados obtenidos de la primera etapa de evaluación de políticas sociales y derechos humanos en la ciudad de Rosario. El propósito fue contribuir a una iniciativa legislativa en la Provincia de Santa Fe (promovida por determinados bloques de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe) que pueda constituir un marco institucional apropiado y justo, con capacidad para impulsar la producción de información pública con enfoque de derechos en el Estado, como parte fundamental de un proceso progresivo de transformación de la cultura organizacional y legal de un Estado de Derecho del Siglo XXI, consustanciado con la democracia sustantiva de su territorio.

Comisión Interamericana de derechos humanos, en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos humanos, etc. A nivel nacional, la Constitución de 1994 y diversas normativas también lo reconocen de esa manera. La Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962) lo reconoce implícitamente como derecho, y el Decreto provincial 0692/2009, regula su acceso.

Se entiende el derecho al acceso a la información pública como una facultad de la ciudadanía y una obligación de los Estados, en sus tres poderes (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), que viabiliza la realización de los principios republicanos de publicidad de los actos de gobierno, de transparencia de la gestión pública, de rendición de cuentas, de participación en los asuntos públicos, así como también de los principios de libertad de expresión y de pensamiento. Todos estos principios de derechos humanos son valorados como mecanismos de fortalecimiento institucional, de consolidación de la gobernanza y del Estado de derecho democrático.

Se asienta en concepciones de Estado moderno, de democracia sustantiva y de estilos de gestión de gobierno participativo, multiactorales, con liderazgo político (Gobernanza). Supone y promueve para su ejercicio una transformación profunda tanto en la cultura organizacional y política de las instituciones públicas como en la conciencia ciudadana. Implica el reconocimiento de oportunidades, derechos y responsabilidades que exige un sistema democrático.

La transformación cultural e institucional se inscribe en la promoción de valores democráticos tales como: transparencia, rendición de cuentas, ética, responsabilidad e integridad en el manejo de lo público. Se parte de la consideración que esos valores democráticos «no son valores humanos innatos», sino que se aprenden, se ejercitan y se enseñan explícita y claramente, como se enseñan también las aptitudes y conductas democráticas (OEA, 2008: 82). Asimismo, esta transformación cultural implica un cambio respecto a la cultura del secreto y del Estado como propietario de la información. Supone partir de una idea de información pública como patrimonio de la sociedad, no del Estado, y que éste la mantenga en su poder solo en cuanto representante de la sociedad (OEA, 2008: 4). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado expresamente en este sentido al afirmar: «...la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno» (CIDH, 2002: párrafo 282).

Esta transformación debe estar acompañada de las herramientas básicas para sensibilizar, concientizar y aprender el significado práctico del acceso a la información como un instrumento o un medio (Abramovich y Courtis, 2000; Poder ciudadano, 2014) que viabiliza el ejercicio y exigencia de otros derechos —como los económicos, sociales y culturales (DESC), los civiles y políticos—; así como también la participación necesaria de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El derecho de acceso a la información pública se aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio. Está basado, además, en el principio de máxima publicidad y divulgación de la información pública (Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información, 2010: 2). Por esta razón, también se establece que las excepciones al derecho de acceso a la información deberán ser claras y específicamente establecidas por la ley, por considerarse que son legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Los tratados internacionales con rango constitucional que refieren a la transparencia de las instituciones y a la información son:

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 19:

«Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión;

b) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13 (inciso 1):

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección»;

c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19 (inciso 2):

«Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección»

El tratado internacional sin jerarquía constitucional, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, adquiere adhesión con el rango de ley (Ley nacional 24.754/1997) y establece en sus disposiciones lo siguiente:

- Artículo 3, inciso 1: (Normas de conducta) «...deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento»;
- Artículo 3, inciso 4: «Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda;
- Artículo 3, inciso 5: «Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas».

Asimismo, la Declaración de principios sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece en su principio 4: «El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.» (CIDH, 2000)

El proyecto de reforma constitucional de la provincia de Santa Fe presentado por el Poder Ejecutivo (analizado en el Capítulo 2), prevé el acceso a la información pública como derecho humano. Si bien no lo contempla en una disposición única, sí lo hace en varias disposiciones específicas, al establecer la obligación del Estado de dar y allanar el ejercicio de este derecho, por ejemplo, en relación con los partidos políticos (art. 38); al medio ambiente

(art.41); a los usuarios y consumidores (art.42); protección de datos personales (art.43, inc. 3) (Prólogo Ley 27.275: 13).

En 2016 se sancionó la Ley Nacional 27.275 (reglamentada por el Decreto 206/2017) con el objeto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Aborda el derecho desde cinco dimensiones: 1) como derecho humano fundamental; 2) como instrumento para la participación ciudadana; 3) como componente para garantizar otros derechos; 4) como herramienta para mejorar la gestión pública y 5) como instrumento de control de la *res pública*. Considera al Estado, en sus tres poderes, como el principal obligado, sujeto pasivo, con deberes concretos frente al cumplimiento de los derechos.

Esta ley organiza la regulación del derecho en base a una batería de principios rectores:

a) presunción de publicidad;
b) transparencia y máxima divulgación;
c) informalismo;
d) máximo acceso;
e) apertura;
f) disociación;
g) no discriminación;
h) máxima premura;
i) gratuidad;
j) control;
k) responsabilidad;
l) alcance limitado de las excepciones;
m) *In dubio pro petitor*[162];
n) facilitación;
o) buena fe.

Estos principios suponen que toda la información de los sujetos obligados se presume pública (salvo las excepciones tipificadas en el art. 8 de la Ley), y al mismo tiempo, que debe ser accesible y estar disponible para cualquier persona que la solicite, facilitando de este modo el ejercicio del derecho a la información pública sin poder —los sujetos obligados— alegar argumentos procedimentales para negar información.

En este mismo sentido, y acorde a los principios específicos del enfoque de derechos, se deja expresamente asentado que la información debe publicarse de forma completa y con el máximo nivel de desagregación, con disponibilidad en diversos medios y formatos. La Ley hace referencia explícita a que la información debe estar disponible en «formatos electrónicos abiertos». Por otra parte, la información debe ser publicada con celeridad, en el art. 11 se establece un plazo de 15 días para satisfacer el pedido de información. El acceso a la información será gratuito y sólo tendrá costo la reproducción del material.

162. *In dubio pro petitor* es una locución latina, significa que en caso de duda se favorecerá al peticionante. Refuerza el principio de inocencia, proveniente del derecho penal, y su aplicación está relacionada con el principio de legalidad.

Los principios de disociación, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*, facilitación y buena fe, se encuentran interrelacionados ya que buscan garantizar, en el cuerpo de la norma, la interpretación de la ley en favor del otorgamiento de información y la máxima satisfacción del derecho a la información pública. El principio de disociación establece un procedimiento específico para preservar datos reservados, sin posibilidad de justificar una negativa, y se relaciona, de este modo, con el principio de alcance limitado de las excepciones. Por su parte, los principios de *in dubio pro petitor* y buena fe instan a una interpretación de la norma favorable a la instauración de una cultura de apertura y transparencia. Finalmente, los principios de control, responsabilidad y facilitación hacen eje en los funcionarios públicos y su rol fundamental a la hora de promover y hacer valer el derecho a la información pública, estableciendo sanciones si así se requiriese.

La ley refiere a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal), como así también a los órganos u organismos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales o desempeñan funciones y servicios públicos.

Nuestro país no ha sido ajeno al proceso de lucha social y política regional para concretar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La evidencia señala que tanto a nivel nacional como a nivel provincial las demandas de ejercicio efectivo de ese derecho, que tengan como respaldo un marco legal democrático, surgieron de la participación activa de una multiplicidad de actores que sistemáticamente elevaron propuestas a los poderes ejecutivo y/o legislativo e incluso interpusieron acciones de amparo ante el poder judicial (CIPPEC, 2002; Prólogo Ley Nacional 27.275/16, 2016; Poder Ciudadano, 2015).

Por ejemplo, en Argentina en el año 2002, un conjunto de actores[163], luego de una larga disputa que incluye iniciativas legislativas[164], acciones políticas y activismo judicial[165], elaboraron un documento que expone los requisitos y elementos que entienden garantizan la eficacia de una Ley de acceso a la información pública. La propuesta fue elaborada sobre la base de la identificación de los obstáculos que se presentan habitualmente para el ejercicio de ese derecho y el modo en que se podría removerlos para tornar eficaz su ejercicio (CIPPEC, 2002: 56). A continuación, se exponen los ejes de la propuesta:

163. Asociación por los Derechos Civiles (ADC); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Fundación Poder Ciudadano; Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

164. Ver el detalle de las innumerables iniciativas legislativas presentadas a la Cámara de Diputados de la Nación desde el año 1998 hasta 2016 en la Ley 27.275/16 comentada, 2016: 26.

165. Por ejemplo, el reclamo judicial iniciado por el CIPPEC ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos «Asociación por los Derechos Civiles c/PAMI» reconoció la importancia del derecho de acceso a la información pública, y en la causa «CIPPEC c/ Estado Nacional – Ministerio Desarrollo Social – Decreto 1172/03 s/ amparo ley 16.986» explicitó la necesidad de contar con una Ley que regule el acceso a la información a nivel nacional e instó a los legisladores a sancionarla.

1) *Legitimación activa*: la solicitud de información se fundamenta en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y, por esta razón, la sola condición de ser ciudadano habilita el requerimiento de información, sin importar los motivos del pedido. Así, «si la transparencia es una de las estrategias más eficaces de control del gobierno por la ciudadanía, no puede ser el mismo gobierno el que decida si brinda la información evaluando en cada caso si existen buenas razones para que un ciudadano requiera información» (CIPPEC, 2008: 56). Por esa razón, la información debe poder ser requerida por cualquier ciudadano y no sólo por aquéllos que la administración considere poseen legitimidad para ello.
2) *Legitimación pasiva*: el sujeto pasivo del requerimiento de la información debe ser el Estado en su conjunto, comprendiendo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Además de comprender a otros órganos como las Empresas y Sociedades del Estado, por ejemplo (arts. 85, 86, 114 y 120 de la Constitución Nacional).
3) *Tipo de información que el Estado tiene obligación de brindar*: el principio general es que se debe brindar toda la información que esté en poder del gobierno, salvo excepciones taxativamente enunciadas, y en cualquier formato. Este principio general, de acceso a la información pública, en principio, excluye el derecho a exigir al Estado la producción de información. Sin embargo, se reconoce una excepción a este principio general: el Estado puede ser obligado a producir información cuando es exigida por tratados internacionales de derechos humanos, por ejemplo, cuando se requiere información sobre la evolución y progresivo cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos y que habitualmente el Estado no realiza (CIPPEC, 2008:56; Abramovich y Courtis, 2000:10). Esta excepción fundamenta los pedidos de información realizados por el Equipo de investigación a los tres poderes del Estado Provincial y el Poder Ejecutivo del Estado Nacional, para evaluar progresos en derechos. Por otra parte, el derecho a la información comprende exigencias de información privada de naturaleza pública (por ejemplo, la información de empresas privadas prestatarias de servicios públicos, como sujetos también obligados a proveer información).
4) *Se presume el principio de publicidad de los actos de gobierno y la excepción es el secreto*: la presunción de brindar información se fundamenta en el principio de publicidad de los actos de gobierno y en la trasparencia de la gestión. Por eso, es necesario que las leyes lo establezcan de manera explícita como así también el secreto como excepción.
5) *Accesibilidad*: el Estado, como sujeto obligado, debe evitar restricciones de cualquier tipo en el acceso a la información, incluidas las económicas. El acceso debe ser gratuito.
6) *Responsabilidades de los funcionarios*: falta grave y responsabilidad penal. Se deben establecer responsabilidades claras en cabeza del funcionario que haya negado información de manera infundada y contrariamente a lo establecido por las leyes. Esa responsabilidad puede ser administrativa (falta grave) o bien de tipo penal vinculada al incumplimiento de los deberes de funcionario público. Por ejemplo, el temor a la reacción de un superior frente al hecho de haber brindado información; el riesgo de comprometer al Estado por liberar datos que podrían usarse en su contra o la mera resistencia de toda burocracia son razones que normalmente se arguyen y deben ser controladas mediante escalas de responsabilidad a fin de que no operen como barreras de acceso a la información.

7) *Plazos breves*: la dilación u omisión de respuestas son los modos habituales de impedir el acceso a la información. En caso de que la demora sea necesaria, debe justificarse, y el Estado debe pedir una prórroga para la entrega de las respuestas a los pedidos de información. Ante demoras sin justificación se pueden iniciar procedimientos judiciales sumarísimos para reclamar la protección del derecho o bien acciones de amparo.
8) *Denegatoria de información*: se deben establecer expresamente las excepciones de entrega de información, con las justificaciones correspondientes. Estas excepciones deben estar claramente explicitadas.

Como se verá más adelante, las bases de esta propuesta construida por diversos actores fueron un insumo fundamental de la Ley nacional.

6.1.2 Situación legal internacional, nacional y subnacional

A nivel internacional algunos organismos han desarrollado documentos destinados a proponer y guiar a sus Estados Miembros en la elaboración de legislación sobre el acceso a la información pública. Por ejemplo, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación (OEA, 2010) y el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública (creado mediante la Resolución OEA AG/RES. 2885 (XLVI–O/16).

Gracias a las recomendaciones generadas, algunos países de América Latina cuentan con legislación específica sobre el acceso a la información pública. Nueve países de América del Sur cuentan con Leyes dedicadas a su tratamiento: Argentina (Ley 27.275/16); Brasil (Ley 12.527/11); Chile (Ley 20.285/08); Guyana (Act. 21/2011); Paraguay (Ley 5282/14); Ecuador (Ley 24/04); Perú (Ley 27806/03); Uruguay (Ley 18.381/08).

A partir de la Reforma Constitucional de 1994, y la jerarquización con ese rango de instrumentos de Derechos Humanos, el derecho a la información pública comenzó a ser visibilizado como tal en nuestro país. Adquirió mayores desarrollos, primeramente, en el ámbito académico y desde allí, fue incrementando su relevancia hasta instalarse en la agenda pública en la década del 2000, y se mantiene hasta la actualidad (Prólogo Ley 27.275/16, 2016: 13).

El proceso de crecimiento público fue promovido por la participación social y las demandas sostenidas de una multiplicidad de actores (organizaciones sociales, sindicatos, políticos, legisladores, académicos, artistas, medios de comunicación, activismo judicial mediante amparos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismos internacionales de Derechos Humanos, etc.) que bregaban por el cumplimiento del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y rendición de cuentas. El acceso a la información pública, en los tres poderes del Estado, es percibida por la sociedad como una herramienta clave para lograr el fortalecimiento de la democracia y la consolidación del Estado de Derecho (CIPPEC, 2002).

La Constitución Nacional garantiza el derecho al libre acceso a la información pública, en el artículo 75 (inciso 22), mediante el cual otorga jerarquía constitucional a tratados

internacionales que afirman ese derecho; así como también Argentina adhiere a otros instrumentos internacionales que, si bien no tienen jerarquía constitucional, adquieren su adhesión con el rango de leyes, tal como fue mencionado anteriormente (CIPPEC, 2002).

La norma establece expresamente la creación de un órgano independiente, que pueda hacer operativos los principios que establece la ley, en el plazo de noventa días, contados desde su publicación en el Boletín Oficial (artículo 28).

Hasta el momento, los tres poderes del Estado, como sujetos obligados a proveer información pública, muestran una recepción auspiciosa. En los dos primeros, el cumplimiento fue efectivo y, en el caso del Poder Judicial, la celeridad fue menor, más específicamente en la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Tal como prevé la ley (artículo 32), aquellos que son alcanzados por la norma, deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados.

Con la sanción de la ley se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública como ente autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (Artículo 19). La misma adquiere el rango de Secretaría de Estado, cuyo director es designado por el Poder Ejecutivo tras un procedimiento de selección del candidato, público y abierto. Al mismo tiempo, se estipulan mecanismos que, si bien no tienen en sí carácter vinculante, permiten a la ciudadanía, de forma individual o colectiva, dar a conocer su aprobación o impugnación para ocupar dicho cargo.

En el caso del Poder Legislativo, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (acorde a la Resolución presidencial RP 1786/2016) ordena crear un órgano con autonomía funcional y con competencias idénticas a la Agencia de Acceso a la Información Pública. De este modo, se crea la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en pos de garantizar la correcta implementación de la ley y promover medidas de transparencia. En la misma línea, la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (tras el decreto presidencial 567/2016) es invitada a dar cumplimiento a Ley 27.275/2016.

En tanto el Poder Judicial, se ha pronunciado a través de dos de sus órganos, como lo son la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y el Consejo de la Magistratura.

En su último acuerdo del año 2017, la Corte Suprema reglamentó cómo operará la Ley de Acceso a la Información Pública dentro del ámbito de su competencia. Lo dispuso a través de la Acordada 42/2017, suscripta por cuatro de sus ministros y una expresa disidencia.

Del análisis de la misma se formulan algunas observaciones en tanto pueda dificultarse el ejercicio del derecho, en los términos de la ley. En primer lugar, se omite la creación de un órgano independiente que sea receptor de los pedidos de información para su posterior respuesta. Por el contrario, la acordada, en su tercer apartado establece que: «En el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación será responsable del acceso a la información, en los términos del artículo 30 de la ley 27.275, la Dirección de Relaciones Institucionales». Tal dirección queda a cargo, en términos formales, de tramitar las solicitudes de información que no estén publicadas en el sitio web del tribunal y derivarlas a las áreas correspondientes.

En segundo lugar, en cuanto a la «Transparencia Activa» (Titulo II, Ley 27275) se soslaya el acceso a las declaraciones juradas de los miembros del Tribunal, en tanto el espíritu de la

norma indica expresamente publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos dicha información.

El voto en disidencia manifestó su desacuerdo sobre las dos cuestiones planteadas anteriormente. Por un lado, propuso la creación de la Dirección de Acceso a la información Pública, previendo las formas de elección de sus autoridades y la duración de los cargos. Por otra parte, insiste en la necesidad de obligatoriedad de acuerdo respecto a los principios de transparencia activa y solicita se den a conocer las declaraciones juradas de los ministros de la Corte, señalando los detalles que deberían contener las mismas (Acordada 42/17.Expediente 6154, «Disidencia del Señor Ministro Dr. Horacio Rosatti»).

Por su parte, el Consejo de la Magistratura aprobó el Protocolo de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial de la Nación (Resolución 415/2018), que tiene como objetivo dejar establecida una metodología para la recepción, procesamiento y respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública del Poder Judicial de la Nación.

A nivel subnacional, la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962 reconoce el derecho de todo individuo a la libertad de expresión (art. 11), como bien directo, para satisfacer derechos individuales. Pero, no garantiza expresamente el derecho al acceso a la información pública, como facultad previa de las personas a buscar y recibir información de cualquier índole o como bien indirecto.

Si bien han existido distintas iniciativas legislativas presentadas en la legislatura provincial, ninguna fue aprobada y al día de la fecha el derecho al acceso a la información pública es regulado por el Decreto 0692/2009. Esta norma involucra al Poder Ejecutivo, como proveedor de información pública, y excluye expresamente al Poder Legislativo y al Poder Judicial (Art. 2, Decreto 0692/2009).

Por otra parte, en sus considerandos, el Decreto expresa los fundamentos que justifican esa disposición regulatoria para garantizar el ejercicio del derecho al acceso a la información. Textualmente dice:

> «... Que el principio republicano de gobierno establecido en el art. 1° de la Constitución de nuestra Provincia reconoce como aspecto fundamental del mismo la presunción de publicidad de la actividad estatal, de modo tal que la publicidad de los actos de gobierno se presenta como una exigencia a las autoridades y no como una prerrogativa de ellas, e importa la adopción al mismo tiempo de otro principio que es el de la transparencia del obrar de la administración. Que dicho principio se concreta, entre otras cosas, mediante el reconocimiento del derecho a la información y el libre acceso a la misma, los que constituyen elementos fundamentales para garantizar una democracia participativa y una estrategia clave para promover la transparencia en la gestión pública. Que el derecho al libre acceso a la información se encuentra consagrado en el art. 13° inc. 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y lo propio refiere el art. 19° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las que poseen rango constitucional en nuestro derecho interno conforme lo establecido en el art. 75° inc. 22° de la Constitución Nacional, y por lo tanto debe ser reconocido como un derecho humano fundamental....( )» (Decreto 0692/2009).

El Decreto mencionado establece los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad, pero no hace hincapié en los principios de alcance limitado de las

excepciones, *in dubio pro petitor*, facilitación, buena fe. Al respecto, la Ley Nacional 27.275 establece en el artículo 13, que: «La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no habiendo obligación de procesarla, ni ordenarla, ni realizar una investigación para responder al pedido, ni contestar preguntas; y debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente». Y sigue más adelante: «(...) La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de crear o producir información con la que no se cuente al momento del pedido, salvo que exista obligación legal de producirla». Por otra parte, en el Decreto 0692/2009, el artículo 14, expresa de un modo demasiado amplio o laxo las causas vigentes para las excepciones al acceso a la información pública. Por ejemplo, en el inciso a) menciona «la existencia de un interés público prevaleciente debidamente fundamentado» como causa válida para la excepción del ejercicio del derecho.

La autoridad de aplicación de las disposiciones provinciales en materia de información pública es la Dirección de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la Provincia de Santa Fe, creada por el Decreto 1882/08 Anexos I, II y III; dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En cuanto a los actores provinciales, gubernamentales y no gubernamentales, que han participado activamente en el proceso de construcción política e institucional del derecho al acceso a la información pública hasta el presente, se pueden mencionar los siguientes: la Dirección Anticorrupción y Transparencia en el Sector Público, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe; el Sindicato de Prensa de Rosario; las Asociaciones civiles no gubernamentales y Centros de Estudios y/o de Investigación con sedes nacionales y/o provinciales pero con incidencia subnacional; legisladores y legisladoras de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe; legisladores y legisladoras de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe; expertos y expertas de organismos internacionales como la OEA y la Secretaría de Gobierno de la Provincia de Santa Fe, en la presentación realizada ante el Consejo Federal para la Transparencia (Consejo Federal, 2018). Entre las Asociaciones no gubernamentales y Centros de Investigación con incidencia subnacional valen destacar, a título de ejemplo: Acceso libre; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Poder Ciudadano; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento y Foro de Periodismo Argentino (FOPEA).

6.2 La vacancia de información pública provincial con enfoque de derechos

¿Qué información pública requiere la evaluación con indicadores de derechos humanos?

La literatura sostiene que existen diversos fundamentos que avalan el derecho al acceso a la información (Abramovich y Courtis, 2000; Poder ciudadano, 2015). Por un lado, algunos consideran que garantiza la libertad de expresión y la libertad de pensamiento que son esferas vinculadas a los derechos individuales, que fortalecen la autonomía personal y, al

mismo tiempo pueden favorecer mayores exigencias a las autoridades públicas (por ejemplo, hacer reclamos a la SIDE para obtener mayor información sobre la persona).

Por otro lado, otros fundamentos sostienen que el acceso a la información garantiza principios republicanos de publicidad de los actos de gobierno, transparencia, control, participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y rendición de cuentas. Esos principios son los que facilitan y permiten el ejercicio de derechos colectivos, orientados a fortalecer el interés público. Ambos fundamentos son legítimos y válidos y, al mismo tiempo, exigen dar cuenta de una tematización particular que requiere la información.

La información, como área de conocimiento y de acción, tiene varias funciones y, en este sentido, varias maneras de entenderla o conceptualizarla (Abramovich y Courtis, 2000). Vamos a analizar solamente las que nos interesaron a los fines de aclarar nuestro objeto de estudio. En primer lugar, la información tiene un valor propio, en sí mismo, como *bien directo* para satisfacer derechos individuales (por ejemplo, pedidos de habeas data, acceso a datos personales por deudas, acceso a datos para ejercitar el derecho a la verdad en el caso de desaparición de personas).

En segundo lugar, tiene el valor de *bien indirecto, público o colectivo*. Esta función de la información es instrumental, no tiene un fin en sí mismo, sino como medio para la concreción de otros derechos, valores o principios. En este caso, la obligación de otorgar información pública tiene efectos preventivos o institucionales. Podemos ilustrar esta función como bien colectivo a partir de distintas situaciones:

1) Por ejemplo, cuando se utiliza la información pública *como mecanismo de evaluación de resultados de programas o políticas públicas*, resulta imposible evaluar acerca de los efectos de la política sin producir información sobre los resultados de la misma (Abramovich y Courtis, 2000).

2) Otra situación ilustrativa, vinculada a la función instrumental de la información como bien colectivo, está asociada no ya a evaluar la actividad de gobierno sino cuando actúa *como mecanismo que favorece el ejercicio del derecho a la participación* en la formación de políticas públicas o bien en los procesos de toma de decisiones públicas. El déficit de información impide la participación de la ciudadanía en los procesos de producción de las políticas como exige el enfoque.

3) También la información puede cumplir la función de *facilitar la exigibilidad de un derecho*. En este caso, la exigibilidad del derecho va a depender de la definición previa de las obligaciones concretas del Estado al respecto, la que a su vez resulta imposible de conocer sin información acerca de la situación de ese derecho; así como también de información que permita hacer comparaciones entre la situación anterior y la posterior para medir progresividad del derecho.

En este sentido instrumental que constituye nuestro interés, la conceptualización del derecho de acceso a la información pública implica una exigencia de socialización de la información y un límite a la exclusividad o al secreto de la información pública (Abramovich y Courtis, 2000: 2). Esta tematización de la información como medio o instrumento para garantizar la operacionalización de indicadores, que evalúan avances en los derechos

económicos, sociales y culturales, cobra un marcado carácter público y social y constituye nuestro eje de atención para la evaluación de progresos en esos derechos. Producir y acceder a información pública con enfoque de derechos humanos es, en este sentido, un bien jurídico democrático que garantiza el interés público de realización efectiva de los derechos fundamentales.

Para la supervisión del cumplimiento de los derechos humanos, a través de la metodología de indicadores que miden progresos, resulta clave la producción y difusión de información pública. A su vez, ese estándar de producción y difusión requiere los esfuerzos de los Estados para generar fuentes que permitan construir los indicadores de derechos humanos como parte de una obligación positiva de informar, tanto ante requerimientos de la ciudadanía como de organismos internacionales de derechos humanos.

El acceso a la información pública es analizado, en la matriz de evaluación de progresos en derechos de la OEA, como una categoría transversal o también denominada «derecho de procedimiento» (Pautassi, 2013). La producción y acceso a la información se enmarca de manera general en el proceso de elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos humanos. El principal desafío consiste en conocer cómo el *corpus* de derechos humanos permite construir unidades de medida —cuantitativas y cualitativas— aptas para evaluar la satisfacción de los derechos.

Los indicadores de derechos humanos constituyen un insumo fundamental para un adecuado diseño y evaluación permanente de políticas, programas o servicios estatales. Contar con información fidedigna sobre las situaciones de vulneración y los procesos de avance en el cumplimiento de los DESC permite conformar una agenda política ajustada a la exigencia de garantizar su progresividad. No contar con datos e información, que permitan caracterizar la situación problematizada con el mayor nivel de desagregación posible, puede derivar en la elaboración de diagnósticos equivocados que arrastren los errores de comprensión en el proceso de las decisiones respecto a las intervenciones necesarias para hacerles frente (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, 2014).

En la región, los diferentes países presentan importantes déficits en la producción de información estadística válida y confiable (con infraestructura apropiada, personal con capacidades técnicas suficientes y con conocimiento en derechos humanos) lo cual impide medir un conjunto amplio de obligaciones estatales. Del reconocimiento de esta falencia debe surgir la decisión del Estado de reconocer la importancia y promover procesos de incorporación del enfoque de derechos humanos en la producción de información estadística, así como también de información cualitativa y cualquier otra afín a los mecanismos de validación existentes. Es la manera para que los indicadores puedan operacionalizar el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales.

La evaluación de progresos de estos derechos exige producir información en materia de políticas públicas con ese enfoque en términos de obligación estatal. Dicha evaluación refiere a la producción de información, bajo criterios validados internacionalmente, de calidad y en cantidad suficiente, y garantizar la publicidad y el acceso libre a toda persona que lo requiera.

De acuerdo con las Normas del Protocolo, la información relacionada con cada derecho que los Estados produzcan debe considerar los siguientes enfoques: equidad de género,

grupos especiales de personas (niños, adultos mayores, personas con discapacidades), diversidad étnica y cultural (en particular pueblos indígenas y afrodescendientes) y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas (OEA, 2015). El modelo de indicadores en derechos humanos que propone el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador sugiere que los datos deben estar desagregados por nivel socioeconómico, área de residencia (urbano–rural), migrantes y poblaciones desplazadas por conflictos armados.

Los derechos humanos no logran ser medidos en forma integral sólo por medio de las estadísticas. Existen desagregaciones, que no están siendo medidas actualmente, a pesar de ser relevantes para comprender su estado de cumplimiento y para identificar los aspectos sobre los cuales es preciso actuar para garantizar su ejercicio. Consideramos, en este sentido primordial reconocer estas vacancias e impulsar el debate para generar conciencia y promover acciones sobre la necesidad de producir datos de calidad para captar y medir las diferentes dimensiones en que los derechos se materializan.

La vacancia de información, entendemos, es aquella ausencia o vacío en la disponibilidad de información referida a la producción, accesibilidad, publicidad, periodicidad y calidad de los datos respecto de una materia concreta. Entonces cuando planteamos: a) vacancia total se visualiza en los gráficos disponibilidad nula de información, b) vacancia parcial equivale a disponibilidad parcial de la información y c) vacancia nula cuando se observa disponibilidad total de información. Así nos referimos a aquella información pública que el Estado, en sus distintos niveles jurisdiccionales y en sus tres poderes, se encuentra obligado a ofrecer y a generar, en cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales asumidos en materia de progresividad en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

La obligación de ofrecer por parte del Estado, se genera como garantía del derecho al acceso a la información pública, se constituye como una facultad de la ciudadanía de solicitar y acceder a información y como una obligación de los Estados de proveerla. Por otro lado, la obligación estatal de generar, surge del carácter vinculante que poseen los instrumentos de seguimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como el Protocolo de San Salvador, del cual nuestro país es Estado Parte. Necesariamente es expresa la obligación de producción de información pública, adecuada a los principios y estándares del enfoque de derechos, que pueda traducirse en indicadores de progreso que permitan cuantificar logros o el cumplimiento de metas, así como también calificar la conducta de los Estados en sus esfuerzos para cumplir con sus obligaciones.

La medición de avances en derechos humanos mediante indicadores se ha instalado de manera contundente en la región interamericana como herramienta que, además de estimular los procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, coadyuva en la formulación de políticas públicas para derechos humanos basadas en evidencia empírica (OEA, 2016: 57).

Los derechos humanos se enfocan en particular en la condición de los grupos más vulnerables, según los principios de no discriminación e igualdad, con lo cual la elaboración de información a partir de la desagregación de los indicadores y su adecuación a las distintas realidades nacionales y locales permite visibilizar la desigualdad e identificar los sectores

desaventajados. Por ejemplo, las desigualdades étnicas y raciales, junto con las de género, son componentes cruciales que no deben soslayarse al momento de medir.

En algunos casos, estos datos sencillamente no existen, en otros, están disponibles, pero son de baja o incierta calidad, no se pueden vincular a otras bases de datos, o no son de fácil acceso. Otras veces, faltan datos recolectados en intervalos regulares de tiempo que informen sobre la magnitud y evolución de las temáticas involucradas.

6.2.1 Disponibilidad de información. Análisis general

El equipo de evaluación comenzó la etapa de relevamiento y sistematización de la información sobre los indicadores de la matriz general en abril de 2018. Luego de la construcción de las fichas técnicas sobre cada indicador, se recurrió a fuentes oficiales disponibles (válidas y confiables) y se realizaron, además, 39 pedidos formales a las áreas y organismos del Estado nacional y provincial que pudieran brindar información pública relativa a los distintos indicadores (Anexo I).

Al finalizar el trabajo de evaluación, sobre el total de 298 indicadores seleccionados en la matriz general, se pudo construir el dato en forma completa —disponibilidad *total* de información— para el 43% de los indicadores. En el 36% de los casos, la información disponible se clasificó como *parcial*, ya que resulta insuficiente para dar cuenta del indicador en todos sus aspectos. Y en el 21% de los casos, la información resultó ser *nula*. Es decir, en 1 de cada 5 de los indicadores de la matriz de análisis no se encontró, hasta el momento de finalizar la evaluación, ningún dato disponible o respuesta a los pedidos de información oficial formulados, que permita identificar algún aspecto del indicador. (Ver Gráfico 109)

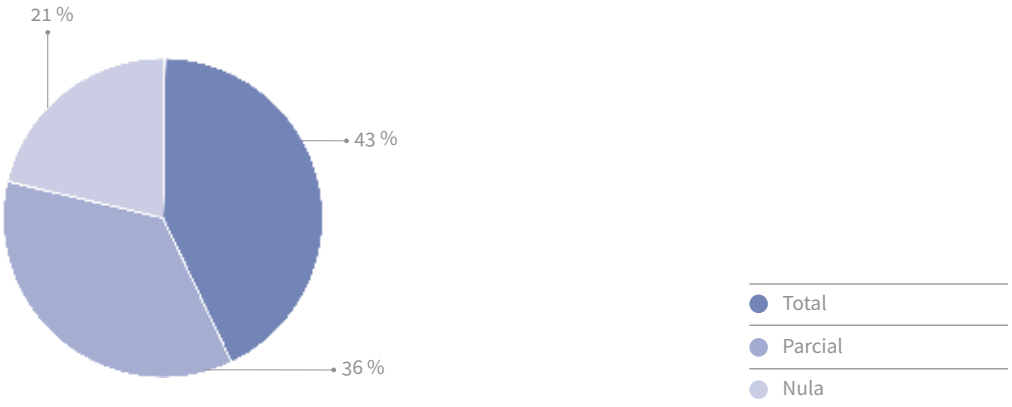
Las razones por las cuales la información fue considerada insuficiente, como se observa en el gráfico 110, son las siguientes:

1) la falta de desagregación de la información en los términos de las variables que requieren los indicadores del enfoque de derechos humanos: sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia-raza; así como también la consideración de otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad;

2) la falta producción de información sistemática y específica sobre políticas, programas y acciones, provenientes de los tres poderes del Estado, en términos de características, cobertura, presupuesto, entre otros; y

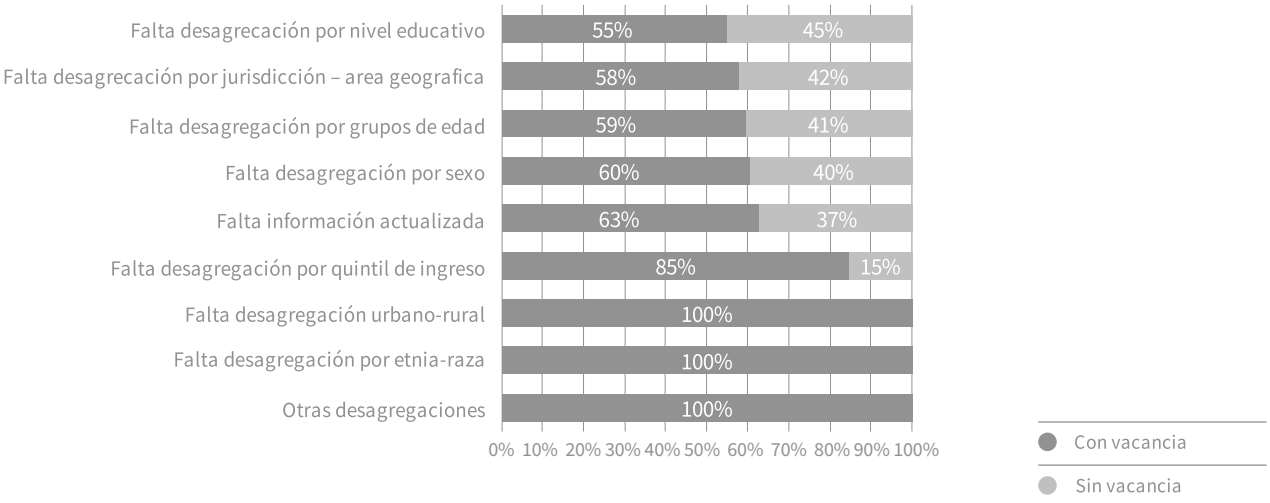
3) la falta de información periódica y actualizada disponible. Este hecho debilita las posibilidades de reconstruir trayectorias de progresividad, y comparabilidad, en el ejercicio de los derechos humanos. Para ilustrar mejor, de un total de 161 indicadores que requerían información actualizada y periódica, solo 60 (el 37%) permitían la reconstrucción de una serie tal que posibilite medir progresividad o regresividad hasta una fecha cercana a la actualidad. En 101 indicadores (el 63%), ello no fue posible.

GRÁFICO 109. Provincia de Santa Fe. Disponibilidad de información total, parcial o nula (como % del total). Junio de 2019.



Fuente: elaboración propia, en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

GRÁFICO 110. Vacancia por tipo de desagregación (como porcentaje del total de indicadores que requieren tal desagregación). Provincia de Santa Fe. Junio de 2019.



Nota: en «Otras desagregaciones» se encuentran: identidad de género, discapacidad, nacionalidad, personas migrantes, refugiadas o privadas de la libertad, falta de información para el total provincial, condición de actividad, categoría ocupacional, rama de actividad y años de escolaridad, entre otras.
Fuente: elaboración propia, en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

Como se señaló anteriormente, para el enfoque de derechos humanos la producción y publicidad de la información con el máximo nivel de desagregación posible es central. Según Abramovich (2006:45), «Elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria.»

En este marco, según la evaluación realizada, pudo advertirse un déficit en esta materia. En concreto, para el caso de las desigualdades étnico–raciales y rural–urbanas la vacancia es significativa. No se obtuvo información que permitiera dar cuenta de tales desagregaciones en los indicadores que la requerían. Con respecto a las desagregaciones por sexo y edad, se observa un mayor registro de información, que ronda el 40%. Sin embargo, aún no se contemplan las desagregaciones por identidad de género (que alude al género auto–percibido, a diferencia del sexo asignado al nacer o el que figura en el documento de identidad —para quienes no efectuaron el cambio de sexo— en los registros administrativos, censos y encuestas de hogares.

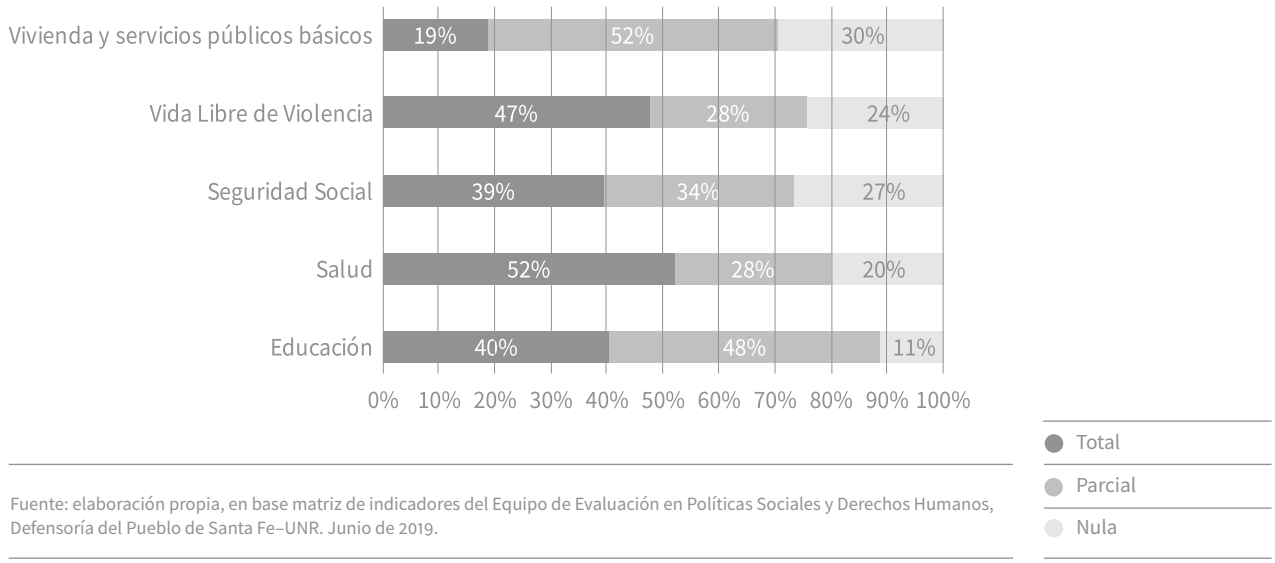
En relación con las desagregaciones por área geográfica o jurisdicción sub-provincial, se advierte una vacancia importante, similar a la registrada en el caso de sexo y edad. En 6 de cada 10 indicadores que requerían tal desagregación no fue posible obtenerla. Algo semejante ocurre con la categorización por nivel educativo, donde se registró una vacancia del 55%.

Otro punto a destacar es la necesidad de información para analizar desigualdades por nivel socioeconómico. Para ello, la metodología contempla la desagregación por quintiles de ingreso. En este aspecto, se registró un 85% de vacancia. Esta información, al momento, sólo se encuentra en las encuestas de hogares que, para el caso de la provincia de Santa Fe, comprende solo a la EPH de los aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. Como ya se dijo, al discontinuarse la EAHU, es imposible obtener información estadística para el total de la población urbana provincial. Además, vale reiterar que, al tratarse de muestras que no tienen como fin esas desagregaciones, la confiabilidad de los datos obtenidos disminuye a mayor desagregación. Y este es el caso, entre otros, de la identificación de desigualdades por quintil de ingresos en las encuestas de hogares disponibles.

6.2.2 Disponibilidad de información por derecho y matriz de origen

En cuanto al análisis de la información disponible por cada derecho seleccionado, los mayores niveles de vacancia se encuentran en el derecho a la Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos, con un 30% de información nula y un 52% de información parcial. En segundo lugar, se encuentra el derecho a Seguridad Social, con un 27% de información nula y un 34% de información parcial. En el caso del derecho a la Educación, se registran los menores porcentajes de información nula (11%), pero casi la mitad de sus indicadores (48%) registran información parcial. Los derechos a la Salud y a una Vida libre de Violencia reflejaron el mayor nivel de información total en sus indicadores (47% y 52% respectivamente) y un 28% de información parcial (Ver Gráfico 111).

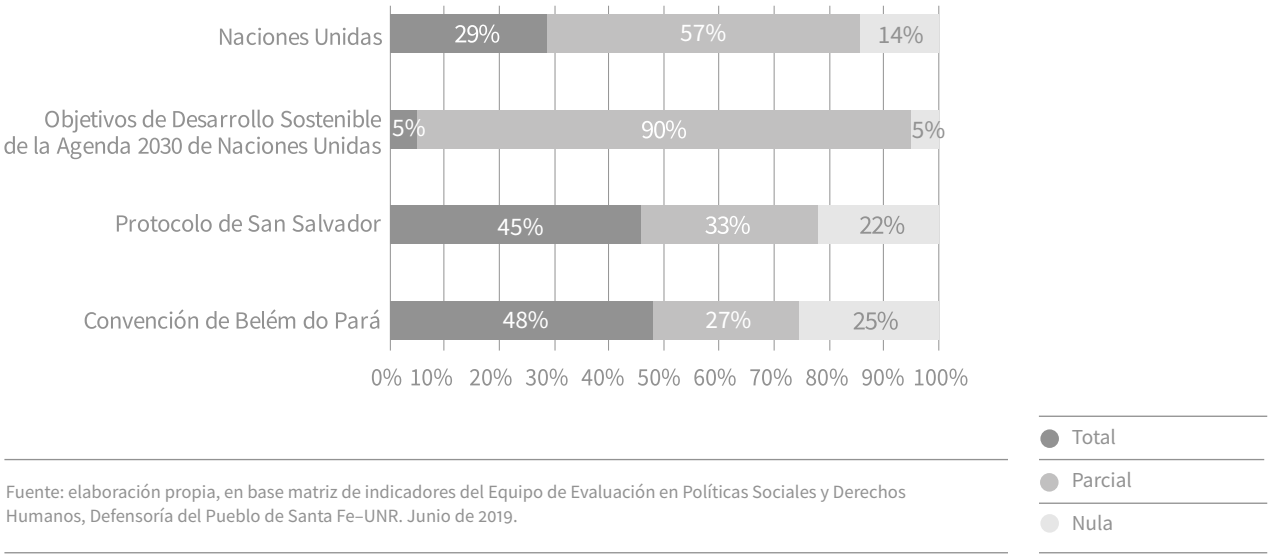
GRÁFICO 111. Disponibilidad de información por tipo de derecho (como % de los respectivos totales). Provincia de Santa Fe. Junio de 2019.



Fuente: elaboración propia, en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

Según la matriz de origen, se encuentra un mayor nivel de disponibilidad en la información para los indicadores seleccionados de la Agenda 2030, pero se trata casi en su totalidad de indicadores con información parcial. Le sigue la matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador, con un 45% de información total y 33% de información parcial. Luego se ubican indicadores seleccionados de la Convención de Belém do Pará, con un 48% de información total y 27% de información parcial. Por último, de los indicadores de Naciones Unidas seleccionados para el derecho a una Vivienda Adecuada y Servicios Básicos registraron un 29% de información total y 57% de información parcial. (Ver Gráfico 112)

GRÁFICO 112. Disponibilidad de información por matriz de indicadores de origen (como % de los respectivos totales). Provincia de Santa Fe. Junio de 2019.



Fuente: elaboración propia, en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

6.2.3 Disponibilidad de información por tipo de indicador

Los mayores niveles de vacancia de información se encuentran en los indicadores de resultados. En este caso, sólo un 13% de los indicadores se completaron con información total. En el 65% de los casos, sólo se accedió a información parcial. En segundo lugar, se encontraron los indicadores de procesos, con un 33% de información total y 39% de información parcial. Por último, los mayores niveles de información se registraron en los indicadores estructurales donde el 70% de los indicadores pudieron completarse con información total, un 14% con información parcial y un resto de 16% de indicadores donde no se consiguió ninguna información. (Ver Gráfico 113)

Es decir, para el caso de estos últimos (los indicadores de tipo estructural) que identifican el modo en el que se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir sus obligaciones en materia de derechos, es donde se encuentran los mayores niveles de avance en materia de producción y difusión de información pública.

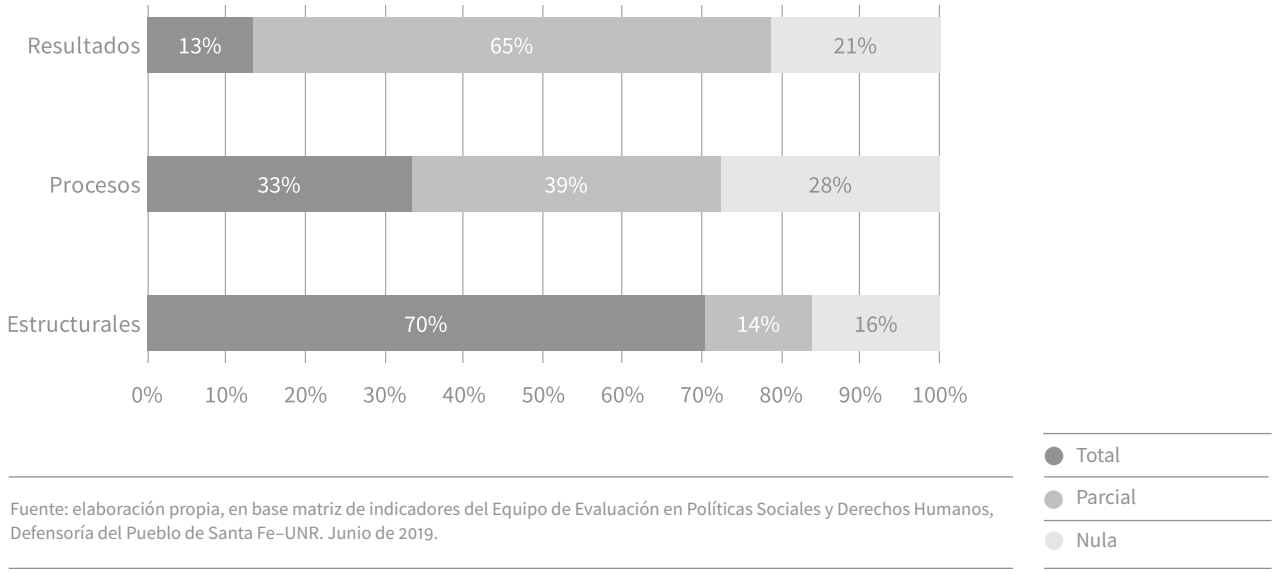
En el caso de los indicadores de proceso, que reflejan la calidad y magnitud del esfuerzo del Estado en materia de avances progresivos en la implementación de los derechos, la vacancia de información pública es mayor.

Finalmente, los indicadores de resultado, que buscan medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado en materia de realización progresiva de los derechos, son los que poseen menores niveles de información disponible.

El siguiente aspecto trata la clasificación en indicadores y señales de progreso cualitativas presentes en la matriz general. Las señales de progreso cualitativas no tienen categorías preestablecidas ni escalas de medición estadísticas. Ellas intentan captar la percepción de los portadores de derechos respecto a las políticas. Tal percepción puede incluir no sólo valoraciones respecto al uso de las políticas (que implicaría captar calidad de los servicios y/o beneficios, acceso, entre otros) sino también respecto a su participación en la producción.

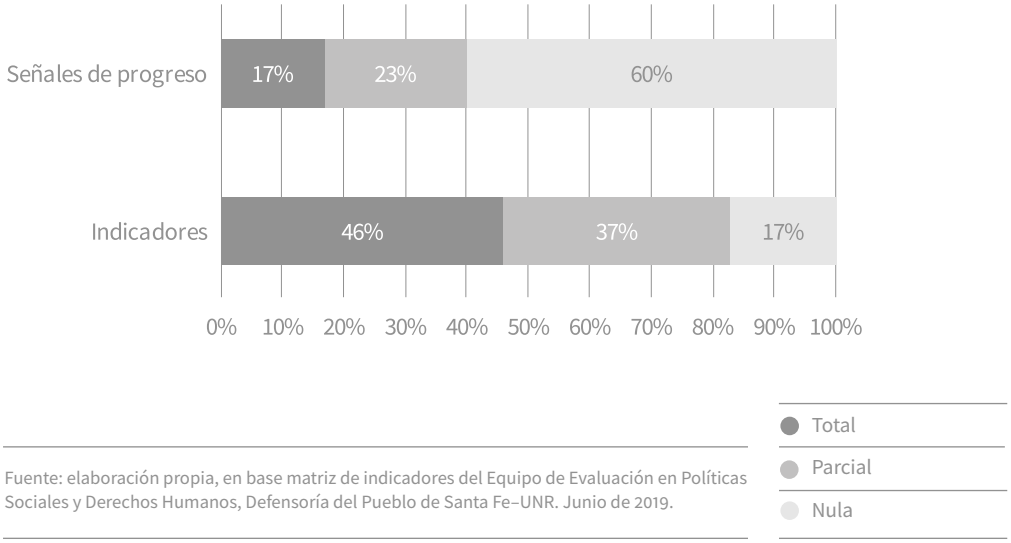
La vacancia en las señales de progreso es muy elevada. No se halló información disponible alguna para el 60% de las 34 señales presentes en la matriz. Por el contrario, en el resto de los indicadores, la vacancia total registrada, es decir, la disponibilidad nula de información fue del 17% (ver Gráfico 114). Es por esto que la incorporación de la perspectiva de los actores sociales y sujetos portadores de derechos se presenta como una cuenta pendiente para la evaluación del estado de avance en el cumplimiento de estos derechos.

GRÁFICO 113. Provincia de Santa Fe. Disponibilidad de información por tipo de indicador (como % de los respectivos totales). Junio de 2019.



Fuente: elaboración propia, en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

GRÁFICO 114. Provincia de Santa Fe. Disponibilidad de información según indicadores y señales de progreso (como % de los respectivos totales). Provincia de Santa Fe. Junio de 2019.



Fuente: elaboración propia, en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

6.2.4 Disponibilidad de información por categorías y principios

La matriz de indicadores puede analizarse, también, en términos de categorías conceptuales y principios transversales. Así, los menores niveles de vacancia de información se encuentran entre los indicadores de la categoría conceptual Recepción del derecho y el principio Acceso a la información y participación. Como se ilustra en el Gráfico 115, la primera evidenció un 11% de información nula y el segundo, un 14%. No obstante, en la categoría Recepción del derecho presenta una proporción importante de indicadores con información parcial (43%), mayor que la correspondiente al principio Acceso a la información y participación (31%).

En un segundo lugar, la categoría conceptual Capacidades Estatales muestra una vacancia del 23%. Sin embargo, registró información disponible en forma parcial para la mitad de sus indicadores. Ello constituye un signo de alerta respecto a la insuficiencia de la información disponible para evaluar los esfuerzos del Estado y las condiciones efectivas para materializar los derechos, en el marco de la estructura institucional vigente.

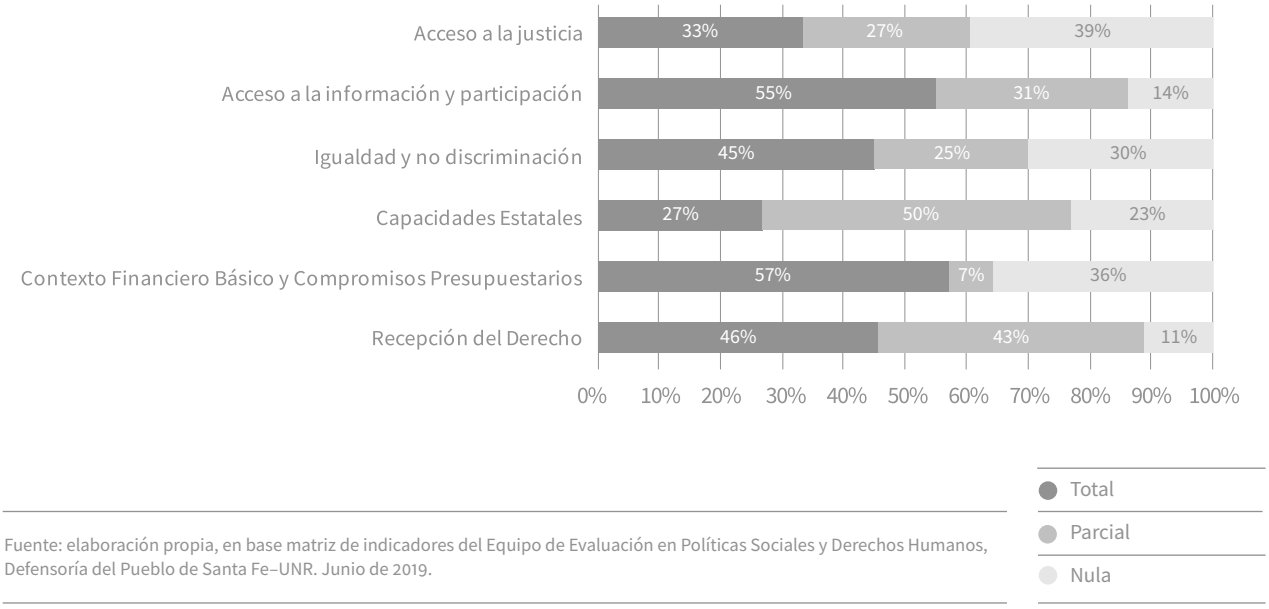
La categoría Contexto financiero básico y compromisos presupuestarios evidencia una tradición de sistematización y publicidad de información sólida. No obstante, se registró más de un tercio de información nula en los indicadores correspondientes. Esta vacancia se debe, principalmente, a la falta de información presupuestaria sobre fondos asignados

a la promoción y protección del derecho a una Vida Libre de Violencia. Ello no significa que tales acciones estatales no se realicen, sino que no es posible evaluar qué porcentaje del gasto se destina a ellas.

En cuanto al principio transversal de Igualdad y no discriminación, podría decirse que se encuentra en un nivel intermedio. Se completó información total para el 45% de los indicadores, información parcial para el 25%, y un 30% quedó vacante con información nula. Este eje, central para la identificación de desigualdades, brechas de cobertura y adopción de acciones positivas que garanticen la inclusión de grupos poblacionales tradicionalmente discriminados (discriminación positiva), evidencia avances, pero ha quedado a mitad de camino en la posibilidad de brindar mayor información que permita realizar un análisis transversal para el enfoque de derechos humanos.

Por último, el nivel más alto de vacancia para medir avances en materia de derechos se encuentra en el principio transversal Acceso a la justicia. Este punto pone en relieve un déficit importante respecto a la construcción y publicidad de información sobre el derecho de contar con recursos judiciales y administrativos capaces de canalizar demandas ante la vulneración de los DESC. En este sentido, el Estado debe organizar su aparato institucional a fin de que toda la población, especialmente la más vulnerable, pueda acceder a la justicia (Abramovich, 2006). Como se evidencia en el Gráfico 115, el acceso a tal información se presenta como un desafío a futuro, ya que al cierre de esta investigación solo 3 de cada 10 indicadores correspondientes al principio pudieron completarse con información total.

GRÁFICO 115. Provincia de Santa Fe. Disponibilidad de información por categorías y principios (como % de los respectivos totales). Junio de 2019.



Fuente: elaboración propia, en base matriz de indicadores del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo de Santa Fe–UNR. Junio de 2019.

6.3 A modo de cierre

Se reconocen los esfuerzos y avances progresivos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe para favorecer el acceso a la información pública. Como resultado del análisis realizado a partir de la construcción de la matriz de vacancia sobre información pública que permita evaluar el estado de avance de los DESC en la provincia de Santa Fe es posible afirmar que:

1) La información pública disponible en materia de cumplimiento de los derechos seleccionados alcanza para dar cuenta de un 43% de los indicadores involucrados en la matriz de la presente evaluación y la información parcial disponible alcanza para dar cuenta de un 36% de los indicadores.

2) Las vacancias de información pública se deben, fundamentalmente, a:

- La falta de desagregaciones requeridas por los indicadores del enfoque de derechos humanos: sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia–raza, y otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad. Parte de esta vacancia dio lugar al trabajo estadístico del Equipo con bases de datos de encuestas de hogares (EPH y EAHU) a fin de producir la información pública provincial necesaria para dar cuenta de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos.
- La falta de información específica sobre cobertura y contenido de políticas, programas y estrategias del Estado orientadas al cumplimiento de los distintos derechos.
- La falta de sistematicidad y periodicidad en la producción y difusión de la información que debilita las posibilidades de medir progresividad o regresividad en los DESC, durante un período razonable de tiempo, cercano a la actualidad.
- Las dificultades de accesibilidad a la información pública, así como también, las derivadas de aspectos vinculados a la calidad de los datos obtenidos, constituyen barreras para captar, medir y valorar de manera adecuada avances en derechos humanos.

3) Se evidencia un mayor avance en la información relativa a indicadores de tipo estructural. La producción de información pública en términos de indicadores de procesos y resultados se encuentra entre los mayores desafíos pendientes en materia de producción de información pública con enfoque de derechos humanos, junto a la de portadores de derechos (información cualitativa).

4) Para concluir, es de destacar la necesidad de mejorar la producción de información pública relativa a indicadores de derechos humanos que permitan evaluar avances en el principio transversal de igualdad y no discriminación, así como también el de acceso a la justicia, a la información y a la participación, y la categoría capacidades estatales para garantizar los derechos.

C7

Capítulo 7. *Progresos y Desafíos*: Hallazgos y Recomendaciones

7. *Progresos y Desafíos*: Hallazgos y Recomendaciones

El presente capítulo sintetiza los avances y desafíos en cada uno de los derechos evaluados. La evaluación realizada por el Equipo en la provincia de Santa Fe se propuso evaluar progresividades en los esfuerzos del Estado direccionadas a producir cambios culturales paulatinos, en el marco de una cultura institucional —que incluye un sistema legal, inversión pública, estructuras organizacionales, procesos, actores y prácticas políticas— donde está aún pendiente el afianzamiento pleno del enfoque de derechos humanos. En este sentido, ejercitamos juicios valorativos acerca de esos avances que muestra la acción conjunta desarrollada por el Estado para cumplir los compromisos asumidos en los cinco derechos evaluados y nos aproximamos a su incidencia en materia de desigualdades estructurales.

El primer apartado, presenta los hallazgos de la evaluación que resultan aproximaciones múltiples al estado de avance de cada uno de los derechos evaluados en base a la evidencia empírica recolectada y analizada en los capítulos precedentes. Los hallazgos se organizan en función de las categorías conceptuales y principios transversales de la matriz de evaluación. Para cada derecho, se identifica el hallazgo general de la evaluación y luego se destacan hallazgos particulares sobre el estado de avance, al identificar: a) Signos de progresividad, es decir, implican un avance hacia adelante en la garantía efectiva del derecho; b) Señal de estancamiento, esto es, cuando hay un amesetamiento o enlentecimiento en la satisfacción del derecho; c) Alerta de regresividad, que implican pasos hacia atrás en la garantía del derecho en contra del principio de no regresividad. Asimismo, en este mismo apartado se formulan recomendaciones con el objetivo que sean de utilidad para la toma de decisiones y orienten la direccionalidad de los avances progresivos en la garantía de derechos. Cabe considerar que los hallazgos y recomendaciones se basan en el análisis realizado en el Capítulo 4 y de acuerdo a la metodología planteada en el Capítulo 3, por lo tanto, en este apartado no se mencionan las fuentes que ya fueron especificadas oportunamente.

El segundo apartado del capítulo, sintetiza hallazgos y recomendaciones generales y comunes para todos los derechos evaluados. Finalmente, el tercer apartado avanza en analizar el tratamiento político de las desigualdades en el territorio provincial al vincular los esfuerzos realizados por el Estado con diversos ejes estructurantes de la desigualdad (nivel socio económico, etnia–raza, ciclo de vida, género–diversidad, territorio) y con ciertos principios del enfoque de derechos (universalismo, interdependencia, Indivisibilidad, Integralidad).

7.1 Aproximaciones múltiples al estado de realización de los derechos evaluados

7.1.1 Derecho a la Seguridad Social

Hallazgo general

En la provincia el derecho a la Seguridad Social, en términos generales, muestra grandes rasgos de progresividad. No obstante, dado los matices de sus distintos componentes y los vaivenes del período analizado, no es posible trazar una única valoración sobre el estado de avance en su garantía. En este sentido, se evidencian fuertes rupturas desde 2016, a partir de cambios normativos e institucionales a nivel nacional, que comenzaron a evidenciar resultados regresivos en el goce efectivo del derecho y encendieron claras señales de alarma sobre su devenir hacia el futuro.

Recepción del derecho

En relación al marco normativo, tanto la legislación específica del país como la adhesión a los instrumentos internacionales vigentes, otorgan las condiciones adecuadas de cumplimiento y garantía del derecho a la Seguridad Social. En Argentina, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional de 1994 consagra el derecho, asignando al Estado la obligación de otorgar los beneficios de la Seguridad Social con un carácter integral e irrenunciable. En tanto, el plexo normativo en su conjunto, abarca un abanico de protecciones vinculadas tanto a diferentes instancias asociadas al ciclo vital de las poblaciones, como a las contingencias de la vida laboral activa y las protecciones orientadas a la vejez.

La provincia de Santa Fe, a través de su Constitución y legislación, garantiza la Seguridad Social para sus empleados públicos y docentes de todo el territorio provincial, por medio de la administración de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, expresando una clara determinación político estatal en pos de asegurar este derecho. Mientras otras provincias transfirieron sus cajas al Sistema Integrado Previsional Argentino gestionado por ANSES, la provincia de Santa Fe no lo hizo. Se evidencia la voluntad política de mantener la Caja provincial, lo que se vio ratificado en el proyecto de Reforma de la Constitución Provincial de 2018, en la que se manifestó la firme intención de mantener la administración de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe y establecer que el régimen debe continuar siendo público, de reparto, solidario y de carácter intransferible.

En ambos sistemas quedan establecidos las condiciones de acceso y los tipos de coberturas para la población alcanzada. Si bien ambos se sustentan en una legislación consolidada en el tiempo y robustecida por la ratificación de la normativa internacional, que amplía sus alcances y garantías, el sistema se encuentra fragmentado entre quienes son merecedores del derecho a través de la vía contributiva —población ocupada con aportes jubilatorios con derecho a cobertura de salud, riesgos y asignaciones familiares para los sectores de menores ingresos, junto al derecho a jubilación a partir del cumplimiento de los extremos legales de aportes en cuanto a cantidad de años de servicio y edad— y quienes lo hacen a través del

componente no contributivo del sistema, que tiene un carácter más residual y asistencial. Por tanto, estos últimos gozan de una brecha de cobertura muy significativa en relación a los primeros, en términos de cantidad y calidad de prestaciones a las que tienen efectivo acceso. Es decir, el sistema focaliza sus mayores y mejores prestaciones sobre una parte de la población y no sobre todo el conjunto de la sociedad. En conclusión, la universalidad en la satisfacción del derecho a la seguridad social se encuentra condicionada —tanto en el presente como en el futuro— por el tipo de inserción en el mercado de trabajo, lo cual pone en suspenso el principio de igualdad y no discriminación.

Alerta de regresividad

Se evidencian dos aspectos de regresividad en la garantía del derecho, por un lado, la sanción de la Ley Nacional 27.426 de reforma previsional de 2017 y, por otro lado, la supresión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Su disolución y pase a rango de distintas secretarías dependientes del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y del Ministerio de Producción y Trabajo, desjerarquizan y fragmentan la gestión de la Seguridad Social argentina.

Capacidades Estatales

En el año 2018, dos tercios de la población de la provincia de Santa Fe se encontraba cubierta por la Seguridad Social en sentido amplio, es decir, a través del pilar contributivo del sistema. Se evidencian brechas de desigualdad en la satisfacción del derecho y para alcanzar el principio de igualdad y no discriminación. Así: las mujeres evidencian una leve superioridad en los niveles de cobertura en relación a los varones; a mayor edad se advierte una mayor cobertura; los niños, niñas y adolescentes, presentan los menores niveles de cobertura (apenas alcanzan el 50% en 2018).

En el período bajo análisis el avance en la cobertura resultó escaso; se incrementó, pero fue de muy baja intensidad (con excepción del Aglomerado Gran Santa Fe, el incremento no superó los 2 puntos porcentuales).

En relación al ciclo de vida, las protecciones a la vejez en general, y a las mujeres en particular, han sido donde se han cristalizado los mayores progresos. Vale aclarar que estos avances se materializaron, en mayor medida, en la década anterior al período de este estudio. Como dato ilustrativo puede observarse el aumento de la cobertura de jubilaciones o pensiones para la población adulta mayor en la provincia de Santa Fe entre los dos últimos Censos: en 2001, el 74% de las personas con 65 años de edad o más percibía una jubilación o pensión, mientras que en 2010, esa cobertura ascendió al 95% de esta población.

Signo de progresividad

Según datos de EPH para aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe la cobertura de los mayores de 75 años se aproxima al 100%. Las jubilaciones y pensiones contributivas administradas por ANSES cubrirían, a septiembre de 2018, al 96% de los varones y 97% de las mujeres de 75 años o más de la provincia de Santa Fe (según datos oficiales de ANSES en relación a las proyecciones de población correspondientes realizada por el INDEC). Además,

se observa que en los registros administrativos de ambos sistemas, provincial y nacional, el total de población jubilada y pensionada aumentó en términos absolutos; y que las mujeres representan casi dos tercios de esta población.

Se destaca que tanto el régimen nacional como el de la provincia de Santa Fe, han mantenido los rangos de edad mínima para acceder al derecho a la jubilación por vejez. Esto puede ser un avance en términos de progresividad y no regresividad, sobre todo, al considerar aquellas tendencias en la región y el mundo que apoyan el aumento de la edad jubilatoria debido al incremento de la esperanza de vida de la población.

Las prestaciones no contributivas dirigidas a la población santafecina sin acceso a la Seguridad Social en sentido amplio, a través del pilar contributivo, evidenciaron un aumento; especialmente las nacionales. Las pensiones no contributivas (PNC) otorgadas por el sistema nacional para la población de la provincia de Santa Fe crecieron un 53% entre 2010 y 2018 (de 44.406 en 2010 a 67.844 en 2018).

Por su parte, las pensiones no contributivas provinciales otorgadas por Ley 5.110/1999, alcanzaban hacia marzo de 2017 a un total de 22.009 personas, 2.057 menos que en marzo de 2010. Esta reducción podría explicarse por el aumento de los montos y cantidades de pensiones no contributivas otorgadas por el Estado nacional en este período, que resultan incompatibles con las prestaciones provinciales. Puede mencionarse como ejemplo, hacia junio de 2017 el haber para una pensión por Ley 5110 rondaba los $2.700, cuando una PUAM alcanzaba los $5800 en septiembre de ese año y la AUH ascendía a $1.400 por hijo, pudiendo cobrar hasta $7.000 por cinco hijos.

El déficit de capacidades estatales para avanzar en la universalidad del derecho a la Seguridad Social en sentido amplio, fue en parte subsanado por dos grandes políticas nacionales de ampliación en los componentes no contributivos del sistema: i) la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) implementada en 2009 y ii) la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) implementada en 2016.

I) Como señala UNICEF, «la introducción de la Asignación Universal por Hijo representa un importante paso adelante hacia la superación de los retos que implica el cierre de la brecha existente en la cobertura de la protección social infantil en la Argentina.» Esta política significó un gran avance ya que extendió el sistema de asignaciones familiares para niños, niñas y adolescentes al que accedían las y los trabajadores de la economía formal. (UNICEF *et al*, 2017:141)

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social ha contribuido al mejoramiento de los ingresos de los hogares que la perciben, quienes en su mayoría registran signos de indigencia y/o pobreza[166]. Al momento de elaboración del presente trabajo no fue posible acceder a la información sobre la cobertura específica de AUH en la provincia de Santa Fe. No obstante, para todo el país, significó la incorporación de un 30% del total de niños, ni-

166. Siguiendo diferentes metodologías de cálculo se ha estimado, que, durante el segundo trimestre del 2016, alrededor del 84% de los destinatarios pertenecía a los dos quintiles de menores ingresos. La mayor parte del programa se concentra en los primeros percentiles de la distribución y esta participación decrece a medida que nos movemos hacia percentiles de ingresos más altos. El 60% de la población de ingresos más bajos capta la mayor parte de las prestaciones. (UNICEF *et al*, 2017).

ñas y adolescentes al sistema de asignaciones familiares. Este porcentaje se sumó al 43% de niños, niñas y adolescentes que percibían asignaciones familiares a partir del componente contributivo (nacional o provincial) y el 8% que no las recibía por pertenecer a hogares de altos ingresos, que deducían del impuesto a las ganancias a sus hijos o hijas como carga de familia. Luego, se estimó que un 6% estaba cubierto por pensiones no contributivas provinciales. Ello arrojaba un porcentaje cercano al 13% de niños y niñas sin cobertura a nivel total país (UNICEF *et al* 2017:25). Es decir, esta política implicó una incoporación masiva de la niñez y adolescencia sin cobertura al componente de asignaciones familiares de la Seguridad Social. Ello no incluye a los otros componentes del Derecho como, por ejemplo, el de cobertura de obras sociales.

Los montos de la asignación se modifican cuatro veces al año a partir de la aplicación de la misma fórmula de actualización utilizada para el aumento de los haberes jubilatorios. Además, es dable destacar que los valores de la AUH, en general, se equiparan a los valores de las asignaciones por hijo de las y los trabajadores del sector formal de menores ingresos, suprimiendo discriminaciones en este sentido.

Sin embargo, la AUH conlleva algunos requisitos que opacan el principio de universalidad. Como vimos, esta asignación se encuentra sujeta a la acreditación del cumplimiento de condicionalidades en salud y educación por parte del titular del derecho. Se espera que estos requisitos exigidos a las familias, aunque son obligaciones principales del Estado, las incentiven a cumplir con la obligatoriedad de la educación básica y de la salud de sus hijos e hijas. No obstante estas contradicciones de la política, la suspensión de la asignación ante una señal de tanta vulnerabilidad en los niños, niñas, adolescentes y sus familias se contrapone al enfoque de derechos.

En cuanto al rol asignado a las mujeres en su condición de titulares prioritarias en el cobro de la AUH reforzaría la brecha de género en el hogar, en el cual las mujeres son consideradas como las principales responsables de las tareas de domésticas y de cuidado no remuneradas.

II) La Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM), creada en el marco de la Ley Nacional 27.260/16, es una pensión no contributiva para aquella población mayor de 65 años que no perciba ningún otro haber por pensión o jubilación nacional o provincial. A través de la implementación de esta política, queda de manifiesto el consenso estatal en torno a garantizar un piso de protección para las adultas y los adultos mayores.

No obstante, desde el enfoque de derechos, las condicionalidades que presenta esta pensión, se contraponen a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación. Además, al vencerse la última moratoria previsional para los varones, que permitía regularizar deudas de aportes a fin de acceder a una jubilación, la PUAM se presenta como una alternativa con rasgos discriminatorios que, a su vez, se contrapone con el principio de no regresividad. La regresividad producida se relaciona principalmente con tres aspectos de la PUAM: i) representa un ingreso inferior a la jubilación mínima, a la que se accedió anteriormente con las moratorias implementadas; ii) no genera derechohabientes ante el fallecimiento de su titular, como sí lo hacen las jubilaciones ordinarias; iii) existen restricciones socio–económicas y patrimoniales para acceder, ya que se focaliza el beneficio en la población más

vulnerable. Para el caso de las mujeres, la reciente prórroga de la moratoria previsional (Resolución 158/2019, ANSES), implica la posibilidad de acceder a una jubilación a través de un plan de regularización de aportes adeudados. No obstante, al no ampliarse los períodos sobre los que se pueden regularizar esos aportes (del 01/01/1955 hasta el 31/12/2003 y hasta el 31/01/2004 para el caso de monotributistas), a la fecha sólo alcanza a mujeres que reúnan el requisito de edad (menores de 65 años) y cuenten con un mínimo de cuatro años de aportes efectivos para alcanzar los extremos requeridos por la ley general.

Desde otro punto de vista, las preexistentes prestaciones no contributivas a la vejez, fueron transformándose, a partir de una habilitación dada por resolución interministerial, en PUAM. En estos casos, la población que cambió de una PNC por vejez a una PUAM mejoró su haber e ingresó en forma directa a la cobertura de salud y prestaciones en general del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionadas (INSSJP), cobertura con la que no contaban hasta ese momento[167].

Lamentablemente no fue posible acceder a información oficial sobre la magnitud y características de la población alcanzada por la PUAM. Por lo tanto, es irrealizable la valoración sobre los resultados en su cobertura.

Los *accidentes de trabajo y enfermedades profesionales* se encuentran reguladas por un amplio marco normativo. Durante el transcurso del año 2017, hubo una modificación complementaria a la que, hasta el momento de la realización del presente trabajo, la provincia de Santa Fe no ha adherido (si bien en los primeros días del mes de julio de 2019, el Senado provincial ha dado media sanción a la medida). El tipo de modificaciones contempladas en la nueva ley abarcan el rol de las Comisiones Médicas jurisdiccionales como instancias administrativas previas a todo reclamo, con carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, como así también la presencia y patrocinio de letrados al momento de las presentaciones, entre otros cambios. Estas modificaciones podrían vulnerar derechos consagrados para trabajadoras y trabajadores, como la posibilidad de recurrir —en forma directa— al Fuero Laboral del Poder Judicial frente accidentes en los ámbitos de trabajo, hecho que coloca un obstáculo al principio de exigibilidad y acceso a la justicia. Esto último, ha despertado rechazo en una porción importante de asociaciones de profesionales abocadas a la materia.

Signo de progresividad

En cuanto al nivel de cobertura de riesgos del trabajo, la población ocupada en unidades productivas de la provincia de Santa Fe registrada en el sistema de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) se incrementó un 10% entre 2011 y 2017. Tal aumento en la cantidad de personas aseguradas no se dio de igual modo en todas las ramas de actividad. En minería se registró una disminución de 54% y en agricultura del 7%. El resto de ramas creció en cantidad de personas aseguradas. El rubro que mostró un mayor crecimiento fue el de servicios sociales, seguido por transporte y electricidad.

167. Nota de autor: hasta el momento de la aplicación de la Resolución Conjunta 1–E/2017, los beneficiarios contaban con la cobertura de Incluir salud ex Programa Federal de Salud (PROFE) el cual brinda cobertura médica.

Finalmente, en relación al índice de incidencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (AT y EP) según rama de actividad, la construcción y la agricultura constituyen las ramas con mayores índices. No obstante, se observa que, entre 2010 y 2017, ambos descendieron. La incidencia de AT y EP en la construcción se redujo 50 puntos y en agricultura, 10 puntos porcentuales. En general, todas las ramas de actividad mostraron descensos en sus índices de incidencia de AT y EP, con excepción de electricidad (que creció 1 punto) y minería (que aumentó 13 puntos).

Los mejoramientos producidos en algunos de los indicadores descritos podrían ser interpretados como el resultado del trabajo llevado adelante por los organismos afines durante los años en análisis. Es decir, la información a través de campañas abocadas tanto a la concientización, como a enfatizar la importancia de la registración de los ocupados, han contribuido a que se respeten y garanticen estas protecciones.

Cabe destacar, que existe un sector en especial donde el aumento en la cantidad de casos notificados por siniestros laborales, obedeció fundamentalmente a la sanción y posterior implementación de una nueva normativa. Este es el caso de las y los trabajadores de casas particulares, para los cuales el número de casos notificados aumentó ostensiblemente (de 829 casos en 2014 a 9.640 en 2017).

Signo de progresividad

Durante los años en estudio, se presenciaron avances en nuevas protecciones y coberturas de las Seguridad Social, que tendieron a revertir las marcadas desigualdades originadas por el irregular desenvolvimiento del patrón contributivo. Fue posible advertir una búsqueda por la ampliación del principio de universalidad en el goce de este derecho a partir de la extensión masiva de la cobertura a nuevos titulares. Si bien, dichas políticas conservan hasta el presente algunos rasgos de focalización y segmentación en su alcance, han puesto en marcha un sendero estratégico que amplió manifiestamente el universo de las protecciones.

Por un lado, se flexibilizaron las reglas de acceso a las prestaciones previsionales contributivas a través del Plan de Inclusión Previsional (PIP), implementado a través de dos moratorias en el año 2005 y 2014, respectivamente. Estas medidas, conocidas popularmente como «jubilación de amas de casa», no contemplaban en forma directa el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado como merecedor del derecho a una jubilación, sino que, indirectamente, permitieron a la población en edad de jubilarse su inscripción en un plan de regularización de pagos de aportes adeudados, con un descuento de hasta 60 cuotas en su posterior haber jubilatorio.

Signo de progresividad

Los resultados de las moratorias arrojan por lo menos dos indicios que dan cuenta de la progresividad en las coberturas: por un lado, el incremento exponencial en el nivel de cobertura de las personas en edad de jubilarse que para el año 2015, por efecto del PIP, alcanzó al 98% de esa población y, por otro lado, que del total de este universo más de la mitad de las nuevas titularidades previsionales fueron mujeres. De manera que, hubo progresividad tanto

en la universalidad del derecho previsional, como en cuanto al reconocimiento de un grupo de población históricamente relegado por su condición de género, como han sido las mujeres.

A partir de los datos analizados quedó en evidencia que en ausencia de esta medida la mayoría de las mujeres en Argentina no hubieran podido jubilarse. Para muchas, significó una autonomía económica[168] inédita hasta el momento y el reconocimiento de una gama de tareas de reproducción y de cuidado, invisibilizadas previamente. Esta política atenuó, en cierta medida, la desigualdad de género en términos de derechos previsionales. Además, puso en tensión aquella noción generalizada en la cual el derecho a la jubilación por vejez es un derecho asociado fundamentalmente al trabajo asalariado formal. El avance e implementación de estas medidas significó un cambio fundamental en la aceptación social de nuevas titularidades de derechos.

Alerta de regresividad

Al momento del cierre este estudio, en cumplimiento con lo dispuesto por la ley 27.260/16, se estipulaba la finalización de una de las moratorias para las mujeres (para los varones había vencido en abril de 2017). En esta oportunidad, ante la caída de la posibilidad de acceder a una jubilación para una amplia mayoría de mujeres, hubo sendas manifestaciones públicas de oposición a este hecho proveniente de distintos sectores sociales, políticos y mediáticos. Finalmente, se prorrogó su vencimiento, para las mujeres, por tres años. Sin embargo, como se dijo antes, la prórroga no amplió el período contemplado en los aportes adeudados; por tanto, alcanza sólo a las mujeres en edad de jubilarse que tengan, a la fecha, un mínimo de cuatro años de aportes realizados y satisfagan la evaluación patrimonial y económica requerida. Los varones en edad de jubilarse sin los años de aporte requeridos por ley general, ven vulnerado el acceso a las moratorias desde el año 2016. Para esta población, sólo se dispuso la creación de la PUAM.

Como consecuencia se ven afectados los principios tanto de universalidad, igualdad y no discriminación como de integralidad y progresividad.

En cuanto al sector de trabajadoras y trabajadores de casas particulares, uno de los colectivos más relegados históricamente en el acceso al derecho a la Seguridad Social, se evidenció una clara progresividad a partir de los cambios acontecidos en la normativa dirigida al sector, que reforzó el principio de universalidad incorporando un cuantioso número de personas en las coberturas de la Seguridad Social. A través de la sanción de la Ley 26.844/13 se consolidaron y reconocieron los derechos de tareas realizadas fundamentalmente por trabajadoras mujeres. En gran medida, esta población ha visto vulnerados muchos de sus derechos ligados a las protecciones sociales. La modificación de la legislación implicó un fuerte indicio de progresividad en los derechos de estos grupos equiparándolo con el resto de los y las trabajadoras. Como resultado, se registró un marcado aumento de las personas registradas como Personal de Casas Particulares.

168. Algunos estudios enfatizan la importancia de un ingreso seguro en la vejez para el conjunto de la ciudadanía desvinculado de la condición de derechohabiente, es decir, donde la titularidad no esté condicionada a una relación conyugal del tipo pensión por viudez. (Pautassi y Birgin, 2001)

Señal de estancamiento

Mientras que, en diciembre de 2010, para la provincia de Santa Fe, se encontraban 25.591 personas registradas como ocupadas en casas particulares, hacia julio de 2018 se alcanzó un total de 39.547 personas. Sin embargo, esta cifra fue inferior a la de 2017, hecho que abre algunos interrogantes sobre la interrupción de la tendencia al aumento del registro en un sector donde, sin tener acceso a una estimación exacta, se presume existe un gran porcentaje de trabajo no registrado.

En materia de discapacidad existe una brecha de desigualdad entre quienes han podido acceder a una actividad laboral registrada y quienes no han tenido la posibilidad de hacerlo. Para quienes han trabajado y realizado aportes, se prevé la figura de jubilación por invalidez. Asimismo, las condiciones de acceso a este derecho, en el marco del Plan de Inclusión Previsional, fueron flexibilizadas. Desde entonces se permitió completar años de aportes, por medio de las denominadas moratorias previsionales, a los efectos de cumplimentar los requisitos de regularidad exigidos, a las personas con discapacidad que no habían podido continuar una actividad laboral.

Alerta de regresividad

En contraste con lo anterior, las preexistentes pensiones no contributivas por invalidez laboral, denominadas popularmente como «pensiones por discapacidad» evidenciaron signos de regresividad tras la suspensión de cientos de prestaciones durante el año 2018. Por razones de incompatibilidad, la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), a través de la disposición 217/18, estableció el procedimiento administrativo a través del cual restablecer dichas prestaciones. En la actualidad, las condiciones de acceso a esta pensión presentan una gama de requisitos que limitan el universo de la población que puede, de aquí en más, acceder a tales prestaciones. Entre ellas consta: no percibir otra jubilación, pensión o retiro o prestación no contributiva, acreditar un 76% de incapacidad laboral, no tener una ocupación bajo relación de dependencia, ser argentino o tener como mínimo 5 años de residencia en el país. Esta medida generó la movilización de grandes sectores de la sociedad que manifestaron abiertamente su contundente rechazo a la masiva suspensión de estas pensiones y las nuevas condicionalidades exigidas. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, observó con preocupación este mismo punto en su último informe y señaló su alarma por la falta de adecuadas garantías al debido proceso para las personas con discapacidad afectadas (Naciones Unidas, 2018: 7).

Contexto financiero y compromiso presupuestario

En cuanto al contexto financiero se observa un importante compromiso presupuestario asociado al derecho a la Seguridad Social en general, que en 2017 ascendía al 42% del presupuesto nacional ejecutado para el total país. No obstante, en relación al monto de los haberes, a partir de 2016 se evidenció una regresividad en materia de movilidad. El cambio en la fórmula para la actualización de los haberes —jubilaciones, pensiones y asignaciones— implementado en ese año fue desfavorable para el conjunto de los beneficiarios del sistema nacional, quienes vieron disminuidos sus haberes en relación a cómo hubieran aumentado

sin tal cambio de la fórmula. De 2010 a 2017, con excepción de 2014 y 2016, el porcentaje de movilidad con el que se actualizaban los haberes superaba la variación de los precios, según Índice de Precios al Consumidor para Santa Fe (publicado por IPEC). En 2018, los haberes se incrementaron en un 19%, mientras que los precios subieron un 40%, con la consecuente pérdida en la capacidad adquisitiva de tales haberes.

Alerta de regresividad

En este contexto, y teniendo en cuenta que la tasa de actividad de la población mayor de 60 años aumentó en los últimos años, podría identificarse como un signo de cierta regresividad al tratarse de un grupo etario que, cuando se presentan altos niveles de cobertura de jubilaciones y pensiones, con satisfactorios montos de haberes, tiende a disminuir su participación en el mercado de trabajo. En ausencia de estas condiciones, es posible que se produzca el llamado efecto del trabajador complementario y aumente la necesidad de esta población de reincorporarse en la actividad económica, ocupando o buscando un puesto de trabajo. Tal fenómeno parece estar ocurriendo en la provincia ante el vencimiento de la moratoria previsional para los varones, en particular, y la pérdida del poder de compra de los haberes jubilatorios, en general.

Para el caso del sistema provincial, la actualización de los haberes de jubilaciones y pensiones contributivas se encuentra vinculado con la actualización de los salarios del sector activo, y acompañó más de cerca la variación general de precios que los haberes nacionales. Además, el personal afiliado a la Caja provincial obtiene el 72% del promedio de las remuneraciones de sus últimos 10 años en actividad. Este porcentaje se incrementa un 2% por cada año entero de servicio computable que exceda del mínimo requerido, hasta llegar al 82%. Por su parte, el caso de docentes provinciales difiere al general ya que acceden directamente al 82% móvil. Las diferencias entre el régimen provincial y el nacional para el cálculo del haber inicial, las formas de actualización de esos haberes, y la cantidad de personas y actividades aseguradas por cada uno; produce como resultado que el sector pasivo de la Caja provincial goce de haberes, en promedio, más elevados que la población jubilada y pensionada por el SIPA.

Producción y acceso a la información

En materia de información sobre prestaciones no contributivas para la población destinataria se evidencia una oferta clara y periódica en los diferentes sitios y portales de los organismos involucrados. Parte de la información concerniente a las condiciones de acceso a los beneficios y el detalle de fechas de cobros, está disponible en los sitios oficiales para la población en general, evitando la burocratización de las gestiones.

Al mismo tiempo, una abundante producción de información estadística, presentada en datos abiertos de forma periódica, mantienen actualizados los registros del total de protecciones y beneficios del SIPA. La misma es de fácil acceso y se halla publicada en forma virtual bajo la modalidad de un Boletín Estadístico. El detalle de la información es presentado con variadas desagregaciones tales como sexo, edad y tipos de beneficios para el total país, con abundantes esquemas gráficos y cuadros de gran valor para realizar posibles análisis dedicados a la materia. No obstante, la falta de desagregación por jurisdicción en la mayoría de los indicadores impide su utilización para evaluar el estado de avance en el derecho por provincia.

SS

Recomendaciones

• Avanzar desde el nivel nacional en condiciones de acceso desvinculadas de la condición laboral que efectivicen la universalidad de las coberturas para contrarrestar las brechas de desigualdad en el acceso al derecho a la Seguridad Social.

• Elaborar nuevos planes de inclusión previsional que integren a toda la población en edad de jubilarse sin los aportes requeridos por el régimen general vigente y flexibilicen la evaluación patrimonial que deben satisfacer para acceder al derecho. Este sendero estratégico iniciado en 2005 no debería abandonarse, en especial, para revertir la regresividad que tiene en las personas que han tenido una trayectoria laboral informal o se han dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

• Reforzar las medidas que impulsen la registración de los asalariados por parte de sus empleadores para disminuir los niveles de informalidad y desprotección entre la población santafesina, en particular, las capacidades estatales para ejercer el control y sanción de aquellos empleadores que incumplen la normativa vigente.

• Examinar las condiciones de acceso de la PUAM que rigen hasta el momento a fin de evitar exclusiones para la población adulta mayor que requiere de este ingreso mínimo para su subsistencia.

• Dar mayor respaldo institucional a la Asignación Universal por Hijo (AUH) a través de la sanción de una Ley nacional en la que se considere las condicionalidades en salud y educación para avanzar en la plena universalidad del derecho. Al mismo tiempo, garantizar el derecho al cuidado como responsabilidad conjunta del Estado y de las familias a fin de evitar que disposiciones reglamentarias específicas plasmen inequidades de género o bien reproduzcan asimetrías tradicionales entre varones y mujeres.

• Incrementar el valor nominal de los haberes de las prestaciones no contributivas otorgadas por la provincia de Santa Fe —Ley 5.110— teniendo en cuenta el aumento general de precios de los bienes de la canasta básica.

• Mejorar la coordinación entre la órbita nacional y provincial en el otorgamiento de beneficios no contributivos a los fines de orientar e informar a la población destinataria acerca de sus derechos y posibilidades de acceso, evitando la vulneración de derechos por ausencia de la debida información.

7.1.2 Derecho a la Educación

Hallazgo general

Se identifica un corpus normativo consolidado a nivel nacional y acorde al sistema internacional de Derecho Humanos, que hacen del sistema educativo santafesino un sistema actualizado y conforme a la perspectiva de derechos. En este sentido las gestiones de gobierno han consolidado una propuesta educativa de carácter inclusivo, tanto en materia de acceso a la educación y sostenimiento de las trayectorias educativas, como en materia de formación y estabilidad de los recursos humanos.

En términos generales es posible hablar de progresividad en la mayoría de los indicadores analizados en relación a la cobertura educativa identificándose tendencias estables en las tasas de asistencia escolar primaria y secundaria. Se identifican senderos estratégicos en materia de políticas públicas educativas que facilitan el retorno de jóvenes al sistema educativo e incentivan su permanencia. En el mismo sentido, existe un alto grado de institucionalidad de estas propuestas que persiguen fortalecer el acceso, permanencia y egreso de estudiantes en un marco de igualdad y no discriminación.

Recepción del derecho

Existe un alto grado de institucionalidad del derecho a la educación en contraposición a la imposibilidad de sancionar, hasta el momento de la escritura de este documento, leyes provinciales de Educación y Educación Sexual Integral, pese al gran impulso que recibieran desde el Ejecutivo provincial.

En la Provincia de Santa Fe se garantiza a través de leyes nacionales y dentro del sistema educativo provincial el acceso, permanencia y gratuidad de la educación desde los 4 años de edad y hasta la finalización de la escuela secundaria. Al mismo tiempo se reconoce el derecho a la educación superior instando a los gobiernos a facilitar los medios de acceso y permanencia. Se establecen los lineamientos generales de sistemas potencialmente accesibles y adaptables, en tanto promueven la no discriminación, accesibilidad material y económica y la adaptabilidad de las trayectorias a los intereses superiores de los estudiantes.

El sistema educativo responde a la idea de inclusión y garantía del derecho de los niñas, niños, jóvenes y adultos con discapacidad, temporal o permanente, en todos los niveles y modalidades donde se sostienen espacios organizativos, pedagógicos y curriculares destinados a garantizar el derecho a la educación trayectos de formación, acompañamiento a las instituciones y la formación profesional.

Señal de estancamiento

La necesidad de reforma constitucional provincial así como también de la Ley Provincial de Educación Sexual Integral resultan desafíos pendientes para la garantía del derecho a la educación como derecho humano.

Signo de progresividad

El tratamiento legislativo de la Ley de Educación Provincial es un gran avance en materia de adecuación del *corpus* legal de la Provincia Santa Fe, aunque aún resta su tratamiento y aprobación en el senado de la Provincia.

Capacidades estatales

El derecho a la Educación se encuentra garantizado a través de un sistema educativo inclusivo, gratuito y equitativo (de gestión estatal y de gestión privada). La estrategia de la política educativa es amplia y abarca cuatro grandes grupos de políticas públicas orientadas a la inclusión social de calidad, garantías de acceso, permanencia y egreso del sistema.

La tasa de cobertura educativa de 4 a 17 años es casi total colocándose en 2018 en el 96,2% para el aglomerado Gran Rosario y en 98% para el Gran Santa Fe, aproximándose a un criterio de universalidad. Se han identificado también tendencias estables para las tasas de asistencia escolar neta en el nivel primario y una clara progresividad, en este indicador, para el nivel secundario; se identifica en el análisis de los datos progresividad en los indicadores de sobreedad simple y avanzada en ambos tipos de gestión (con prevalencia de la gestión estatal) en el nivel primario y el nivel secundario, siendo posible esbozar una relación con la tasa de abandono escolar por nivel educativo que también disminuye en el período analizado.

En relación a las cifras generales del sistema educativo se percibe una clara progresividad en la cantidad de alumnos y planta funcional, mientras que los establecimientos educativos, edificios y unidades funcionales permanecen relativamente estables. En este mismo sentido, las regiones educativas con mayor número de establecimientos y unidades organizativas son efectivamente las que tienen mayor cantidad de matrícula y alumnos.

Sin desmedro de la afirmación anterior, es importante mencionar que las desigualdades socioeconómicas, culturales, los prejuicios en relación a las posibilidades de aprendizaje siguen condicionando el acceso al goce del derecho a la educación, no sólo por los desequilibrios propios del sistema sino también por la incidencia de otros factores sociales y culturales que facilitan o impiden el goce pleno de los derechos. Factores como el acceso a la salud, acceso a servicios domiciliarios, acceso a una alimentación adecuada, acceso a la protección del Estado en torno al bienestar general, condicionan las trayectorias de niñas, niños y jóvenes dentro del sistema educativo. La realización de estudios que releven información importante sobre la percepción de los y las estudiantes y su familia sobre el sistema educativo y su interacción con los medios y contextos de vida, podrían ser de gran valor otorgando pautas claras en relación a las características de acceso y permanencia en el sistema educativo.

Signo de progresividad

Según datos de la EPH, la tasa de asistencia escolar neta por nivel educativo también muestra progresividad en la Provincia. Este indicador ha mostrado para el nivel primario una tendencia estable que ronda el 95% para los dos aglomerados urbanos que contempla la muestra, mientras que para el nivel secundario se registra un crecimiento sostenido de aproximadamente 8 puntos porcentuales en ambos aglomerados. Sin embargo, la tasa de asistencia escolar neta de los jóvenes entre 13 y 17 es de 81% para el Gran Rosario y de

89,2% para el Gran Santa Fe. En el caso de este grupo de edad sigue existiendo la necesidad de reforzar las políticas ingreso, permanencia y egreso del sistema educativo. En relación a estos datos cabe mencionar —y en función de la idea de indivisibilidad de los derechos—, el efecto positivo que han tenido políticas de seguridad social como la Asignación Universal por Hijo, sobre la reducción de la inasistencia escolar, destacando el efecto positivo en los sectores más vulnerados de la población, sin perjuicio de lo cual también se verifican mejoras relativas en otros sectores.

De 2010 a 2017 el porcentaje de la matrícula que cubre la gestión estatal ha fluctuado en torno al 70%, sin variar de modo sustantivo en la desagregación por niveles, exceptuando al nivel de educación superior que crece en 7 años 16 puntos porcentuales. Se identifican en el Capítulo 4 algunas causas que podrían explicar este fenómeno, nos interesa destacar aquí la posibilidad de marcar un sendero estratégico en el fortalecimiento de la educación superior no universitaria con mayor inversión, cargos, edificios, oferta de carreras terciarias adecuadas a las realidades territoriales.

Signo de progresividad

La tasa de promoción en el nivel primario se coloca en un 97,6% para el total provincial en el año 2016. En el nivel secundario la tasa de promoción se coloca en 73,6% y también muestra progresividad entre los datos 2011 y 2016. Esto sugiere que las políticas de retención para la permanencia en el sistema educativo han tenido resultados positivos.

Signo de progresividad

Se identifican senderos estratégicos en materia de políticas públicas educativas que han permitido trazar rasgos de progresividad a lo largo de los indicadores relevados en esta investigación. Facilitan el retorno de jóvenes al sistema educativo, incentivan su permanencia a través de becas, programas que tratan problemáticas estructurales como la violencia y los consumos problemáticos, programas de formación docente, programas que estimulan la lectura y la distribución gratuita de textos de producción propia y textos clásicos, políticas que incentivan el aprendizaje en lenguajes múltiples y finalmente con una gran importancia a nivel de todo el territorio provincial el sostenimiento del Programa de Educación Sexual Integral «de ESI se habla».

Contexto financiero y compromiso presupuestario

El Gobierno Provincial ha titularizado cargos y sostenido políticas públicas, aumentando en términos absolutos el presupuesto anual en Educación. La inversión realizada por el gobierno provincial desde 2010 a 2017, si bien ha crecido en términos absolutos, ha ido reduciéndose en términos porcentuales y en relación con el gasto total ejecutado. Se consideró como inversión en Educación el gasto ejecutado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en el periodo referido, así como también la ejecución de obras en Educación realizadas por otros ministerios.

El presupuesto nacional pasó del 0,39% en 2010 a 0,31% en 2016, con una leve recuperación en 2017 en 0,35% del total de la inversión en educación.

Sistemas de información, acceso a la información y participación

El sistema estadístico nominal del Ministerio de Educación se encuentra altamente desarrollado y ha sido sostenido en el tiempo, lo que ofrece la posibilidad de profundizar en el comportamiento de los indicadores educativos para fortalecer, corregir, planificar garantizando el derecho a la educación. Sin embargo, pensar la evaluación desde el enfoque de derechos humanos implica profundizar en el registro y las desagregaciones por género, etnia, raza, población urbana, población rural, quintiles de ingreso, etc., con el objetivo de poner de manifiesto las desigualdades existentes en la sociedad.

La publicación periódica de los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación de la provincia, como la publicación de datos y disponibilidad de bases de los operativos de evaluación Aprender son aspectos positivos en materia de producción de información.

La presentación de los datos no es de carácter accesible ni presenta análisis cualitativos que permitan vislumbrar las valoraciones que los poderes ejecutivos realizan de sus propios registros. La medición del nivel de desempeño y la calidad educativa desde un punto de vista del aprendizaje sigue siendo una vacante, realizándose sólo a través de operativos del estado nacional soslayando la realidad provincial y de cada una de las regiones educativas.

ED

Recomendaciones

- Impulsar y sostener el proceso de adecuación de las normativas provinciales a las leyes nacionales, y a nuevos paradigmas de protección social y aprendizajes inclusivos, siendo que las estructuras legales sostienen y garantizan el goce de derechos y la posibilidad de exigir su cumplimiento.

- Consolidar la institucionalidad de los programas educativos identificados como senderos estratégicos y avanzar en la capilaridad en todo el territorio provincial profundizando la calidad de la educación pública.

- Profundizar la medición interministerial y participativa de fenómenos complejos como la inclusión educativa de los y las jóvenes, la inclusión de personas con discapacidad, las minorías étnicas, incorporando las voces de los diferentes actores del sistema educativo.

- Realizar evaluaciones periódicas y sistemáticas en relación al desarrollo e impacto de programas educativos desde un punto de vista cuali–cuantitativo.

- Incorporar en los anuarios estadísticos una lectura de carácter cualitativo de los indicadores.

- Avanzar en políticas e informes de monitoreo que profundicen en la calidad de los servicios educativos visibilizando las condiciones diferenciales por desigualdades del sistema.

7.1.3 Derecho a la Salud

Hallazgo general

El derecho a la Salud presenta rasgos de progresividad que se sustentan en un marco normativo amplio donde el Estado es considerado el principal garante. La legislación aborda temáticas como la salud mental, la protección integral de niños, niñas y adolescentes, discapacidad, derechos sexuales y reproductivos, protección de la información personal, consentimiento para aceptar o rechazar tratamientos, etc.

La garantía de acceso y cobertura de la población al derecho a la Salud es una característica del sistema que se caracteriza por contar con: el acceso universal, igualitario y sin discriminación de la población santafesina, la existencia de una red de atención en todo el territorio basada principalmente en la atención primaria de la salud e instancias jurídicas de protección y amparo.

Recepción del derecho

La promulgación de legislación específica a nivel nacional y provincial consolida una base jurídica sólida para la regulación e implementación de políticas de Salud y promueve el acceso al derecho con avances sustantivos en materia de protecciones a los grupos vulnerables y/o más desfavorecidos.

En relación al marco normativo en la provincia de Santa Fe se encuentra pendiente la sanción de una ley que regule el derecho a la Salud en su totalidad. Al mes de junio de 2019 se encuentra en tratamiento un proyecto de Ley de Salud, que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados desde el mes de noviembre del 2018. El objetivo de la Ley consiste en garantizar el derecho a la Salud respetando los principios de gratuidad, integralidad, equidad, accesibilidad y participación.

Signo de progresividad

En la Provincia de Santa Fe, los tres poderes del Estado, intervienen en la protección, tutela y defensa del derecho a la Salud de la población. Se constata la existencia de organismos nacionales y provinciales que cuentan con procedimientos e instancias vinculadas a recibir denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones relacionadas al derecho.

A nivel nacional se encuentra la Superintendencia de Servicios de Salud como ente de regulación y control de las obras sociales nacionales y de las entidades de medicina prepaga. Con jurisdicción en todo el territorio provincial, se encuentra la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, que atiende reclamos por falencias en la prestación de servicios por parte de los efectores públicos de salud y denuncias relacionadas al Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) y otras obras sociales. A su vez, cuenta con un área dedicada exclusivamente a la vulneración de derechos de personas con discapacidad.

El Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, cuenta con defensorías civiles que brindan asesoramiento y patrocinio legal a aquellas personas que no cuentan con recursos suficientes, y con defensorías zonales al interior de los barrios de las ciudades de Santa Fe y

Rosario. La ciudadanía santafesina dispone de mecanismos de mediación para la resolución de conflictos, que se implementan a través de la Agencia de Gestión de Mediación de la Defensoría del Pueblo y del poder judicial. Sin embargo es importante señalar que no todas las localidades cuentan con estos mecanismos.

Alerta de regresividad

En el año 2018 se produce la fusión del Ministerio de Salud de la Nación al Ministerio de Desarrollo Social y el cargo de ministro se reduce jerárquicamente al rango de secretario de Estado. Esta decisión del Poder Ejecutivo nacional es una evidencia de regresividad debido a que el ex Ministerio cumplía una función rectora del sistema a nivel federal con funciones específicas en materia de promoción y prevención.

Capacidades estatales

A nivel provincial el sistema de salud se encuentra integrado por tres subsistemas: público, de la seguridad social y privado. El subsector de la seguridad social es el que abarca la mayor cobertura y se compone por las obras sociales y por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP). El subsector público ocupa el segundo lugar en términos de cobertura y ofrece servicios a los que tienen derecho todos los habitantes con independencia de que cuenten con otro tipo de cobertura. Y el subsector privado se compone por los usuarios de la medicina privada.

La distribución de efectores públicos de salud, a los que tienen derecho todos los habitantes, se hace efectiva en todos los departamentos a través de una red pública compuesta por 790 efectores de gestión provincial y municipal, donde el 83,8% corresponden al primer nivel de atención. El 75,2% de los efectores de salud pertenece al nivel provincial y 22,2% al nivel municipal, el resto se distribuye entre el servicio penitenciario federal, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, y el sistema universitario público nacional.

Existe en la provincia de Santa Fe personal sanitario capacitado para la implementación de políticas de salud y esto se vincula a la amplia oferta para la formación de profesionales fundamentalmente en instituciones públicas. Por ejemplo: en la provincia de Santa Fe la carrera de enfermería perteneciente a la gestión pública cuenta con 5 escuelas distribuidas en los 5 nodos. Los agentes de salud tienen acceso a formación de postgrado que fortalece las disciplinas y capacidades y contribuye a mejorar el sistema y la calidad de la atención.

En la provincia de Santa Fe la esperanza de vida estimada para el año 2040 es de 78 años para los varones y 84 años para las mujeres. Al relacionar la esperanza de vida con el tipo de cobertura y los grupos etarios, observamos que durante el período analizado en la provincia de Santa Fe, aquellos con más de 60 años registran el 90% de cobertura en seguridad social. Esto puede deberse a que entre los 60 y 65 años la mayoría de las personas han accedido a una jubilación o pensión y por lo tanto la cobertura de salud se da a través del Programa de Atención Médica Integral (INSSJyP) para los aportantes al SIPA y por el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) para los aportantes al sistema provincial (empleados públicos provinciales), entre otros. A su vez, para el rango de edad de 31 a 60

años el porcentaje de las personas con cobertura social oscila entre un 62% y un 70%, registrándose un aumento aproximado de 1 y 7 puntos porcentuales entre 2010 y 2018 para Gran Rosario y Gran Santa Fe respectivamente.

A partir del año 2014 se observa una disminución de la tasa global de fecundidad. Los embarazos de mujeres entre 15 y 49 años no expuestas a riesgos de mortalidad tienden a la baja en el período 2010–2017.

En el año 2017 la mayoría de los embarazos presentados según todos los grupos etarios se dieron sin planificación, a excepción del grupo de edad entre 20 y 35 años, donde el 50,9% lo planificó. Se observa una disminución de la tasa de fecundidad adolescente (10–19), tanto temprana (10–14) como tardía (15–19), para el período 2010–2017. La fecundidad temprana tiene una variación porcentual de –33,5% y la fecundidad tardía –28%.

El 90% de los partos fue atendido por médicos y entre el 5% y el 10% por parteras y enfermeros. Entre los años 2010–2017 el 47% de los nacidos vivos se registró en efectores públicos y el 50% en efectores privados. La tasa de mortalidad materna ha tenido una gran disminución, siendo que en el año 2017 se registra la tasa más baja de 1,3 %.

La cobertura de Salud pública de la población materno–infantil (embarazadas y niñas/os de 0 a 6 años), niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y mujeres y hombres hasta los 64 años se complementa con el programa nacional SUMAR en el marco del sistema de salud pública provincial que tiene como objetivo brindar, y reforzar, mediante la transferencia de fondos, la cobertura de los centros de salud y hospitales provinciales. La cobertura del programa SUMAR para el año 2017 alcanzaba a 1.283.138 ciudadanos y ciudadanas del subsector público.

El Programa SUMAR posee además un componente que incorpora la perspectiva intercultural, la auto–identificación y la consolidación de información epidemiológica específica de las comunidades indígenas. Asimismo el Ministerio de Salud de la provincia y el Instituto Provincial Aborígenes Santafesinos (IPAS) trabajan para mejorar el acceso a la salud adecuando los servicios a las características sociales y culturales de las comunidades aborígenes.

Alerta de regresividad

La cobertura del programa SUMAR que durante el periodo 2013–2016 se mantuvo en aumento, comienza a disminuir en el año 2017 implicando que menos personas accedan a las prestaciones.

A nivel nacional, la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva de la Secretaría de Salud de la Nación tiene entre sus objetivos y estrategias abordar la problemática de salud sexual y procreación responsable para toda la población y fortalecer las políticas provinciales de salud sexual y reproductiva con el fin de mejorar la cobertura y calidad de la atención en todo el país; garantizar el acceso universal a la salud sexual y la salud reproductiva a través de la distribución de insumos, capacitación a los equipos de salud del subsistema público y promover el efectivo acceso a los derechos sexuales y reproductivos de poblaciones específicas: personas con discapacidad, personas migrantes y LGBTI.

En el periodo 2010-2017 se registra regresividad en la cobertura del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en la Provincia de Santa Fe ya que se constata una disminución en la provisión de métodos anticonceptivos e insumos distribuidos, lle-

vando a que en 2017 los valores sean cercanos a los distribuidos en 2013, sumado a ausencia de distribución del kit para la aplicación del Diu a partir del año 2015.

El gobierno provincial cuenta con un programa de Salud Reproductiva y Procreación Responsable enfocado a garantizar el acceso a información, prestaciones, métodos y servicios para el ejercicio de los derechos sexuales. La estrategia de comunicación apunta a deconstruir mitos sociales arraigados mediante un trabajo de base territorial. En lo referido a la salud sexual y VIH, se trabaja en conjunto con la Dirección Provincial de Juventudes a partir de la construcción de dispositivos (juegos) para que la ciudadanía aprenda y experimente vivencias desde lo lúdico.

En el marco del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, existe un instrumento normativo con pautas de intervención a seguir en los casos de aborto no punibles denominada «Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No punibles», revisada y actualizada en 2016 por el «Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo».

Signo de progresividad

La Provincia de Santa Fe a partir del año 2012 adhiere a las disposiciones nacionales de la Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No punibles e implementa acciones específicas más allá de la ausencia de criterio jurisprudencial unificado.

En la Provincia de Santa Fe las mujeres acceden a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) de manera ambulatoria en el primer nivel de atención o, en situaciones de mayor complejidad, en cualquier hospital público respetando los derechos de las mujeres y de acuerdo a lo señalado en el Capítulo 4.

Señal de estancamiento

La ausencia de una Ley Nacional que legalice el derecho al aborto legal, seguro y gratuito evidencia un incumplimiento por parte del Estado en materia de derechos sexuales y reproductivos y opera como una restricción a los derechos sexuales y reproductivos que repercute sobre otros derechos humanos de las mujeres. A pesar de la existencia de instrumentos normativos que regularan la aplicación del artículo 86 del Código Penal Argentino, en la práctica continuaron existiendo problemas de interpretación jurídica llevando a que no haya un criterio jurisprudencial unificado. Siendo que se siguen practicando abortos inducidos de manera ilegal y clandestina, vulnerando derechos a las mujeres.

Sobre la ocurrencia de enfermedades, lesiones y discapacidades en la población la tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles en la Provincia de Santa Fe, presenta una tendencia clara al aumento para el período 2010–2016 a excepción del año 2012.

Se observó progresividad en los casos reportados de VIH (portadores del virus), durante el período 2010-2015, siendo que la tendencia de ambas enfermedades tendió a la baja y hubo mayor cantidad de notificaciones de casos de VIH que de SIDA (enfermos), lo cual denota que se ha logrado tratar el virus evitando su desarrollo en el síndrome.

En relación a los consumos problemáticos se observa, tanto a nivel nacional (SEDRONAR) como provincial (Abre Vida y la Agencia para la Prevención de Consumos Problemá-

ticos), estructuras estatales con políticas destinadas a la prevención y el tratamiento de las situaciones de consumo, desde la perspectiva de derechos humanos.

A nivel provincial es para destacar el desarrollo de innovación estratégica en salud a partir de la producción estatal de medicamentos en el Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado (LIF). Vale resaltar que el LIF no es el único laboratorio instalado en el territorio provincial siendo que la ciudad de Rosario cuenta con el Laboratorio de Especialidades Medicinales Sociedad del Estado (LEM). Entre ambos, LIF y LEM, existe un convenio marco para cooperación y colaboración llevando a que sean los mayores productores de medicamentos y proveedores del sistema público a nivel provincial.

Alerta de regresividad

La cobertura de vacunación obligatoria, muestra signos de regresividad para el período 2011–2017, mientras que esta situación varía entre los niños y niñas que ingresan a la escuela (5 y 6 años) y 11 años.

En el año 2017, se produjo una disminución de la cantidad de unidades primarias y tratamientos de medicamentos esenciales enviados desde la Nación a la Provincia de Santa Fe. Se observa regresividad en la Cobertura Universal de Salud como política destinada a distribuir insumos desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la nación a las provincias para aumentar la capacidad resolutiva del Primer Nivel de Atención. Aunque no así en los medicamentos retrovirales.

Signo de Progresividad

En el mes de mayo de 2019 en el marco del Programa de Nutrición Integral de Santa Fe se lanza el producto nutricional «Acunar», un alimento de base fluida patentado por el Estado santafesino y elaborado por el Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF). El producto se distribuye de forma gratuita en Centros de Salud y escuelas de la provincia y está destinado a bebés, niños y niñas y embarazadas que presentan problemas nutricionales. En el mes de junio de 2019 el LIF concluye la primera partida de producción de antibióticos más utilizados que resuelven el 80% de las enfermedades para garantizar la cobertura a todos los centros de salud y hospitales.

El derecho a la Salud está estrechamente vinculado con otros derechos, debido a que está interpretado de manera inclusiva, entendido como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Las políticas públicas dependen del trabajo intersectorial para su abordaje, debido a que los factores que afectan el ciclo de vida de las personas pueden ser múltiples.

Contexto financiero y compromiso presupuestario

La inversión ejecutada realizada por el gobierno provincial desde 2010 a 2017, ha crecido en términos absolutos, y se ha mantenido estable en términos porcentuales, en relación con el gasto total provincial, alrededor del 9%. Se consideró como inversión en Salud el gasto ejecutado por el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe en el periodo referido, así como también la ejecución de obras en Salud realizadas por otros ministerios

En el caso de la ciudad de Rosario, producto de la priorización de la salud pública en la agenda del gobierno municipal desde la década de los noventa y en adelante, el presupuesto municipal para garantizar el derecho a la salud crece de forma progresiva alcanzando en el año 2018 al 25,87% del presupuesto.

La evolución del gasto de la Administración Nacional en salud destinado a la provincia desde 2010 a 2017 no ha tenido incrementos sustantivos y para el año 2017 representa el 0.14% del presupuesto total nacional.

Producción y acceso a la información

En el nivel nacional y provincial existen sistemas de información desarrollados y sostenidos con información confiable y fidedigna para la recolección y el tratamiento de datos. Ambos niveles cuentan con sistemas de estadísticas vitales propios (defunciones y nacimientos) que trabajan de manera coordinada: a nivel Nacional el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y a nivel provincial, el Registro Civil. En Argentina se implementa un Sistema Integrado de Información Sanitaria (SISA), en coordinación con las jurisdicciones provinciales, que cuenta con diferentes registros (oncológicos, farmacias, profesionales, establecimientos, entre otros).

La provincia de Santa Fe, además de cumplir con su responsabilidad de carga, actualización y mantenimiento de datos en el SISA posee dos sistemas propios de información de Salud: Sala de Situación Provincial (SaSiPro) y el Sistema de Información para Centros de Atención Primaria (SICAP).

Señal de estancamiento

La producción de información de Salud no se comunica de manera pública, sistemática ni consecutiva. Los datos recolectados y producidos no son accesibles a la población ni se producen de manera constante, sino que, por el contrario se interrumpe la secuencia anual, interanual, mensual, etc. En los dos niveles del Estado existen áreas como la Secretaría de Comunicación de Presidencia de la Nación y de la Dirección Provincial de Información Pública y Comunicación del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, destinadas a la planificación, formulación y ejecución de una estrategia comunicacional exclusiva sobre Salud.

La estrategia comunicacional, tanto a nivel nacional como provincial, está destinada principalmente a difundir problemáticas sanitarias específicas y el cuidado de la salud, pero no a fomentar el acceso a la Salud como un derecho.

Signo de progresividad

En la Provincia de Santa Fe, es posible observar intersectorialidad entre las áreas de Salud y de Educación en las políticas llevadas a cabo para la prevención y el tratamiento de las situaciones de consumos problemáticos y de derechos sexuales y reproductivos.

Los derechos a la Educación, la Seguridad Social, a una Vida libre de Violencia y a la Vivienda Adecuada y los Servicios Públicos Básicos se potencian si se asocian mediante un trabajo intersectorial.

SA

Recomendaciones

• Avanzar en la consolidación de una base jurídico-normativa del sistema de Salud basado en derechos humanos que garantice, mediante una Ley provincial, su institucionalidad pública y su sostenibilidad como política de Estado.

• Continuar fortaleciendo los procesos de acceso igualitario y de calidad de poblaciones vulneradas por razones de orientación sexual, género, raza, etnia, discapacidad y/o situación territorial.

• Aumentar el gasto público provincial en Salud para la ampliación territorial mediante la creación, adecuamiento y mantenimiento de la infraestructura, el fortalecimiento y capacitación del recurso humano y el aumento de los insumos y prestaciones.

• Generar políticas públicas intersectoriales, interjurisdiccionales e integrales destinadas a mejorar y garantizar la inclusión social, el bienestar y el acceso de la población a los derechos.

• Mejorar los sistemas de vigilancia de salud mediante la optimización de la recopilación, el análisis y la difusión todos los datos fundamentales en la prevención y el control de problemas de salud pública.

• Asegurar la efectiva realización de los derechos sexuales y reproductivos, teniendo como punto de partida la profundización de la implementación de los Programas Nacional y Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable, y asegurar la promulgación de la Ley sobre aborto legal, seguro y gratuito en el nivel nacional.

• Fortalecer la estrategia comunicacional a nivel territorial.

• Robustecer los sistemas de información existentes para mejorar el acceso a la información desde el enfoque de Derechos Humanos, llevando a una producción de información pública, sistemática y con desagregaciones.

• Avanzar en la construcción de un sistema integrado de monitoreo y evaluación que favorezca el intercambio, el aprendizaje y avances en el acceso y goce del derecho a la Salud.

7.1.4 Derecho a una Vivienda Adecuada y a los Servicios Públicos Básicos

Hallazgo general

En la provincia de Santa Fe el Derecho a la Vivienda Adecuada registra rasgos de progresividad en la creación de capacidades estatales administrativas, de coordinación y financieras destinadas a su satisfacción. Los programas orientados a ampliar la cobertura de servicios públicos básicos y a igualar el acceso a la Vivienda, evidencian esfuerzos del Estado provincial hacia la concreción de los principios de universalidad, integralidad e indivisibilidad. Asimismo, las acciones que desarrollan se proponen acortar brechas en algunos ejes estructurantes de las desigualdades como lo son: el territorio; la situación socio económica; las desigualdades étnicas; los grupos vulnerables.

En el Derecho a los Servicios Públicos Básicos, se verifica una débil institucionalidad en el marco legislativo nacional y provincial. Si bien se relevaron distintos planes y programas, orientados a la provisión de servicios básicos, se observan distintas tendencias en materia de cobertura y una fuerte regresividad en su accesibilidad económica, generada por resoluciones ministeriales sobre tarifas dictadas a nivel nacional. No obstante, se constatan esfuerzos importantes realizados por el gobierno de la provincia de Santa Fe para garantizar su disponibilidad en todo el territorio provincial y promover su acceso económico.

Recepción del derecho

En relación al marco normativo, la Constitución Nacional que rige desde 1994 garantiza el Derecho a la Vivienda Adecuada en su artículo 14 bis y a través de la jerarquía constitucional que otorga a un conjunto de disposiciones internacionales de derechos humanos en el artículo 75 inciso 22. La Constitución Provincial de 1962 adjudica al Estado el deber de garantizar a la población bienestar en materia de vivienda (artículo 21) y reconoce la función social de la propiedad, indispensable para asegurar la regularización de las formas de vivir y producir de los sectores pobres y vulnerables de la ciudadanía (artículo 15).

El derecho a los Servicios Públicos Básicos no se encuentra consagrado en la Constitución Nacional ni en la Constitución Provincial, no obstante la reforma constitucional de 1994 prevé el derecho al ambiente sano y establece que «corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio» (Artículo 124) y que «corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales» (Artículo 41). Por lo tanto no hay un reconocimiento explícito del derecho, pero sí un reconocimiento implícito. Asimismo, dispone el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios «a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno» (Artículo 42).

Capacidades estatales

En materia de estructuras institucionales abocadas a implementar el Derecho a la Vivienda Adecuada a nivel nacional, se observan dos períodos de diferente signo en la orientación institucional y operativa del Derecho, lo que impide trazar una única valoración sobre el estado de avance en su garantía para todo el período. En una primera etapa, de 2010 a 2015, se crean nuevas capacidades estatales y financieras que señalan progresividad en el acceso a una vivienda adecuada para los sectores de medios y bajos ingresos de la ciudadanía. Durante el período 2016–2019, si bien continúan la mayoría de los programas creados durante la etapa anterior, en términos generales la orientación financiera que adoptan señala una tendencia a la mercantilización de la política de vivienda. Además, para esta segunda etapa disminuyen los compromisos presupuestarios que el Estado Nacional desarrolla para la satisfacción del derecho, por lo tanto, se avizora cierta regresividad en su garantía.

Signo de progresividad

En el año 2011, el Gobierno de la provincia de Santa Fe jerarquizó la institucionalidad otorgada históricamente al área de Vivienda al crear y dotar de rango ministerial a la Secretaría de Estado del Hábitat. En 2012, la Secretaría se incorporó al Gabinete Social, con el objeto de alcanzar una mayor intersectorialidad en las acciones desplegadas y modificó la orientación tradicional, asociada a la entrega de vivienda llave en mano, por un concepto que busca ampliar el abanico de soluciones y participa al ciudadano en su definición. Estas transformaciones institucionales señalan una tendencia hacia la integralidad de las políticas implementadas en el tratamiento del problema habitacional y a garantizar el principio de participación ciudadana.

Entre los programas y planes desarrollados en materia de acceso a la Vivienda y a los Servicios Públicos Básicos se destacan el Plan Estratégico Provincial 2030, el Plan A Toda Costa (implementado en los departamentos Garay y San Javier) y el Plan del Norte (desarrollado en los departamentos General Obligado, Vera y 9 de Julio). Los esfuerzos realizados por el Estado provincial en estas jurisdicciones constituyen un signo de progresividad y una tendencia hacia la universalidad en la ampliación de la cobertura de Servicios Públicos Básicos y del acceso a la Vivienda, teniendo en cuenta las desigualdades territoriales que atraviesan los departamentos que abordan los planes citados.

Signo de progresividad

Entre las acciones dirigidas a grupos vulnerables, el mejoramiento de villas y asentamientos informales se consolidó como un tema de importancia en la agenda pública nacional y provincial creándose nuevas capacidades estatales que evidencian avances en el principio de igualdad y no discriminación. De los programas implementados a nivel provincial, el Plan Abre se constituyó como un sendero estratégico debido al carácter intersectorial de su planificación e integral de su abordaje.

En el año 2018 el Plan Abre desarrolló en las ciudades de Rosario, Santa Fe y sus áreas metropolitanas bajo el eje infraestructura y hábitat: 13.160 conexiones de luz segura, la provisión de agua potable mejorada en 14 barrios, la construcción de 1.000 viviendas, y la extensión de la red de desagües cloacales en 13 barrios. A estas acciones, en materia de gru-

pos vulnerables, se sumó el registro de 46 comunidades indígenas en el Registro Especial de Comunidades Aborígenes y la celebración de convenios entre la Secretaría de Estado del Hábitat y el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos destinados a desarrollar proyectos habitacionales y de urbanización para estas comunidades.

Alerta de regresividad

A nivel nacional se registró desde 2016 una orientación operativa distinta a la realizada por el ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

La orientación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda se caracterizó por: continuar la implementación de programas federales con nuevos actores financieros e inmobiliarios; promover el acceso a la vivienda a través del crédito hipotecario indexado por la inflación que los salarios no permitieron compensar; abandonar el alto grado de subsidio sin recuperación otorgado a las provincias que tenía la producción de vivienda social en la etapa anterior; generalizar el sistema de crédito dirigido a todos los niveles sociales y disminuir los compromisos financieros asumidos en materia de hábitat tanto en el presupuesto proyectado como en el ejecutado.

Signos de progresividad

En materia de acceso a los Servicios Públicos Básicos, en términos generales, se constata progresividad en la cobertura del Servicio de agua de red y de desagüe cloacal para toda la provincia y de gas en red para los aglomerados Gran Santa Fe y Gran Rosario. En 2010, del total de habitantes de la provincia de Santa Fe, el 83,6% disponía del Servicio de agua de red, el 45,9% de la población en viviendas particulares contaba con el Servicio de desagüe cloacal, el 98,29% contaba con electricidad por red y el 43,5% disponía del Servicio de gas de red.

En 2017 el 92,1% de la población urbana contaba con acceso al Servicio de agua de red y en 2019 el 64% de la población santafesina contaba con acceso a Servicios de cloacas. Por otra parte, el Servicio de gas en red también amplió su cobertura: en el aglomerado Gran Rosario del 64,4% en 2010 al 69% en 2018 y en el aglomerado Gran Santa Fe del 48,4% en 2010 al 50,3% en 2018.

Signo de progresividad

La creación de la Secretaría de Estado de Energía constituye una nueva capacidad técnica–administrativa adquirida en el área, al igual que la creación de la sociedad anónima «Santa Fe Gas y Energías Renovables», con participación estatal mayoritaria, para el servicio de gas y energía.

Alerta de regresividad

En lo que refiere a la accesibilidad económica a los servicios públicos básicos, a partir de 2016 los aumentos que se introdujeron en las tarifas afectaron con mayor profundidad a los sectores de ingresos bajos y medios.

En la provincia de Santa Fe en 2016 el servicio de gas natural registró aumentos de hasta 800% y la energía eléctrica de hasta 350%, en el valor de generación luego trasladado a la

tarifa, mientras el costo de la garrafa social de 10 kg registró una suba acumulada de 2015 a 2019 del 203,4%. En este aspecto se verifica regresividad en la accesibilidad económica. No obstante, se destaca la participación que la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe mantuvo, en representación de los usuarios santafesinos, mediante la asistencia a audiencias, la entrega de petitorios y la realización de reuniones con las asociaciones de defensa de los usuarios y consumidores. La participación de la Defensoría constituye una garantía en el acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales.

En la dimensión acceso a la justicia, se encontraron obstáculos persistentes en materia de desalojos debido a la inexistencia de un instrumento jurídico a nivel nacional y provincial que incorpore los estándares internacionales al respecto. Sobre este punto, se registró un proyecto de ley que propone implementar un marco regulatorio para los desalojos forzosos en la Provincia de Santa Fe, compatible con los Derechos Humanos, las normas internacionales y el derecho a una vivienda digna (Expediente Provincial N°38.422). Este proyecto, junto a diversas iniciativas presentadas, aún se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados.

Contexto Financiero y Compromiso Presupuestario Signos de progresividad

En el nivel provincial se registra progresividad en el compromiso presupuestario adoptado en materia habitacional, con un aumento del gasto ejecutado en obras de vivienda en el período 2010–2017.

Alerta de regresividad

El gasto nacional destinado a la provincia de Santa Fe en los rubros vivienda, agua potable y alcantarillado observó una tendencia regresiva en el período 2010 a 2013, una recuperación entre 2013 y 2016 y nuevamente una caída en el año 2017. Estas tendencias manifiestan cierta selectividad y discrecionalidad económica y política en la implementación de los programas nacionales, lo que afecta la coordinación de poderes y el principio de universalidad. Las fluctuaciones presupuestarias nacionales afectan la continuidad, el mantenimiento y la sostenibilidad de las políticas provinciales en la materia. En este sentido, la provincia de Santa Fe fue una de las provincias más perjudicadas en las transferencias de fondos nacionales.

Signo de progresividad

En materia de ejecución de gasto público provincial destinado a la prestación y el mantenimiento de saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios públicos básicos, se observa un crecimiento en términos absolutos y porcentuales de la inversión realizada desde 2010 a 2017, en relación con el gasto total ejecutado.

Producción y acceso a la información

En la dimensión de producción de información, se encontró que no existen sistemas estadísticos dedicados exclusivamente a medir el acceso y efectivo goce del Derecho a la Vivienda Adecuada y del Derecho a los Servicios Públicos Básicos. Los sistemas oficiales existentes (Censo nacional; Encuesta Anual de Hogares Urbanos; Encuesta Permanente de

Hogares) no se posicionan desde un enfoque de derechos humanos que exige datos específicos sobre las personas; más bien lo hacen desde paradigmas ligados al desarrollo económico y social. En el caso del Censo, su periodicidad (cada 10 años) y el carácter reducido del cuestionario que implementa, constituyen un obstáculo para el diseño apropiado de políticas públicas de viviendas y servicios a largo plazo.

El tamaño de la muestra de la Encuesta Permanente de Hogares, por su parte, si bien permite realizar desagregaciones por género y quintil de ingreso, en algunos casos sus resultados no son confiables. La Encuesta Anual de Hogares Urbanos, aunque resulta una herramienta valiosa para conocer la realidad del conjunto de la población urbana de las provincias, sufre una interrupción en su publicación desde 2014. Por último, más allá del Censo no se encontró un sistema de información estadística que releve la situación habitacional de la población rural, población que concentra las mayores desigualdades en el acceso a servicios públicos básicos.

A pesar de estos obstáculos, se destaca como un rasgo de avance en el principio de acceso a la información el Relevamiento Nacional de Barrios Populares, realizado en el año 2017 junto a diversas organizaciones sociales. El Relevamiento permitió recabar información sobre los bienes inmuebles, las construcciones y las personas que componen los barrios populares. De igual modo, también se destaca a nivel provincial el Registro Digital del Acceso a la Vivienda creado en 2016 el cual permite estimar el déficit habitacional en la provincia y obtener información cualitativa sobre los grupos que demandan vivienda.

VS

Recomendaciones

- Avanzar en el reconocimiento constitucional provincial del derecho a un ambiente sano y sustentable, del derecho al agua, del derecho a un hábitat urbano y del derecho a la ciudad.

- Profundizar el desarrollo de programas y planes destinados a proveer Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos con especial hincapié en villas, asentamientos informales y zonas rurales. Extender la cobertura de los programas existentes, en especial el Plan Abre, a todo el territorio provincial. Promover la consideración de la garrafa social como un servicio público básico.

- Jerarquizar e institucionalizar los programas creados a nivel nacional de modo que aseguren su continuidad independientemente de los perfiles políticos de los gobiernos de turno. Determinar criterios claros de adjudicación según jurisdicciones provinciales.

- Crear un Organismo de Control o Ente Regulador del servicio de energía eléctrica, tal como lo exige el art. 42 de la Constitución Nacional, con capacidad técnica, autonomía funcional, autarquía y con representación de los usuarios.

- Afianzar los mecanismos de producción de información existentes, especialmente el Registro Digital del Acceso a la Vivienda, según desagregaciones sugeridas por el enfoque de Derechos Humanos. Generar sistemas de información que releven las características socio-habitacionales de la población rural de forma periódica.

- Promover la protección contra desalojos forzosos a través de un marco regulatorio que incorpore los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.
- Profundizar el desarrollo de capacidades políticas de coordinación intersectorial entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Institucionalizar mesas de coordinación según temas.
- Desarrollar y fortalecer las capacidades presupuestarias para favorecer la inversión en infraestructura de Servicios Públicos de forma de garantizarlos en todo el territorio provincial.

7.1.5 Derecho a una Vida Libre de Violencia

Hallazgo general

El Derecho a una Vida Libre de Violencia en la provincia muestra rasgos de progresividad en la búsqueda de su protección y garantía, con un alto grado de adhesión a disposiciones de derechos humanos, tanto a nivel nacional como provincial, lo cual favorece la formulación de políticas sociales basadas en ese enfoque. La legislación muestra progresividad, por un lado, en términos de ampliación conceptual y de incorporación de nuevos tipos y modalidades de violencia de género que completan la visión de integralidad que aporta la Convención de Belém do Pará; y por otro, en la promoción de los principios de igualdad y no discriminación y de universalidad en la garantía del derecho en poblaciones vulnerables (por motivos de edad, discapacidad, ubicación territorial y/o condiciones particulares de vida,adolescentes y adultos mayores, ruralidad, situación de encierro, violencia familiar y laboral, explotación y Trata, etc.).

En materia de institucionalidad organizacional, el gobierno provincial avanzó, desde el año 2008, en la creación de áreas y programas con importantes esfuerzos de coordinación intersectorial, interministerial e interjurisdiccional; en el fortalecimiento de capacidades institucionales con significativos avances en amplitud territorial; en la puesta en marcha de procesos mayormente vinculados a la atención de víctimas en las situaciones de emergencia; así como también en los significativos aumentos financieros y presupuestarios.

Existen desafíos a alcanzar en la búsqueda de darle sostenibilidad como política de Estado, así como a la generación de consensos al interior del Estado que apunten a avanzar en propósitos más estructurales, que trasciendan los períodos de gobierno, tales como la vinculación y coordinación de acciones entre los tres Poderes del Estado, especialmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; mayor impulso a las políticas de prevención aún insuficientes, en el marco de garantizar una vida libre de violencia desde una perspectiva integral y de eliminar aquellos procesos que tienden a la revictimización; profundización e institucionalización de la participación de organizaciones sociales especializadas en la temática en lo referido a diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas específicos.

Las cifras sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres arrojan signos de alarma y evidencian su profundo arraigo social y cultural. No obstante, la creación de Registros para su medición y orientación para el diseño e implementación de acciones, contribuye a visibilizar la problemática e intervenir de manera más efectiva, con mayor conocimiento sobre los factores que inciden en la erosión del tejido social y es señal de progresividad.

Recepción del derecho

El Estado argentino presenta grandes avances en cuanto a la incorporación de la Convención de Belém do Pará en su estructura normativa (sanción de la Ley Nacional 26.485/2009 y modificación del Código Penal Argentino en 2012) así como también la de otros instrumentos internacionales con carácter vinculante que protegen este derecho. La provincia de Santa Fe ha adherido a la Convención mediante la Ley Provincial 13.348/2013 y su Decreto reglamentario 4028/2013.

La legislación nacional y provincial realiza aportes al contenido de la Convención, e incorpora aspectos novedosos y relevantes para la protección de las mujeres: define la violencia de manera más amplia, incorpora la «omisión» además de la acción o conducta, considera tanto la violencia directa como la indirecta, e incluye tipos y modalidades que no habían sido contempladas con anterioridad.

Existe también una amplia variedad normativa específica nacional y provincial que, en la última década, avanza en la protección de las personas mediante variados mecanismos y garantías y en materia de delitos, como por ejemplo la Trata de personas, la violación, el acoso, etc., y contempla poblaciones de mujeres y situaciones muy diversas. A partir de 2010, e incluso con anterioridad, se observa también la entrada en vigencia de leyes nacionales, a las que adhirió la provincia, que brindan expreso reconocimiento a poblaciones con orientaciones sexuales diversas y las igualan en ciertos derechos de los que históricamente fueron relegadas (Ley de identidad de género, Ley de matrimonio civil igualitario); así como también protegen y promueven el efectivo cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, del derecho a la identidad de género y a la diversidad sexual.

Alerta de regresividad

Sin embargo, la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962, no recepciona el *corpus* de derechos humanos ya que, a pesar de iniciativas producidas, no ha sido reformada desde la recuperación de la democracia.

Por otra parte, se pueden mencionar como vacancias legislativas la condena ante situaciones de inseminación artificial no consentida, la condena ante la esterilización forzada; así como también aún están pendientes el cupo laboral trans, la paridad de género en las listas electorales y la Ley de Educación Sexual Integral.

Capacidades estatales

En 2008 se crea por primera vez una estructura rectora en género (Dirección Provincial de las Mujeres) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social; en 2011 cambia de denominación (Dirección Provincial de Políticas de Género) y en 2015 fue jerarquizada al rango

de Subsecretaría. También se crea en 2015 la Subsecretaría de Diversidad Sexual. La provincia de Santa Fe es la primera provincia del país en crear esa dependencia gubernamental.

Se identifican alrededor de un centenar de diferentes áreas u oficinas distribuidas en las cinco Regiones provinciales o Nodos, dedicadas a la recepción de denuncias, asesoramiento jurídico y psicológico, patrocinio jurídico y atención de la emergencia; un amplio número de plazas en casas de protección, la creación reciente de casas LGBTI en tres de las cinco ciudades cabeceras de Nodo de la provincia y un crecimiento de Áreas de la Mujer a nivel local. Se manifiesta progresividad en el fortalecimiento de capacidades estatales con considerable expansión territorial acompañada de una base jurídico–normativa de la institucionalidad.

El patrocinio jurídico a través de los Centros de Asistencia Judicial presenta algunas limitaciones en términos de universalidad en cuanto al acceso al servicio y al alcance territorial (seis ciudades de cuatro Regiones o Nodos). En cambio es más accesible el servicio de asesoramiento jurídico que se presta tanto en espacios municipales/comunales, como también el brindado por equipos de profesionales pertenecientes al gobierno provincial, y a nivel del Poder Judicial de la provincia.

Signos de progresividad

La existencia de casas de protección en la provincia de Santa Fe se destaca como excepcional en relación a la generalidad del país. Surge claramente la progresividad, al considerar que en 2008 no existía ningún albergue para mujeres en situación de violencia gestionado por la provincia; en 2015 el gobierno provincial ya contaba con más de 100 plazas, y para el año 2018 se cuenta con un total de 200 plazas disponibles, distribuidas en 15 espacios del territorio. Esa progresividad, se traduce en mayor universalidad en el acceso de las personas a esas prestaciones, en la medida que se amplían las casas de protección y las plazas disponibles. Pero por otro lado, la escasez de plazas en algunas localidades de la provincia, como las regiones del norte y del extremo sur de la provincia, puede constituir una señal de alerta en términos de territorialidad.

Esa existencia es considerada el punto de partida en la satisfacción del derecho por parte del Estado ante la emergencia, dado que la solución definitiva es garantizar el derecho a una Vivienda Adecuada. Se considera revictimización la prolongación del hospedaje de las mujeres y sus hijos por un tiempo extenso.

También existen líneas telefónicas gratuitas para brindar asesoramiento y realizar denuncias, referenciadas cada una a una temática particular (Trata de personas, violencia de género, delitos contra las personas). Se han incorporado mecanismos de coordinación (interestatales, interministeriales o entre organismos públicos y de la sociedad civil)y se habilitaron espacios de participación con organizaciones sociales abocadas al problema (como el Consejo Consultivo para Prevenir, Asistir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Mesa Interjurisdiccional de Lucha contra la Trata de Personas, la Mesa de Mujeres en Situación de Encierro, y la construcción de Redes en materia de violencia laboral).

Tanto el Estado Nacional como el Estado provincial han diseñado Planes de Acción enmarcados en la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres. A nivel provincial, el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD), fue lanzado en 2013 y

constituye la primera iniciativa oficial y el primer compromiso político de gobierno con la igualdad de género a través de un abordaje territorial. El PIOD fue precedido por una serie de acciones y programas tendientes a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres que fueron desarrollándose con anterioridad a nivel municipal (Municipio de Rosario). A nivel Nacional el Plan de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019) fue presentado en 2016 por el Consejo Nacional de las Mujeres.

Existe además una oferta programática nacional y provincial (desde 2008) con incidencia en el territorio que abarca los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo; así como también la promoción de derechos, la asistencia, prevención y protección frente a la violencia, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional. También se verifica una amplia oferta de programas municipales con incidencia localizada y que en algunos casos se constituyen como antecedente (Municipio de Rosario) del despliegue programático a nivel provincial. No obstante la existencia de esta oferta programática, se considera que aún es débil en términos de integralidad dado que la violencia constituye un problema estructural transversal que fragiliza el tejido social. La exigencia de aplicar una visión integral en las políticas, implica instrumentar acciones con una mirada amplia y articulada sobre el problema (física, sexual, psicológica, económica, laboral, educativa, obstétrica, simbólica, mediática, institucional, entre otras) que las vincule con las múltiples manifestaciones existentes de la cultura patriarcal. De no incorporarse esa mirada integral, se corre el riesgo de limitar los impactos positivos que se persiguen alcanzar en cuanto a igualdad de derechos y oportunidades.

Se visibiliza progresividad en la sensibilización y el dictado de capacitaciones y talleres relativos a violencias y promoción de derechos, tanto desde el Poder Ejecutivo provincial, como a nivel del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. Las campañas oficiales de prevención y/o sensibilización contra la violencia hacia las mujeres cumplen un rol informativo, de sensibilización, y de promoción del derecho a una vida libre de violencia. Se difunden anualmente enmarcadas en días conmemorativos, y en fechas que recuerdan o festejan acontecimientos; suelen dirigirse a públicos específicos, y focalizan en dimensiones en que se manifiesta la violencia hacia las mujeres vinculadas al día que se festeja o conmemora.

Contexto financiero y compromiso presupuestario

Se reconoce un importante esfuerzo del Estado provincial por financiar la implementación de políticas y la creación de organismos para la atención, prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres. Si bien la provincia de Santa Fe no ha recibido fondos del Instituto Nacional de las Mujeres (entre 2015 y 2018) tanto los montos en pesos como el porcentaje de fondos asignados por el gobierno provincial a políticas de género y diversidad sexual puestos en relación con el gasto total presupuestado, fue creciendo sostenidamente. Entre 2010 y 2016 esa relación crece 5 veces.

En materia de accesibilidad a la información presupuestaria, la provincia publica los presupuestos anuales y su ejecución en el sitio web oficial, donde es posible, al menos en lo que respecta a la estimación presupuestaria, acceder al gasto en políticas de género con cierto grado de desagregación (gasto en personal, gasto en asistencia, gasto en programas, etc.).

Sin embargo, existe una debilidad en la publicación de información sobre ejecución presupuestaria. La Cuenta de Inversión presenta el monto de ejecución del gasto correspondiente a la Dirección Provincial de la Mujer, sin desagregaciones, sólo para los años 2010, 2011 y 2012. A partir de 2013 ya no se publica. Tampoco se encuentra disponible ningún informe de gestión que presente información de ejecución presupuestaria analizada.

Alerta de regresividad

Existe un escaso compromiso financiero del Estado nacional en materia de políticas de género. Entre 2008 y 2017 los fondos asignados al hoy denominado Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), disminuyeron en términos relativos: significaban en 2008 el 0,0031% del presupuesto total nacional, y llegaron a su pico mínimo en 2014, con una representación del 0,0018%.Es notable también la sub–ejecución de las partidas presupuestarias asignadas al INAM. En el período 2012–2017, nunca se lograron ejecutar todos los recursos disponibles, con variaciones a lo largo de los años: entre 2012 y 2013 la sub–ejecución fue muy elevada, disminuyó en 2014 y 2015, y aumentó nuevamente en 2016 y 2017.Por otra parte, si bien el Instituto Nacional de las Mujeres presenta información sobre ejecución presupuestaria en su informe de gestión anual, la información aportada es sumamente escasa, con un grado de desagregación insuficiente para el logro de un análisis pormenorizado en línea con el enfoque de derechos.

Acceso a la información y participación

Existe normativa nacional y provincial que faculta el diseño e implementación de registros de situaciones de violencia así como la sistematización y difusión de información relativa a la violencia contra las mujeres (Ley Nacional 26.485 y Ley Provincial 13.348/2013). Refiere mayormente al registro, procesamiento y difusión de la información como las facultades del organismo rector de las políticas de género o funciones que pueden llevar adelante diferentes organismos del Estado. No menciona de manera expresa la obligación, o al menos la necesidad, de la aplicación de encuestas periódicas para conocer, además de información cuantitativa surgida de los registros oficiales, otros aspectos referidos a la percepción de la población.

Signos de progresividad

La creación del Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM) en 2016, es signo de progresividad en la provincia a partir del reconocimiento y esfuerzo de dimensionar la gravedad de la situación de las mujeres, a través de la generación de los primeros informes estadísticos oficiales sobre situaciones de violencia y femicidios, publicados a partir del segundo cuatrimestre de 2017.

Los Informes publicados hasta el momento, reflejan aspectos pendientes de mejora y consolidación, como la existencia de inconsistencias en los criterios de sistematización, lo que no hace posible su consolidación o comparación entre periodos. Las bases de datos no están completas debido a que las reparticiones que alimentan el registro no alcanzan un número representativo del total de la provincia de Santa Fe.

Señal de estancamiento

Si bien el Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, cuenta con una base documental que comprende todos los fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia Provincial desde el año 1983 a la actualidad, no produce información estadística ni informes acerca de la problemática de la violencia hacia las mujeres o investigaciones que analicen jurisprudencia, casos testigo o doctrina. En la provincia esta función es en parte cumplida por la Defensoría del Pueblo. Es difícil también acceder a datos cuantitativos referidos a cantidad de causas, tipo de causa, su estado, su distribución geográfica, etc. En cuanto a los registros estatales en general, se reconoce que no aparece aún un criterio unificado para la sistematización de información en base al enfoque de derechos. La implementación y publicación de estudios de percepción social sobre violencia e inseguridad presenta escasos antecedentes en todos los niveles del Estado.

El Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM), dependiente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), ha recopilado entre 2013 y 2017 un total de 260.156 casos en Argentina. Por su parte, en base a información de la Justicia Argentina, desde 2014 a 2017, cada año han muerto en nuestro país más de 200 mujeres víctimas de femicidios.

En el caso del anoticiamiento y registro de femicidios, es importante destacar que las cifras publicadas por los registros estatales y de organizaciones de la sociedad civil, tanto en cuanto a cantidad como tasas de femicidios a nivel país y a nivel provincial, no siempre coinciden entre sí, incluso se observan grandes diferencias entre los datos, debido a la heterogeneidad de fuentes consultadas y a los criterios utilizados para cada relevamiento por los distintos organismos u organizaciones.

En el caso de la recopilación de información referida a situaciones de violencia contra las mujeres, el registro nacional (RUCVM) registra datos de aquellos casos ocurridos a mujeres mayores de 14 años, aportados por organismos estatales. A nivel provincial, el Registro Único de Situaciones de Violencia contra las Mujeres (RUVIM), no establece límites de edad para las mujeres que sufren violencia por su situación de género, y tiene en consideración los datos provenientes tanto de organismos estatales como de organizaciones sociales. Actualmente, la información que el RUVIM consolida proviene de organismos provinciales y de algunos municipales, y se encuentra abierto a nuevos aportantes (municipios, comunas, organizaciones sociales) con quienes poder seguir construyendo este registro colectivo.

En el periodo informado, 2013 a 2017, se puede observar que el RUCVM ha registrado cada año mayor cantidad de casos que el periodo anterior, exceptuando 2016. Esto puede deberse a causas de diverso orden: sea un aumento en la ocurrencia de casos de violencia, como un aumento en la disposición a realizar denuncias por parte de las víctimas, o una mejora en la captación de datos por parte de los órganos que toma registro de casos, o bien mayor conciencia social en el ejercicio del derecho. De todas maneras, queda evidenciado que el fenómeno de la violencia hacia las mujeres se encuentra fuertemente arraigado en la sociedad argentina.

Puede decirse que existe una correspondencia entre la información resultante del registro nacional y la información resultante del registro provincial, tanto sea en relación a la ocurrencia de situaciones de violencia por las que atraviesan las mujeres como en relación a femicidios, ya sea para un periodo de varios años como para un periodo de un solo año.

Esto lleva a pensar que el fenómeno de la violencia contra las mujeres tiene patrones que no pertenecen a una determinada provincia o localidad, sino que se trata de un fenómeno de características extendidas a la sociedad toda, de la que nuestra provincia no es excepción.

Las estadísticas coinciden en presentar que la gran mayoría de los hechos de violencia se realizan contra mujeres de entre 20 y 40, seguido del grupo de mujeres entre 41 y 50 años.

Resulta también muy importante el porcentaje de registro de situaciones de violencia sufridas en la niñez y adolescencia.

En casi la totalidad de los casos, los actos de violencia y crímenes fueron perpetrados por varones, en su mayoría comprendidos en el rango etario de 19 a 40 años, seguido del grupo de varones de entre 41 y 50 años. En un alto porcentaje de los casos existe un vínculo entre víctima y victimario, en particular parejas, ex–parejas, novios, maridos y convivientes, a lo que se suma familiares y conocidos. Es decir que el peligro acecha en el entorno cercano a la víctima, tanto dentro como fuera de la casa. Predominan las situaciones de violencia psicológica, seguidas de violencia física y violencia sexual.

Teniendo en cuenta los tres informes publicados por el RUVIM, que componen entre sí datos acerca de un año completo (3 cuatrimestres), la mayor parte de las denuncias fueron registradas en las comisarías, y en segundo lugar de importancia en centros de salud. Surge también como dato que la mayoría de las agresiones se producen en la noche, de madrugada y durante los fines de semana.

Signo de estancamiento

En cuanto al Índice de Participación de las Mujeres (IPM), Santa Fe es la única provincia en el país que visibiliza este tipo de datos. En 2017, el IPM del Poder Ejecutivo era del 27,4% (de 491 cargos de decisión sólo 135 son ocupados por mujeres); el IPM del ámbito Legislativo fue del 27,5% (promedio del IPM de ambas Cámaras). La Cámara de Senadores presenta un IPM crítico: 5,2%, de 19 Senadores, sólo una es mujer. Mientras que la Cámara de Diputados provincial presenta un IPM del 36%; esto es: de 50 diputados/as, 18 son mujeres. La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe es la institución en la que las mujeres se encuentran más gravemente sub–representadas. Si bien se puede destacar que teniendo en cuenta la totalidad de cargos de decisión existentes, el Poder Judicial para el año 2016 representaba un IMP del 48.46%.En el plano local, sobre 365 municipios y comunas que tiene la provincia, solo un 7,7% correspondían a cargos ocupados por mujeres[169].

169. El resultado de las últimas elecciones provinciales 2019, cambió el Indice de Participación de las Mujeres (IPM) en los ámbitos de decisión Política de los tres Poderes del Estado provincial. La mayor participación de las mujeres en la Cámara de Diputados y en Municipios y Comunas se hará efectiva a partir del 10 de diciembre de 2019 cuando asuman las nuevas autoridades electas (El Litoral, 2019, Declaraciones de la Subsecretaria de Políticas de Género).

VG

Recomendaciones generales para avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres

EN MATERIA DE PREVENCIÓN:

• Impulsar legislación que promueva la paridad de género, en la conformación de las estructuras de los tres poderes del Estado y en la constitución del Consejo de la Magistratura; promover acciones de sensibilización e información acerca de la importancia de la entrada en vigencia de leyes que habilitan el cupo laboral trans, la paridad de género y la Educación Sexual Integral (ESI); avanzar en legislar temas vacantes de normativa provincial, como la inseminación artificial no consentida y la condena a la esterilización forzada.

• Transversalizar el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe en todas las acciones del Estado con una visión integral y coordinar el funcionamiento entre los tres poderes del Estado a través de Protocolos de actuación.

• Robustecer y focalizar acciones de capacitación en violencia contra las mujeres en varones de todas las edades, dado que las estrategias de intervención suelen hacer recaer la responsabilidad de la prevención o defensa en la mujer víctima.

• Incorporar al RUVIM, paulatinamente, información proveniente de un mayor número de municipios y comunas aportantes.

• Coordinar acciones entre Defensorías, establecimientos educativos, centros de salud y organismos judiciales para el diseño de estrategias de protección de niñas, niños y adolescentes que atraviesan situaciones de violencia.

• Avanzar en la desagregación de información presupuestaria correspondiente a políticas de género y diversidad sexual, y garantizar la correspondencia de formato y contenido con la información de la ejecución de esas partidas, para lograr su comparabilidad.

• Promover la publicación de informes de gestión que presenten procesamiento y análisis referidos al financiamiento de las políticas de género y diversidad sexual, por Ministerio y Poder del Estado.

• Promover la rendición de cuentas anual de las acciones del Estado para la atención, prevención, sensibilización y erradicación de la violencia hacia las mujeres, a través de la presentación y publicación de información cuantitativa y cualitativa, en base a criterios del enfoque de derechos.

• Adaptar la base de datos del Poder Judicial a estándares del enfoque de derechos e incorporar el registro y publicación de datos cuantitativos referidos a: cantidad de causas de violencia contra las mujeres, tipo de causa, su estado, su distribución geográfica, etc.

• Implementar programas de intervención contra agresores y promover la creación de registros públicos de agresores, como medida de desaliento en la recurrencia de acciones, sensibilización y concientización de los agresores y de toda la comunidad.

• Crear unidades especializadas, eficaces y ágiles en diversos ámbitos de actuación del Estado: policía, tribunales de justicia, equipos interdisciplinarios; y articular la labor entre dichas unidades mediante protocolos intersectoriales de acción.

EN MATERIA DE ATENCIÓN:

• Garantizar la universalidad en el acceso de todas las personas al patrocinio jurídico gratuito y ampliar la cobertura territorial de los Centros de Atención Judicial en los cinco Nodos provinciales y al interior de los mismos.

• Reformar el sistema de aplicación de medidas de exclusión del hogar, prohibiciones de acercamiento y las sanciones ante violación de las medidas.

• Invertir la lógica de la aplicación de la custodia ante hechos de violencia contra una mujer: establecer controles a la movilidad del victimario y no a la víctima, para evitar que las medidas de protección afecten la cotidianeidad de vida de la persona que se pretende proteger y restrinjan su capacidad y libertad de movimiento así como la de sus hijos e hijas.

• Publicitar la existencia de diferentes oficinas y/o áreas estatales especializadas para recibir denuncias y garantizar guardias permanentes durante las 24 h, incluidos los fines de semana y feriados.

EN MATERIA DE REPARACIÓN Y SANCIÓN:

• Garantizar, los derechos a la vivienda, salud, educación, trabajo y otros requerimientos específicos a víctimas y a sus hijos e hijas.

• Ampliar la reparación de daños por violencia a la víctima, y a sus hijos e hijas, a ámbitos de intervención de la justicia civil (daños morales, daños psicológicos, daños económicos, alteración de las condiciones de su existencia, etc.)y no restringirlos sólo a la justicia penal.

7.2 Hallazgos y recomendaciones generales

Los derechos evaluados han mostrado avances progresivos en diversos principios del enfoque de derechos que conforman la matriz de evaluación; sin embargo, aún son importantes los desafíos y se detectaron alertas de regresividad y señales de estancamiento en el acceso a derechos.

Los principales *hallazgos*, ordenados en función de la matriz de evaluación, refieren a:

(RECEPCIÓN DEL DERECHO):

Los derechos evaluados muestran, en general, progresividad en su recepción legal, en el aparato institucional del Estado y en las políticas públicas. Adquieren jerarquía cons-

titucional —en la Constitución Nacional— y fueron incorporados a la legislación interna nacional y provincial a partir del reconocimiento explícito de los tratados de derechos humanos del sistema internacional y del sistema interamericano. Sin embargo, este avance en derechos humanos no obtiene la misma jerarquía de receptividad en la Constitución Provincial vigente, no obstante existió una iniciativa de reforma constitucional en 2018 que lo contempló. Por otra parte, se verificó el tratamiento parlamentario de algunos proyectos legislativos sectoriales (en Salud y en Educación) que se proponen crear en la estructura del Estado una institucionalidad suficiente para su garantía.

(CAPACIDADES ESTATALES):

Las capacidades estatales para garantizar el ejercicio de derechos a nivel provincial mostraron avances en cuanto a la creación y jerarquización de estructuras, la existencia y fortalecimiento de programas, la identificación de algunos senderos estratégicos, el sostenimiento y crecimiento de la infraestructura, la expansión de la cobertura territorial y esfuerzos de coordinación intersectorial e intergubernamental entre Provincia, Municipios y Comunas. Sin embargo, se relevaron desafíos en torno a las capacidades de coordinación tanto entre los diferentes poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como a nivel intergubernamental entre Provincia y Nación; así como también respecto a profundizar capacidades necesarias para transversalizar la perspectiva de género y diversidad sexual en todas las estructuras del Estado, en su funcionamiento y en la formación de sus agentes.

La evaluación del estado de avance de los derechos demostró la existencia de un Estado con capacidad política, permeable a las demandas y a la canalización de intereses sociales, que requirió ampliar sus capacidades en función del reconocimiento de nuevos derechos que se incorporan a la agenda pública y a la agenda gubernamental (creación de APRECOD, en relación a los consumos problemáticos; el Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF) de la provincia de Santa Fe y el Laboratorio de Especialidades Medicinales (LEM), en función de la producción pública de medicamentos; la creación de la Subsecretaría de Diversidad Sexual y la jerarquización de la Subsecretaría de Políticas de género, para abordar desigualdades; etc.)

En materia de políticas orientadas a sostener en el nivel provincial la Educación Sexual Integral, es importante señalar las estrategias sostenidas de los Ministerios de Salud y Educación para fortalecer las capacidades estatales y dotar de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la Educación Sexual Integral (ESI) en el sistema de educación pública y el acceso al protocolo para la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en el sistema de salud pública, en el marco de un proceso conflictivo socio cultural, tanto nacional como subnacional.

(CONTEXTO FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO):

Se evidencian progresos en el gasto provincial asignado a los derechos evaluados (principalmente en Vida Libre de Violencia, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos); sin embargo, es necesario continuar aumentando progresivamente el gasto destinado a garantizar estos derechos. También se evidencian esfuerzos del Estado provincial en el sostenimiento presupuestario destinado a garantizar el derecho a la Salud, a la Educación y a la Seguridad

Social (principalmente este último a partir del 82% móvil, inmediato o progresivo según circunstancias específicas, y el mantenimiento de la Caja Provincial de Jubilaciones y Pensiones)

(IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN):

Al evaluar la prioridad en poblaciones vulneradas se visualizan progresos en relación a pueblos originarios (la creación y existencia del Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS), los espacios de participación y las políticas vinculadas a la educación intercultural bilingüe, a la vivienda y acceso a la tenencia de la tierra, a los servicios de salud sexual y procreación responsable); en materia de género y diversidad sexual a partir del trabajo con mujeres en situación de encierro, con poblaciones del colectivo LGBTIQ.

Se visualiza que algunos derechos (educación y salud) presentan trayectorias más consolidadas que permiten una capilaridad territorial institucional más afianzada, mientras que otros derechos (Vida Libre de Violencia; Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos) recientemente han ampliado las estructuras, instituciones y programas en el territorio provincial: creación de casas de protección, celebración de reuniones de consejos provinciales en los cinco nodos de la provincia, y la existencia de planes y programas específicos en diversas regiones en el marco del Plan Estratégico Provincial en materia de vivienda y servicios públicos básicos). Sin embargo las desigualdades territoriales en la Provincia aún siguen siendo un aspecto a resolver y representa un desafío la continuidad de planes diseñados a medida de diagnósticos específicos.

(ACCESO A LA JUSTICIA):

Se evidenciaron mecanismos de exigibilidad, por ejemplo, en relación al derecho a la salud (recursos de amparo, instancias administrativas y espacios gratuitos de asesoramiento y patrocinio). Asimismo en relación a la Seguridad Social, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, se presenta como un ámbito muy auspicioso, en cuanto a la recepción de reclamos y consultas, estableciendo un eficaz lazo entre la población y los organismos que protegen y garantizan el derecho. Recepciona y atiende reclamos por falencias en la prestación de servicios por parte de los efectores públicos de salud e inconvenientes relacionados con Instituto Autárquico Provincial de Obra Social y otras obras sociales. A su vez, cuenta con un área dedicada exclusivamente a la vulneración de derechos de personas con discapacidad. En cuanto al derecho al acceso a Servicios Públicos Básicos, intervino con los problemas generados por los créditos UVA y frente al aumento de tarifas.

En cuanto al Poder Judicial la provincia de Santa Fe, cuenta con dos cámaras abocadas a lo contencioso administrativo, donde se radican las acciones vinculadas a la Seguridad Social especialmente aquellas referidas a temas previsionales. Ambas cámaras se localiza, una en la ciudad de Santa Fe y otra en la ciudad de Rosario.

Entre los desafíos, consideramos la necesidad de existencia de patrocinio gratuito para garantizar el acceso a una Vida Libre de Violencia, la reformulación en la aplicación de mecanismos de protección a víctimas de violencia y la falta de un marco regulatorio acorde a los derechos humanos en relación a los desalojos forzoso.

La coordinación del Poder Judicial con otros poderes del Estado y su sensibilidad en materia de derechos vinculados a la violencia de género es también un desafío a fortalecer. La red institucional del Poder Judicial no se encuentra suficientemente extendida en todo el territorio provincial lo que dificulta el acceso a la justicia de toda la población en condiciones de igualdad y sin discriminación.

(ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN):

Si bien se han relevados avances vinculados a la conformación de espacios de sistematización y producción de información, aún resulta un desafío pendiente que la información producida sea acorde al enfoque de derechos. La información no se produce de manera desagregada, ni periódica ni consecutiva (por sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia–raza, y otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad) ni a nivel federal, sobre cada provincia; que permita dar cuenta de las diversas poblaciones en línea con el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, en relación a la sanción de una Ley provincial de acceso a la información pública, en la práctica, la institucionalidad vigente no prevé normativamente de manera plena el acceso a información pública de los tres poderes del Estado. Como consecuencia se observan dificultades para acceder y disponer de cierto tipo de información pública, y en particular para recabar información sobre percepción de los derechos desde la perspectiva del propio actor social (señales de progreso cualitativas).

Entre las *recomendaciones* generales para avanzar en la garantía de todos los derechos evaluados se destaca:

- Reformar la *Constitución Provincial* para jerarquizar los derechos humanos y contribuir a garantizar su institucionalidad y su cumplimiento efectivo.
- Profundizar el desarrollo de capacidades políticas de *coordinación* intersectorial y entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.
- Adecuar la organización institucional del Estado al enfoque de derechos, lo que implica, entre otros aspectos, que la *participación* de los actores incida en la toma de decisiones así como también continuar avanzando de forma *progresiva* en la garantía plena de los derechos y ante todo sin retrocesos en su garantía.
- Desarrollar y fortalecer las *capacidades presupuestarias*, actualizar el monto de las prestaciones no contributivas provinciales relativas a Seguridad Social.
- Fortalecer las acciones dirigidas a corregir *desigualdades* vinculadas al ciclo de vida de las personas y a las desigualdades de género.
- Generar capacitaciones en relación a la *perspectiva de derechos y de género* en todos los poderes y niveles del Estado para favorecer la sensibilización, la información y la formación de los agentes del Estado.
- Sostener los planes de desarrollo territorial diseñados a la medida de las problemáticas específicas de cada territorio: Plan del Norte, A toda Costa, Acuerdo Capital y Plan Abre.

• Fortalecer los esfuerzos del Estado para garantizar el *acceso igualitario a la justicia* en todo el territorio provincial.

• Institucionalizar por Ley y hacer efectivo un *sistema rector en materia de producción, gestión y seguimiento* de la información pública con enfoque de derechos a nivel provincial, que cumpla una función directiva y organizativa en cada uno de los poderes del Estado, con bases conceptuales y metodológicas acordes; que centralice, actualice y monitoree la información pública del Estado.

• Instrumentar un *sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas* en línea con el enfoque de derechos que produzca información desagregada y principalmente relativa a indicadores de resultados.

• Incorporar las *percepciones de* las personas en la evaluación de los derechos a partir de herramientas de recolección de información que permitan alimentar la información cualitativa (señales de progreso) e incorporar la voz de la ciudadanía en la construcción de información pública.

7.3 El tratamiento político de las desigualdades en el territorio provincial

El Enfoque de derechos, conforme a la matriz elaborada y explicitada en el Capítulo 3, contribuyó a identificar, producir, sistematizar y analizar evidencia empírica sobre el territorio provincial respecto al cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación a la satisfacción de aquéllos derechos sociales, que fueron objeto de la evaluación. Algunos derechos seleccionados coinciden con temas prioritarios de la agenda pública, y todos son de interés de la Defensoría del pueblo de la provincia de Santa Fe. En este marco, el enfoque ofrece la potencialidad, en términos teórico–metodológicos y operativos, no solo de captar información que da cuenta de avances del Estado en el cumplimiento de obligaciones de derechos humanos asociadas a la satisfacción de derechos sociales, sino también arroja luz sobre la incidencia de ese accionar en las desigualdades estructurales que afectan a poblaciones vulneradas, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

La Agenda 2030 entiende que el desarrollo se vive en el territorio (CEPAL, 2019). Por esa razón los gobiernos intermedios, al igual que los locales, son considerados protagonistas y promotores del desarrollo y, en consecuencia, como fue señalado, la adaptación de la Agenda al contexto provincial es fundamental. Se considera central para ello el trabajo coordinado entre niveles jurisdiccionales (Estado Nacional, Estado Provincial y Estado Municipal), asignaciones presupuestarias suficientes y autonomía en la toma de decisiones. Tanto los ODS relativos a temas sociales explícitos —lucha contra las desigualdades, el hambre, la pobreza y todo tipo de discriminación, el acceso a la salud, a la alimentación adecuada, a la educación, al empleo, etc.— como los que conforman el denominado «pilar social extendido» —de orden económico, ambiental, institucional con fuerte impacto social— son indivisibles en materia de desarrollo inclusivo. Es decir, se consideran condiciones necesarias

para el crecimiento económico, el aumento de la productividad y el cambio estructural para un desarrollo sostenible inclusivo. El ODS 10, refiere expresamente a la reducción de las desigualdades y está vinculado a tres Objetivos de Gobierno (OGS) definidos por Argentina: estabilidad macroeconómica, desarrollo humano sustentable y fortalecimiento institucional.

Este apartado se propone ofrecer un panorama político general amplio de la acción estatal provincial respecto a avances en el cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos y, en ese marco advertir también sobre la incidencia de esa acción en el tratamiento de desigualdades estructurales territoriales. Al enfatizar en la acción estatal provincial desplegada en conjunto, en base a la evaluación de avances en cinco derechos sociales, y en especial, en relación a poblaciones vulneradas, podemos reconocer también la incidencia de esa acción en el tratamiento de desigualdades estructurales territoriales.

Cabe reiterar aquí, muy especialmente, dos aclaraciones ya hechas en otros capítulos. En primer lugar, que existen responsabilidades interjurisdiccionales del Estado (nacional, provincial, municipal) en materia de derechos humanos y de desigualdades, con distintos niveles de responsabilidades según el derecho de que se trate, y que inciden tanto en esta valoración, así como también en esta evaluación como fue desarrollado. En segundo lugar, que existe una vacancia importante de información estadística oficial que contemple las exigencias del enfoque de derechos humanos y de la Agenda 2030 (Ver Capítulo 6), principalmente en materia de desigualdades centradas poblaciones vulnerables. Si bien esas exigencias constituyen un importante elemento de presión para los sistemas de información existentes, dado que deben generar datos en áreas donde antes no había demanda, también es cierto que ese nivel de información desagregado que se exige, favorece la visibilización de las desigualdades entre los diferentes sectores sociales y la toma de decisiones para la producción de políticas efectivas. Mientras tanto, con el nivel de información existente y con estrategias para suplir vacancias, el Equipo llevó adelante el desafío de la evaluación.

Metodológicamente, partimos de una selección de las principales acciones implementadas por el Estado, dirigidas directa o indirectamente a poblaciones vulneradas, surgida de la sistematización de la evidencia empírica de los derechos sociales evaluados y de la descripción presentada en el Capítulo 4. Esa selección principal de acciones, se vincula a cada derecho al cual se dirige y se asocia cada eje de desigualdad estructural que involucra. La vinculación entre acciones, derechos y desigualdades es realizada, según el enfoque, de cierta forma. Para ello, utilizamos una selección de principios, como son los de universalidad, integralidad, interdependencia e indivisibilidad, que guían la acción estatal en su conjunto en materia social y fueron considerados en el análisis de los derechos, aunque no forman parte, en sentido estricto, de la matriz metodológica construida.

La CEPAL le ha dado centralidad al estudio de las desigualdades en el marco del desarrollo en la región desde hace más de dos décadas. Se ha ocupado de producir información, análisis y evidencia empírica sobre los países de América Latina y el Caribe, de manera rigurosa y sistemática, y hoy reafirma: 1) que los desafíos que enfrenta la región en materia de desarrollo requieren transitar, en forma simultánea, los caminos que conducen a reducir las desigualdades en sus muy diversos planos (económico, productivo, territorial, laboral, social). Subyace en esa afirmación el planteo que la región es la más desigual del mundo en

términos de concentración del ingreso y que esa realidad resulta de múltiples factores conectados entre sí; 2) advierte que para avanzar hacia un desarrollo con igualdad se requiere fortalecer las capacidades de los Estados para generar cambios profundos en el campo de las políticas ; 3) ubica al Estado en el centro de las estrategias para reducirlas en el mediano y largo plazo; sugiere caminos y herramientas concretas para el logro de esos propósitos (CEPAL, 2010, 2012, 2014a, 2016, 2017, 2018, 2018b).

Las desigualdades sociales constituyen un obstáculo estructural de las sociedades para el pleno ejercicio de los derechos y para el logro del desarrollo social inclusivo tanto en la región, como en el país y en el territorio provincial. En todas sus manifestaciones, las desigualdades afectan no solo al componente social del desarrollo, sino también constituyen un freno para las dimensiones económicas y ambientales (CEPAL, 2018b). Así como lo social no se juega sólo en lo social, lo económico no se juega sólo en lo económico: el desarrollo social es una condición para el crecimiento económico y para la protección del medioambiente (CEPAL, 2018).

Las diferencias socio económicas, como en el acceso y distribución del ingreso, conforman una dimensión central de la desigualdad y están fuertemente asociadas, en toda la región, a la heterogeneidad estructural de la matriz productiva y su escasa diversificación. Si bien, desde la década del 2000 se observó una mejoría en la distribución del ingreso, a partir del 2015 se desacelera ese ritmo y hoy persisten altos niveles de concentración de ingresos y de la riqueza que conspiran contra el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2017a). No obstante, ha sido suficientemente probado que la desigualdad no se refiere únicamente a la dimensión económica o de medios (ingresos, propiedad, activos financieros y productivos) sino que comprende también otras dimensiones —como las étnicas, las de género, las del ciclo de vida, las territoriales, las vinculadas a situaciones de discapacidad y a orientaciones sexuales diversas— que se entrecruzan, se potencian y se encadenan. Para resolver el problema de las desigualdades, la idea que refuerza el enfoque es que las brechas no se abordan una a una sino que al estar entrelazadas necesitan un tratamiento político conjunto. Todas las expresiones de la desigualdad restringen el ejercicio de derechos, de capacidades, de autonomía y de reconocimiento (CEPAL, 2014a; 2016a).

La literatura afirma que la igualdad de medios y la igualdad de oportunidades no resultan suficientes lograr reducir o erradicar las desigualdades de género, su manifestación y su reproducción. Para lograr la efectiva igualdad de oportunidades, por ejemplo, es necesario, entre otras cosas, contemplar las condiciones en el punto de partida entre varones y mujeres, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y pautas discriminatorias arraigadas en las relaciones sociales. Con respecto a la igualdad de medios, por otra parte, las discriminaciones en las oportunidades ~~la~~ condicionan fuertemente no sólo el acceso a ellos sino también su sostenimiento a través del tiempo. Por ejemplo, las mujeres sufren, en general, mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo, e interrupciones en sus trayectorias laborales a causa de la división sexual del trabajo (nacimientos, crianza de hijos e hijas, cuidados familiares). Esas dificultades e interrupciones operan como barreras para acceder a prestaciones jubilatorias en la vejez; ese impedimento de acceso a ingresos por jubilaciones las empobrece y restringe

sus capacidades de agencia. Además, esa lógica discriminatoria en la igualdad de medios y en la igualdad de oportunidades, se reproduce de generación en generación, forma capas generacionales de desigualdades y cadenas de desventajas (CEPAL, 2014: 105; MacKeinze y Stoljar, 2000; CEPAL, 2012)

La llamada cultura del privilegio es el cimiento transversal de la producción y reproducción de todas las desigualdades y es un rasgo histórico característico de la región, heredado de la época colonial; produce desigualdades étnicas, de género, socioeconómicas, del ciclo de vida y territoriales. Consiste en una cultura que naturaliza las jerarquías sociales y las marcadas asimetrías de acceso a los frutos del progreso, a la deliberación política y a los activos productivos. Presenta tres rasgos básicos: 1) la naturalización de las diferencias como desigualdades; 2) el establecimiento y perpetuación de las jerarquías por grupos que no son imparciales, sino que se apropian de los beneficios y 3) la difusión de las jerarquías a través de estructuras e instituciones sociales (CEPAL, 2018: 27).

Así, ese cimiento estructural de las desigualdades opera en la realidad a través de múltiples estereotipos (de clase, de etnia, de raza, de edad, de lugar de residencia, de género, de discapacidades, de orientaciones sexuales) que se entrecruzan, se potencian, se acumulan y se encadenan a lo largo del ciclo de vida de las personas; construyen ejes que estructuran y consolidan distintos tipos de desigualdades. Se crea así, un sistema complejo de relaciones sociales en el cual las desigualdades y las discriminaciones asociadas a ellas crean *brechas* de bienestar, de poder, de autonomía personal y relacional, de trato, de ejercicio de derechos, de capacidades y de oportunidades.

En base a la evidencia y a la literatura en que se apoya este trabajo se consideran para el análisis, cinco ejes principales estructurantes de las desigualdades sociales. En esa clasificación en ejes enfatizamos el peso constitutivo y determinante que cada uno tiene en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y en la afectación de las desigualdades estructurales en el ejercicio de los derechos. Estos ejes son: 1) nivel socio económico (principalmente ingresos); 2) género y diversidad sexual; 3) etnia–raza; 4) ciclo de vida y 5) territorio.

En este apartado, como señalamos, el propósito es brindar un panorama político general del accionar del Estado provincial frente a las desigualdades estructurales, basado en evidencia respecto a avances en las obligaciones asumidas en la satisfacción de los derechos sociales en poblaciones vulneradas (pueblos originarios, personas en situación de pobreza, personas con discapacidad, mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, poblaciones con orientaciones sexuales e identidades de género diversas). El objetivo no es estudiar las desigualdades estructurales ni las acciones estatales en sí mismas (temas tratados en los Capítulos 4 y 5) sino señalar la forma en que se vinculan a partir de la valoración operativa en el cumplimiento de ciertos principios del enfoque (universalismo, interdependencia, integralidad e indivisibilidad) y las implicancias que tiene esa vinculación en términos de tratamiento estatal de las desigualdades territoriales.

La vinculación, a nuestro entender, puede contribuir a fortalecer puentes entre las desigualdades existentes y las políticas públicas que las atienden, en el sentido de reafirmar la importancia que reviste la dimensión político institucional en la creación de las oportuni-

dades de bienestar y de desarrollo inclusivo para avanzar sustantivamente en la reducción de las desigualdades estructurales. En esta línea, el enfoque responde a la necesidad de situar lo social en el marco más general del desarrollo inclusivo en el cual los derechos, si bien constituyen el punto de partida, no son suficientes por sí mismos sino que es necesario activarlos mediante acciones políticas ancladas en una cultura del Estado, asociada al cumplimiento de compromisos asumidos en derechos humanos, para dejar atrás progresivamente, la cultura asociada a la discrecionalidad política.

En base al análisis de cada derecho presentado en los Capítulos 4 y 5, seleccionamos las principales acciones desarrolladas por el Estado —que incluye políticas públicas, acciones legislativas y acciones judiciales— orientadas directa o indirectamente a poblaciones vulneradas, y que tuvieron como propósito acortar brechas de desigualdades que inciden en el acceso y/o ejercicio de cada uno de los derechos evaluados, vinculados al bienestar social. Si bien se diferencian cinco ejes que estructuran las desigualdades, y se asocian a cada uno de ellos las principales acciones estatales y principios que las guían, esa asociación no es taxativa; sino por el contrario es flexible y articulada, en la medida que las desigualdades estructurales se entrecruzan, se potencian y se eslabonan (Ver Tabla 141).

Este panorama general, potencia la transversalización del enfoque y las aproximaciones múltiples a los derechos. Si bien los principios fueron trabajados como parte del enfoque (Capítulo 3) y de manera particular, en el análisis de cada derecho (Capítulo 4, Capítulo 5 y Capítulo 6) y reforzados a partir de la identificación de hallazgos y desafíos (Capítulo 7), aquí se articulan de manera general para presentar un panorama político de la acción conjunta desempeñada por el Estado provincial para poder enfrentar las desigualdades estructurales en el territorio que afectan a poblaciones vulneradas.

El *universalismo*, es entendido en el enfoque como sensible a las diferencias. Es decir, apunta a garantizar el acceso a derechos a todas las personas mediante acciones, mecanismos e instrumentos que erradiquen prácticas directa o indirectamente discriminatorias. Las políticas, programas y demás acciones universales deberán orientarse al reconocimiento de las identidades y demandas específicas de poblaciones históricamente vulneradas por desigualdades estructurales o institucionales para garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos. Este planteo demanda políticas sociales formuladas bajo un enfoque de derechos y orientadas a la universalidad pero que a su vez, mediante acciones focalizadas o afirmativas o también llamadas de discriminación positiva, permitan romper las barreras de acceso al bienestar y a los derechos.

La *interdependencia*, hace referencia a la necesaria vinculación de los derechos entre sí; tanto entre la categoría de los derechos civiles y políticos con la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, así como también al interior de cada categoría de derechos. Todos los derechos humanos están interrelacionados. De la misma manera, son *indivisibles*, es decir no se pueden separar unos de otros ni establecer jerarquías. No se puede afectar un derecho sin afectar a los otros, y el avance de uno beneficia a los otros. Por otra parte, también este principio alude al contexto en el que se inscribe el derecho para su valoración. La *integralidad* de los derechos, supone que todos se eslabonan y que el tratamiento de uno supone adoptar una mirada amplia y multidimensional de los problemas. En

la gestión estatal, la coordinación horizontal (intersectorialidad) y la coordinación vertical (interjurisdiccionalidad), contribuyen y promueven el abordaje integral de un derecho.

Estos principios, se utilizan como parámetros de juicio para la valoración amplia y conjunta de la acción estatal. Su vinculación principal con cada derecho y con las acciones implementadas, según el análisis realizado en base a evidencia empírica en el Capítulo 4, refiere a su mayor peso constitutivo en los avances orientados a la población en general y a la población vulnerada en particular, pero no quiere decir que cada principio a esos fines se encuentre, en general, en su pleno desarrollo. De la misma manera, puede ocurrir que en una acción del Estado se entrecrucen operativamente varios principios y que adquieran la misma o distinta intensidad en términos de incidencia en las desigualdades. En ese entrecruzamiento, identificamos siempre el principio con mayor peso en la acción estatal según el análisis mencionado; los otros podrán tener una presencia relativa menor o casi no tener aún presencia. La base para la identificación de los principios y también para considerar la magnitud de su desarrollo en cada derecho, y en relación a cada eje de desigualdad, surge también de la evidencia analizada.

Partimos de la base de que la evaluación de avances realizada por el Equipo en la provincia de Santa Fe se inscribe en una cultura institucional —que incluye un sistema legal, estructuras organizacionales, procesos, actores y prácticas políticas— que aún no tiene un desarrollo avanzado y un afianzamiento pleno del enfoque de derechos humanos. Sino que, por el contrario, evaluamos progresividades en los esfuerzos del Estado direccionadas a producir un cambio cultural paulatino. Sobre esta base conceptual y operativa, ejercitamos juicios valorativos acerca de esos avances que muestra la acción conjunta desarrollada por el Estado para cumplir los compromisos asumidos en derechos humanos pero que inciden también en materia de desigualdades estructurales; en particular los asumidos en orden a la satisfacción de los cinco derechos sociales objeto de este estudio.

Las principales acciones políticas implementadas (que involucra acciones de los tres poderes del Estado), dirigidas a poblaciones vulneradas, para satisfacer los derechos sociales evaluados (derecho a la Educación, a la Salud, a la Seguridad Social, a una Vida Libre de Violencia y a la Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos) inciden, con distinto alcance y magnitud, en las desigualdades estructurales.

Así, en el derecho a la Educación, al garantizar el Estado provincial un sistema educativo inclusivo, gratuito y equitativo (de gestión estatal y de gestión privada), contribuye a satisfacer la dimensión educativa del bienestar de toda la población del territorio, sin discriminación. La estrategia de la política educativa es amplia y abarca cuatro grandes grupos de políticas públicas orientadas a la inclusión social de calidad, a la que se suman programas y políticas específicas que, al reforzar la atención de particularidades que pueden operar como barreras (desigualdades socio económicas, del ciclo de vida, de género, étnicas, territoriales), logran importantes niveles de satisfacción en materia educativa. Se puede observar que el universalismo adquiere un importante despliegue en la política, tanto en términos de garantías de acceso como también de permanencia y egreso del sistema. La interdependencia y la integralidad también adquieren relevancia, aunque en menor medida que el universalismo, por ejemplo mediante el efecto que logra producir la política

educativa como multiplicadora de derechos y la coordinación institucional de acciones con otros organismos de gobierno (Gabinete Social).

En el derecho a la Salud, la provincia cuenta con un amplio y universal sistema de salud pública, que se organiza y funciona en red, basado en la Atención primaria de la salud. Esta impronta de la Atención primaria de la salud, proveniente de mandatos de la Organización Mundial de la Salud, otorga al sistema no sólo una orientación conceptual determinada sino también operativa. Implica que la protección en salud incluye pautas de universalidad, equidad, integralidad, accesibilidad, gratuidad y calidad. Por tanto, se esfuerza en garantizar la satisfacción de esa dimensión del bienestar a todas las personas que viven en el territorio. El principio de universalidad permea la acción estatal, así como también el de integralidad, interdependencia e indivisibilidad que también están presentes, con distintos niveles de incidencia en el sistema y en la población. Las acciones contempladas se dirigen a atender distintos tipos de desigualdades, aunque las de mayor desarrollo se observan en las de ingresos (nivel socioeconómico) también se identifican acciones dirigidas a las desigualdades de género, del ciclo de vida, étnicas y territoriales.

De la misma manera, se verifican esfuerzos tendientes a garantizar el derecho a una Vida Libre de Violencia en la medida que se afecta a todo el tejido social, y se busca transversalizar la perspectiva de género en la estructura estatal en su conjunto. Su tratamiento adquiere carácter universal, indivisible e interdependiente. Se desarrollaron una multiplicidad de acciones que reflejan el compromiso y la voluntad política del Estado provincial en la materia, así como también un avance en el tratamiento multidimensional de las desigualdades de género. No obstante ello, las principales dificultades se observan en materia de integralidad de la acción estatal en cuestiones de género.

En cambio, en materia de Seguridad Social y de Vivienda Adecuada y Servicios Públicos básicos, la universalidad, como vimos y en relación a los otros derechos evaluados, es menor. Lo cual abre algunos interrogantes respecto al tratamiento de las desigualdades vinculadas a la protección social que brinda la Seguridad Social y las vinculadas al acceso a la Vivienda Adecuada y a la provisión de Servicios Públicos Básicos. En el primer derecho, cuya satisfacción corresponde en su mayor parte al Estado Nacional, el acceso a la protección social que brinda está condicionado a la pertenencia formal al mercado de trabajo y al pago de contribuciones, salvo situaciones excepcionales como las que regulan las moratorias previsionales que permitieron un acceso casi masivo de población al sistema (principalmente mujeres) pero con limitaciones temporales; no obstante, se puede acceder a prestaciones no contributivas, en caso de no tener un trabajo formal, pero en general son de carácter asistencial y proveen de un ingreso menor. En el segundo derecho, porque la elaboración de una política de vivienda nacional de carácter social tiene un desarrollo tardío y selectivo en la historia del país (orientado fundamentalmente a sectores de ingresos medios, medios–altos). En la provincia de Santa Fe, la satisfacción de ese derecho en poblaciones vulnerables que habitan villas y asentamientos informales es aún incipiente, a pesar de los signos de progresividad que se manifiestan a partir de la implementación del Plan Abre. Asimismo, existen iniciativas para revertir desigualdades étnicas que contemplan políticas de recuperación de tierras y de otorgamiento de viviendas para pueblos

originarios. No obstante, aún no existen acciones orientadas a atender las desigualdades desde el enfoque del ciclo de vida de las personas o de género.

En cuanto a interdependencia, este principio tiene mayor desarrollo en Educación, en Salud y en Vida Libre de Violencia. En cambio, en Seguridad Social es menor su desarrollo. Principalmente se lo vincula a percibir ingresos monetarios, algunos servicios sociales y de salud. En Servicios Públicos Básicos la interdependencia es menor, en general presenta vinculación con Salud, y en Vivienda Adecuada puede identificarse cierta vinculación con el derecho a Vida Libre de Violencia, ya que si bien no se pueden identificar aún acciones concretas en esa dirección, el PIOD contempla cuestiones habitacionales.

En materia de integralidad e indivisibilidad, la satisfacción de los derechos así como el tratamiento de las desigualdades estructurales asociadas a ellos muestran en general insuficiencia en su desarrollo. Es decir, aún la acción pública del Estado en general no muestra establecer un tratamiento multidimensional e intersectorial suficiente de las desigualdades conforme exige el enfoque.

TABLA 141. El tratamiento de las desigualdades en el territorio provincial (2010–2018).

Referencias: + más incidencia; - menos incidencia; E estancamiento en incidencia; R retroceso en incidencia

Planteamientos del abordaje	Ejes de las desigualdades	Acciones principales del Estado	Derechos que satisfacen
+Universalismo +Integralidad -Indivisibilidad -Interdependencia	Nivel socioeconómico	• Sistema público educativo inclusivo (cuatro grandes grupos de políticas lo operacionalizan y programas específicos) • Proyecto de Ley Educación provincial • Sistema de Gestión Administrativa Escolar • Plan Vuelvo a Estudiar: Vuelvo virtual y Tiempo de superación • Becas socioeducativas (apoyo económico, movilidad) • Red Provincial de Coros y Orquestas • Programa Abre Vida–Lazos • Equipos socioeducativos • Modalidad de educación especial • Proyecto de Reforma de la Constitución Provincial • Políticas educativas de coordinación territorial en contextos complejos (Gabinete Social)	**Educación** Salud, Vivienda y Servicios Públicos Seguridad Social Vida Libre de Violencia
		• Sistema público en Red basado en Atención Primaria de la Salud • Proyecto de Ley de Salud provincial • Sistema Integrado de Información Sanitaria • Plan de comunicación sumado a un plan de Redes • Cobertura universal en Salud (CUS) • Producción de Medicamentos e Insumos: Laboratorio Industrial Farmacéutico, Sociedad del Estaco (LIF) • Laboratorio de Especialidades Medicinales Sociedad del Estado (LEM)- Municipio de Rosario • Consumos problemáticos (APRECOD- SEDRONAR) • Programa SUMAR • Proyecto de Reforma Constitución Provincial	**Salud** Educación Vivienda y Servicios Públicos Seguridad Social Vida Libre de Violencia

(continúa en página siguiente)

Planteamientos del abordaje	Ejes de las desigualdades	Acciones principales del Estado	Derechos que satisfacen
		• Plan Nacional de Hábitat • Plan Estratégico Provincial. Visión 2030 • Programa de Intervención integral en barrios (Plan Abre) • Programa de Integración social y urbana en asentamientos irregulares • Proyecto Ley de regulación de desalojos forzosos • Ley Nacional que declara de interés público la Regularización dominial (27.453/18). Adhesión provincial y adecuación territorial. • Registro Digital de Acceso a la Vivienda (2016) • Proyecto de Ley provincial sobre «Revisión y Regularización tarifaria e impositiva» de Servicios Públicos (2018) • Tarifas sociales provinciales para acceso al gas y a la energía eléctrica, según criterios establecidos. • Acciones judiciales por aumento en las tarifas de servicios públicos impulsadas por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y por la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina ante reclamos de la ciudadanía. • Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2016) • Proyecto de Reforma Constitución Provincial	**Vivienda y Servicios Públicos** Educación Salud Seguridad Social Vida Libre de Violencia
		• Asignación Universal por Hijo • Asignación Universal por embarazo • Pensión Universal Adulto Mayor-PUAM • Prestaciones contributivas • Prestaciones no contributivas • Plan de inclusión previsional • Régimen especial de contrato de trabajo para personal de casas particulares (trabajo doméstico)	**Seguridad Social** Educación Salud Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia
		• Creación de un centenar de Áreas u Oficinas de recepción de denuncias, asesoramiento jurídico y psicológico y atención en la emergencia • Amplio número de Casas de protección distribuidas territorialmente • Creación de Áreas Mujer en distintas localidades • Centros de Asistencia Judicial con servicios de representación judicial a personas vulnerables en seis ciudades de la provincia • Servicios de asesoramiento jurídico municipal, comunal; brindados por Equipos profesionales del gobierno provincial incluso en el Poder Judicial • Líneas telefónicas gratuitas por temática, para denuncias y asesoramiento (Trata de personas, violencia de género, delitos contra las personas) • Mecanismos de coordinación: interestatales, interministeriales o entre organismos públicos y sociedad civil • Espacios de participación con organizaciones sociales: Consejo Consultivo para Prevenir, Asistir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Mesa Interjurisdiccional de Lucha contra la Trata de Personas, Mesa de Mujeres en Situación de Encierro, y Redes en materia de violencia laboral.	**Vida Libre de Violencia** Vivienda y Servicios Públicos Educación Salud Seguridad Social
-Integralidad +Universalismo -Indivisibilidad +Interdependencia	Ciclo de vida	• Plan Vuelvo a Estudiar: Vuelvo virtual y Tiempo de Superación • Programa Nueva Oportunidad • Becas de la Reforma/Becas Progresar • Incremento Institutos estatales terciarios • Programa Abre Vida–Lazos	**Educación** Salud Seguridad Social Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia
		• Programa SUMAR	**Salud** Educación Vivienda y Servicios Públicos Seguridad Social Vida Libre de Violencia
		• Plan Estratégico Provincial. Visión 2030 • Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos	**Vivienda y Servicios Públicos** Educación Salud Vida Libre de Violencia Seguridad Social

		• Plan de Inclusión Previsional • Pensión Universal Adulto Mayor–PUAM • Prestaciones no contributivas • Prestaciones contributivas • Régimen especial de contrato de trabajo para personal de casas particulares (trabajo doméstico) • Asignación Universal por Hijo • Asignación Universal por Embarazo	**Seguridad Social** Educación Salud Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia
		• Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos	**Vida Libre de Violencia** Salud Educación Seguridad Social Vivienda y Servicios Públicos
-indivisibilidad -Integralidad +Universalismo +Interdependencia	Género	• Programa de Educación Sexual Integral (ESI) • Programa Abre Vida–Lazos • Operativo Aprender • Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD)	**Educación** Salud Seguridad Social Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia
		• Programa Nacional y Programa Provincial sobre Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos • Atención obstétrica especializada • Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) • Programa de Educación Sexual Integral (ESI) e Interrupción Legal del Embarazo (ILE)	**Salud** Educación Seguridad Social Vida Libre de Violencia Vivienda y Servicios Públicos
		• Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos	**Vivienda y Servicios Públicos** Vida Libre de Violencia Educación Salud Seguridad Social
		• Plan de inclusión previsional • Régimen especial de contrato de trabajo para personal de casas particulares (trabajo doméstico)	**Seguridad Social** Educación Salud Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia
		• casas LGTBI en tres de las cinco ciudades cabeceras de Nodo de la provincia • Proyectos de Ley: cupo laboral trans, paridad de género en las listas electorales y Educación Sexual Integral (ESI) • Líneas telefónicas gratuitas por temática, para denuncias y asesoramiento (Trata de personas, violencia de género, delitos contra las personas) • Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos • Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017–2019) • Creación del Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM) • Oferta programática nacional, provincial y municipal, con incidencia en el territorio que abarca los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo; así como también la promoción de derechos, la asistencia, prevención y protección frente a la violencia, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional • Registro Nacional de casos de violencia contra las Mujeres (RUCVM) • Acciones de sensibilización, capacitaciones y talleres relativos a violencias y promoción de derechos; en el Poder Ejecutivo provincial, como en el Poder Judicial • Campañas oficiales de prevención y/o sensibilización contra la violencia hacia las mujeres	**Vida Libre de Violencia** Educación Salud Seguridad Social Vivienda y Servicios Públicos

(continúa en página siguiente)

Planteamientos del abordaje	Ejes de las desigualdades	Acciones principales del Estado	Derechos que satisfacen
		• El Poder Judicial provincial no cuenta con información estadística sobre violencia, ni investigaciones o análisis jurisprudencial o de casos testigos, o de doctrina. Se accedió a algunos datos cuantitativos referidos a cantidad de causas, tipo de causa; pero no respecto de su estado y distribución geográfica. • Incremento sostenido y creciente del presupuesto orientado a políticas de género y de diversidad sexual.	
-Interdependencia -Universalismo -Integralidad -Indivisibilidad	Etnia- raza	• Programa de Educación Intercultural bilingüe • Becas de apoyo a poblaciones prioritarias: pueblos originarios	**Educación** Salud Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia Seguridad Social
		• Políticas provinciales con enfoque intercultural • Convenio entre Ministerio de Salud y el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos • Programa SUMAR (perspectiva intercultural)	**Salud** Educación Vivienda y Servicios Públicos Seguridad Social Vida Libre de Violencia
		• Ley Nacional declara la emergencia en la propiedad y posesión de tierras de las comunidades indígenas (26.160/2006, prorrogada y en vigencia hasta 2021) • Programa Nacional de Relevamiento territorial de Comunidades Indígenas (desde 2007) • Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas (2016). • Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (2009) • Registro Especial de Comunidades Aborígenes (2009) • Programa de Restitución de Tierras a los Pueblos Originarios de Santa Fe (2002) • Proyectos habitacionales y de urbanización para comunidades indígenas (2018)	**Vivienda y Servicios Públicos** Vida Libre de Violencia Salud Seguridad Social Educación
		• No se identifican acciones	**Seguridad Social** Educación Vida Libre de Violencia Vivienda y Servicios Públicos Salud
		• Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos	**Vida Libre de Violencia** Educación Salud Vivienda y Servicios Públicos Seguridad Social
+Universalismo +Integralidad -Indivisibilidad -Interdependencia	Territorio	• Plan Vuelvo a Estudiar: Vuelvo Virtual y Tiempo de Superación • Becas de apoyo a poblaciones prioritarias: población rural • Equipos Socioeducativos	**Educación** Salud Seguridad Social Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia
		• Sistema público en Red, basado en Atención primaria de la salud, a lo largo de todo el territorio • Programa SUMAR • Cobertura Universal en Salud (CUS)	**Salud** Educación Seguridad Social Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de violencia
		• Plan Estratégico Provincial. Visión 2030 • Plan del Norte • Acueducto Capital • Plan A toda Costa • Sistema Provincial de Acueductos • Plan de igualdad de Oportunidades y Derechos	**Vivienda y Servicios Públicos** Educación Salud Seguridad Social Vida Libre de Violencia

• La Nación es la principal responsable de garantizar el derecho (81% de la población) y la provincia tiene una responsabilidad secundaria (19% de la población).	**Seguridad Social** Educación Salud Vivienda y Servicios Públicos Vida Libre de Violencia
• Creación de un centenar de Áreas u Oficinas de recepción de denuncias, asesoramiento jurídico y psicológico y atención en la emergencia, distribuidas en las 5 Regiones o Nodos • Amplio número de Casas de protección distribuidas territorialmente; hay escasez de plazas en la Región Norte y en extremo Sur de la provincia • Creación de Áreas Mujer en distintas localidades de la provincia • Casas LGTBI en tres de las cinco ciudades cabeceras de Nodo de la provincia • Centros de Asistencia Judicial con servicios de representación judicial a personas vulnerables en seis ciudades de la provincia • Oferta programática nacional, provincial y municipal, con incidencia en el territorio que abarca los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo; así como también la promoción de derechos, la asistencia, prevención y protección frente a la violencia, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional	**Vida Libre de Violencia** Educación Salud Seguridad Social Vivienda y Servicios Públicos

Fuente: elaboración propia, en base a evidencia producida en la evaluación, principalmente en los Capítulos 4 y 7 de este estudio.

En la articulación general valoramos la acción pública, a modo de tendencias principales o gradaciones del accionar conjunto del Estado, expresada a través de la operatividad que evidencian los principios seleccionados (mayor incidencia – menor incidencia – estancamiento en incidencia – retroceso en incidencia), con mayor o menor peso constitutivo en el tratamiento de unos u otros ejes de desigualdades y/o con mayor o menor peso en la afectación de derechos de unos u otros sectores poblacionales vulnerados.

Dado que el punto de partida en la evaluación, como fue señalado, es la valoración político institucional de un Estado no estructurado en base al enfoque de derechos, el extremo de incidencia plena en los principios que hace efectiva la acción general dirigida a las desigualdades es improbable encontrarlo. Sin embargo, sería probable encontrar el extremo de retroceso en materia de tratamiento de desigualdades (Ver Tabla 142).

La acción pública del Estado provincial, en general y en su conjunto, muestra importantes avances en materia de tratamiento de las desigualdades estructurales orientadas al logro de un desarrollo inclusivo territorial. Contrasta y se resignifica aún más el esfuerzo estatal de un gobierno intermedio, frente a un escenario nacional de fuerte deterioro socio económico con una significativa profundización de las desigualdades estructurales de poblaciones vulneradas. Si bien, como advertimos más adelante, los gobiernos intermedios son fundamentales para el cumplimiento de los derechos humanos y de la Agenda 2030, es central para el logro de un desarrollo territorial adecuado el trabajo coordinado entre niveles jurisdiccionales, asignaciones presupuestarias suficientes y autonomía en la toma de decisiones. No obstante, los avances verificados en desarrollo territorial en la provincia de Santa Fe en materia de derechos humanos fueron producto, principalmente, de esfuerzos realizados por el Estado provincial, a pesar de la coordinación interjurisdiccional insuficiente con el Estado Nacional, de las asignaciones presupuestarias escasas y, más aún, con deudas de coparticipación federal en proceso judicial.

Los avances generales de la acción pública estatal en materia de desigualdades estructurales, orientados al desarrollo inclusivo territorial de poblaciones vulneradas, presentan los siguientes rasgos principales:

1) Un fuerte sentido universalista de la acción estatal, de alcance poblacional amplio sensible a ciertas diferencias en el tratamiento de las desigualdades estructurales, principalmente las socio económicas, de género y diversidad sexual y territoriales. Dicha acción tiende a satisfacer con alcance universal, profundidad y sostenibilidad en el tiempo, dimensiones del bienestar que contribuyen a la inclusión social de la población vulnerable relativas a Educación, a Salud y a Violencia de género y, en menor medida, a Vivienda y Servicios Públicos Básicos y a Seguridad Social (nivel provincial). Las desigualdades vinculadas al ciclo de vida y a etnia si bien reciben un tratamiento importante a través de acciones en Educación y en Salud, su consideración en los otros derechos sociales evaluados es mucho menor y no es factible señalar tendencias más o menos sostenidas, según la evidencia encontrada. A excepción de Vivienda Adecuada, que presenta una trayectoria de acciones sistemáticas orientadas al tratamiento de desigualdades étnicas relativas a pueblos originarios;

2) Un importante adelanto en el abordaje multidimensional de las desigualdades (interdependencia e integralidad), en particular en el tratamiento de desigualdades socio económicas y territoriales, y senderos estratégicos que fortalecen la orientación de ese accionar. Principalmente, esa tendencia es más evidente en Educación y en Salud. En materia de desigualdades de género también se destaca la interdependencia en el tratamiento de la violencia de género y existen algunos esfuerzos destacados en diversidad sexual; no obstante en Violencia de género la integralidad muestra déficits en su tratamiento. En términos de indivisibilidad, aún se mantienen algunos sesgos de jerarquización en la atención prioritaria de ciertos tipos de desigualdades (socioeconómicas, territoriales) e insuficiencia de acciones orientadas también a otras desigualdades (etnia, del ciclo de vida, género y diversidad sexual);

3) Manifiesta voluntad política del Estado provincial con el desarrollo territorial inclusivo, principalmente se evidencia en materia de crecimiento institucional sostenido con sentido estratégico a través de: la jerarquización de estructuras estatales, los incrementos presupuestarios, la producción propia de bienes y servicios, la capilaridad territorial de las acciones y la magnitud de la oferta programática desplegada portadora de sensibilidad social.

TABLA 142. La acción pública del Estado ante las desigualdades en el territorio (2010–2018).

Acción pública ***desigualdades estructurales***	**Universalismo**	**Interdependencia**	**Indivisibilidad**	**Integralidad**
Nivel socio económico	mayor incidencia	mayor incidencia	menor incidencia	menor incidencia
Etnia–raza	menor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	estancamiento
Ciclo de vida	menor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	estancamiento
Género–diversidad	mayor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	estancamiento
Territorio	mayor incidencia	menor incidencia	menor incidencia	menor incidencia

Fuente: elaboración propia, en base a evidencia producida en la evaluación, principalmente en los Capítulos 4 y 7 de este estudio.

BG

Bibliografía general

Bibliografía general

Introducción

• **Bobbio, N. (2003).** *Teoría General de la Política*. Madrid: Trotta.
• **Boucheron, P. (2018).** *Conjurar el miedo, Ensayo sobre la fuerza política de las imágenes*. Argentina: FCE.
• **Donolo, C. (1994).** *El sueño del buen gobierno. Apología del régimen democrático*. Buenos Aires: Nueva Visón.
• **Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (eds.) (1997).** *Buen Gobierno y política social.* Barcelona: Ariel.
• **Petrella, R. (1997).** *El bien común. Elogio de la solidaridad.* Madrid: Temas de Debate.
• **Rosanvallon, P. (2015).** *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
• **Skinner, Q. (2009).** *El artista y la filosofía política. El Buen Gobierno de Ambrogio Lrenzetti*. Madrid: Trottta.

Capítulo 1

• **Abal Medina, J. (2012).** *Manual de Ciencia Política.* Buenos Aires: Eudeba.
• **Biasatti, N. (coordinador) (2016).** *Las eco–regiones, su conservación y las Áreas Naturales protegidas de la provincia de Santa Fe.* Santa Fe: Ministerio de Medio Ambiente. Recuperado el 30/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/229660/1202209/file/LIBRO%20ECOREGIONES_web.pdf
• **Binner, H. y Bonfatti, A. (coordinadores) (2011).** *Hábitat para la Inclusión.* Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Recuperado el 30/03/2019 de https://www.santafe.gov.ar/archivos/pep/01HabitatParaLaInclusion.pdf
• **Bolsa de Comercio de Santa Fe (2018).** *Análisis Cíclico Económico Argentino y de la provincia de Santa Fe. Período 2002–2018.* Santa Fe: Bolsa de Comercio de Santa Fe. Recuperado el 25/04/2019 de https://www.bcsf.com.ar/ces/informes-especiales.php.
• **Chiara, M. (2009).** «Relaciones intergubernamentales y "política" de la política sanitaria en argentina: reflexiones post descentralización.» *Administración Pública y Sociedad Nº 16 Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado el* 20/02/2018 de https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/12453.
• **Deneulin, S. & Spencey, R. (12/04/2012).** Crecimiento Económico y Desarrollo Humano l. *Un introducción al enfoque de desarrollo humano y las capacidades*. Buenos Aires: Clase 4 Maestría en Desarrollo Humano FLACSO (inédito)
• **Filmus, D. (1996).** *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos.* Buenos Aires: Troquel.
• **INDEC (2015).** *Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010–2025. Serie Análisis Demográfico Nº 38.* Santa Fe: Recuperado el 15/03/2019 de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/proyeccion_departamentos_10.
• **INDEC (2010).** *Censo 2010.* Recuperado el 15/03/2019 de https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=85.
• **Ingaramo, M.A. (08 de 11 de 2018).** El plan Abre, una política que escala en la gestión de la complejidad urbana. Trabajo presentado en el tercer encuentro de investigadores sobre políticas sociales urbanas en ciudades intermedias. El retorno de lo local a la policía social. UNL. Santa Fe.
• **IPEC (2008).** Análisis del crecimiento poblacional en la provincia de Santa Fe. *Estadísticas Mensuales*. Santa Fe. Recuperado el 31/05/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/58623/285635/file/crecimiento_poblacional%5B1%5D.pdf.
• **IPEC (2008).** *Santa Fe en cifras.* Recuperado el 25/03/2019 de https://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa_Fe_en_Cifras.pdf.
• **IPEC (2018).** *Producto Bruto Geográfico de la provincia de Santa Fe 2014–2016.* Recuperado el 20/05/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/246930/1298480/version/2/file/PBGSF-0718.pdf.
• **Karol, J. (2013).** Clase 4 «El desarrollo humano y la ciudad». FLACSO–Argentina. Maestría en Desarrollo Humano (inédito).
• **Lo Vuolo, R. (2002).** *Capitalismo y necesidades humanas. ¿Es posible un capitalismo humano?* Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Instituto Goethe y Fundación Centro de Estudios Brasileros.
• **Ministerio de Innovación y Cultura (2019).** *Historia de la provincia de Santa Fe. Santa Fe. Argentina.* Recuperado el 30/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93667.
• **Naciones Unidas (2017).** *Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Recuperado el 16/03/2019 de www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/.
• **Observatorio de economías regionales y sectoriales (2016).** *Informe económico: Provincia de Santa Fe.* Cámara Argentina de Comercio y Servicios. Departamento de Economía. Recuperado el 30/04/2019 de https://www.cac.com.ar/data/documentos/1_Informe%20Santa%20Fe%202016.pdf
• **Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional de Rosario (2018).** *Estructura Económica de la provincia de Santa Fe y del AGR.* Recuperado el 02/05/2019 de http://www.observatorio.unr.edu.ar/santa-fe-2018-fiscal-y-estructura-economica/.
• **O'Donnell, G. (2003).** «Democracia, desarrollo humano y derechos humanos». En G. O'Donnell, O. Iazzetta & J. Vargas, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* (págs. 25–148). Rosario: Homo Sapiens.
• **O'Donnell, G., Iazzetta, O. & Quiroga, H. (2011).** *Democracia Delegativa.* Buenos Aires: Prometeo.
• **ONU–CEPAL (2010).** *El desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Tendencias, avances y desafíos en materia de consumo y producción sostenibles, minería, transporte, productos químicos y gestión de residuos.* Santiago de Chile. Recuperado el 30/04/2019 de https://www.cepal.org/es/publicaciones/2941-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe-tendencias-avances-desafios-materia: Naciones Unidas.

• **Oszlak, O. (1997).** *La formación del Estado Argentino.* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
• **PNUD (2004).** *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Alfaguara S.A.
• **PNUD (2011).** *Aportes para el desarrollo humano en Argentina. El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros.* Buenos Aires. Recuperado el 23/03/2019) http://www.paho.org/arg/images/Gallery/publicaciones.
• **PNUD (2018).** *Índices e indicadores de Desarrollo Humano. Actualización estadística 2018.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 23/05/2019 de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf.
• **Quiroga, H. (2018).** «La reforma constitucional como «La Constitución de los derechos». En *La Defensoría del Pueblo y la constitución de los derechos.* Recuperado el 30/04/2019 de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/publicacion/la-defensoria-del-pueblo-y-la-constitucion-de-los-derechos. Santa Fe.
• **Ranis, G. & Stewart, F. (2002).** «Crecimiento Humano y Desarrollo Económico en América Latina». *Revista de la CEPAL, número 78*, 7–24. Recuperado el 27/04/2019 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37873/1/RVE78_es.pdf.
• **Rouquié, A. (1984).** *Introducción a la Argentina.* Buenos Aires: Emecé.
• **Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación (2017).** *Informes Productivos Provinciales: Santa Fe.* Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación. Recuperado el 23/04/2019 de https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/SSPMicro-Informes_Productivos_Provinciales-Santa_Fe.pdf»

Normativa

• **Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994).** *Texto según reforma de 1994.* Buenos Aires: Astrea.
• **Constitución de la Provincia de Santa Fe (14 de abril de 1962).**
Ley Provincial 10.160 (17 de febrero de 1998). *Ley orgánica del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe*.
• **Ley Provincial 12.367 (30 de noviembre de 2004).** *Elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias*.
• **Ley Provincial 13.153 (25 de noviembre de 2010).** *Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral*.

Capítulo 2

• **Abramovich, V. (2004).** Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina. *»Derechos y Desarrollo: una reunión de trabajo», 9 y 10 de diciembre*. Santiago de Chile. Recuperado el 13/04/2019 de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf.
• **ACNUH (2012).** El sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. *Folleto Informativo Nº 30, Rev. 1*, Recuperado el 25/10/2018 de https://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx. .
• **ACNUH (2012a).** *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación.* Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado el 25/10/2018 de www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.
• **ACNUH (2016).** *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* Nueva York–Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, HR/PUB/06/8.
• **Arciadiácono, P. (2010).** Respuestas frente a la pobreza en Argentina y Enfoque de derechos: ¿Una combinación posible? En L. Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina.* Buenos Aires: Biblos.
• **Botana, N. & Mustapic, A. (1991).** La reforma constitucional frente al régimen político argentino. Buenos Aires:. En D. y. Nohlen, *Reforma constitucional y cambio político.* Buenos Aires: Cedes-Legasa.
• **Bustelo, E. & Minujin, A. (1999).** *Todos entran.* Bogotá: Santillana.
• **Carnota, W. (2011).** El derecho a la salud en el constitucionalismo provincial argentino. *Revista Jurídica Nº 15, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES)*, Buenos Aires. Recuperado el 22/04/2019 de http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/handle.
• **Cecchini, S. & Martinez, R. (2011).** *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos.* . Santiago de Chile.: CEPAL.
• **CEPAL (2010).** La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. *Trigésimo Tercer período de sesiones de la CEPAL.* Brasilia.
• **CEPAL (2016).** *La matriz de la desigualdad social en América Latina.* Santo Domingo: Reunión de la Mesa directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe.
• **CEPAL (2018).** *Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
• **Gargarella, R. (2015).** Derechos sociales: un acercamiento renovado. (Prólogo). En L. Morales, *Derechos sociales constitucionales y democracia* . Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
• **Gerlero, M. (2010).** Inclusión social y perspectiva de derecho: El aporte de la sociología jurídica. En L. en Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina.* Buenos Aires: Editorial Biblos.
• **Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador (2015).** *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales »Protocolo de San Salvador».* Recuperado de www.oas.org.
• **Montaño, S. ; Milosavijevic, V. (2010).** La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres Santiago de Chile. *Serie Mujer y Desarrollo, Nº 98, División de Asuntos de Género. CEPAL*.
• **Morales, L. (2015).** *Derechos sociales constitucionales y democracia.* Madrid: Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales S.A.
• **OEA (2014).** *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos básicos de derechos humanos en el Sistema Interamericano.* Recuperado el 25/10/2018 de http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp.
• **OEA (2015).** *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.* Washington D.C.: Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador.
• **Pautassi, L. (2010).** Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición . En A. V., & P. L., *En*

la medición de derechos en las políticas sociales. Buenos Aires: Editores Del Puerto.

• **Pautassi, L. (2010).** *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina.* Buenos Aires: Biblos.

• **PNUD (2005).** *Informe de Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.* Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

• **PNUD (2010).** *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la igualdad. Informe Regional sobre Desarrollo Humano.* San José de Costa Rica.

• **Quiroga, H. (2018).** Los vetos recíprocos clausuran los propósitos reformistas (*Prólogo).* En Bartolacci, F.; Pinillos, C. & Schiavoni, M. *Aportes al Debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe.* UNR Editora. Rosario.

• **Segato, R. (2010).** *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayo sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos.* Buenos Aires: Prometeo.

Capítulo 3

• **Abramovich, V. & Pautassi, L. (2009).** «El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales». En V. y. Abramovich, *La revisión judicial de las políticas.* Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.

• **CEPAL (2016).** *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago.* Recuperado el 22/05/2019 de http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf

• **CEPAL (2018).** *Informe del proceso de priorización de indicadores.* Recuperado el 10/04/2019 de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/cea-comite-ejecutivo-17.3-informe-proceso-priorizacion-indicadores-seguimiento-estadistico-regional-ods-alc.pdf

• **Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2008).** *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC.* Recuperado el 05/04/2019de https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Lineamientos.pdf

• **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2017).** *Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS. Presidencia de la Nación. Argentina.* Recuperado el 10/04/2019 de http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/metas_en_indicadores__para_web_.pdf

• **Cunill Grau, N. (2010).** Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista CLAD *Reforma y Democracia* (46).

• **Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe (2018).** *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017* (Quiroga H. (Coordinador) et al ed.). Santa Fe.

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2011).** Encuesta Anual de Hogares Urbanos

• **Provincia de Santa Fe. Tercer trimestre 2010.** Indicadores sociodemográficos. Indicadores socioeconómicos. Recuperado el 9/03/19 de http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/214414/(subtema)/swf/swf/www.assal.gov.ar

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019).** EAHU – Encuesta Anual de Hogares Urbano. Recuperado el 15/05/2019de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/146524/(subtema)/93664

• **INDEC (2003).** *La nueva Encuesta Permanente de Hogares. 2003.* Buenos Aires: INDEC.

• **INDEC (2011).** *Encuesta Anual de Hogares Urbanos. Diseño de Registro y Estructura para las bases de Microdatos. Individual y Hogar. Tercer trimestre de 2010.* Buenos Aires: INDEC.

• **INDEC (2015a).** *Errores de muestreo en la estimación de totales de personas a partir de una base trimestral.* Buenos Aires: INDEC.

• **INDEC (2015b).** *Tablas de errores de muestreo. Bases trimestrales de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares.* Buenos Aires: INDEC.

• **INDEC (2015c).** *Tablas errores muestreo de muestreo. Bases de microdatos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos.* Buenos Aires: INDEC.

• **INDEC (2018).** *Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2018.* Buenos Aires: INDEC.

• **Molina, I. (2018).** Desagregación de datos en encuestas de hogares. Metodologías de estimación en áreas pequeñas. *Serie de Estudios Estadísticos N° 97*. CEPAL.

• **Naciones Unidas (2015).** *Declaración transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* Recuperado el 06/06/2019 dehttp://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

• **Naciones Unidas (2012).** *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación.* (O. d. ACNUDH, Ed.) Nueva York y Ginebra.

• **Naciones Unidas (2016).** *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Recuperado el 10/03/2019) https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-S.pdf

• **OEA (2007).** *Protocolo de San Salvador: Composición y funcionamiento del Grupo de Trabajo para analizar los informes periódicos.* Recuperado el 05/05/2019de http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pss-res-2262-es.doc

• **OEA (2015).** *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.* Recuperado el 22/05/2019de https://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf

• **Pautassi, L. (2010).** «Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición». En V. A. Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales.* Buenos Aires.

• **Pautassi, L. (2013).** «Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos». *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos, 10* (18).

• **Pautassi, L. (2016).** «Indicadores de progreso para medir. Derechos Sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina». En OAS, *Equidad e Inclusión: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas.* Washington.

• **Pautassi, L. & Gherardi, N. (2015).** *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la Medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará.* (M. OEA, Ed.) Washington DC.

• **Pérez, L. (2016).** «Aportes de los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador para el Seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible». En OAS, *Equidad e Inclusión: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas.*

• **UNAM (2018).** *Programa Universitario de Derechos Humanos*. Recuperado el 05/04/2019de http://www.pudh.unam.mx/index.html
• **UNICEF (2019).** Recuperado el 05/04/2019 de https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo

Capítulo 4

Seguridad Social

• **Abramovich, V. (2006).** «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias de políticas de desarrollo». *Revista de la CEPAL*, 35–50.
• **Alonso, V. & Tatiana, P. (2017).** «Estudio sobre las implicancias de la Asignación Universal por Hijo y el Plan de Inclusión Previsional». *Revista de Ciencias Sociales y Humanas de Investigaciones Socio–Económicas (UNSJ)*, 47–61.
• **ANSES (2011).** *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos.* Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social.
• **ANSES (1 de Enero de 2019).** *ANSES*. Recuperado el 20/04/2019, de https://www.anses.gob.ar/informacion/cajas-provinciales-y-profesionales
• **ANSES (10 de Junio de 2019a).** Recuperado el 20/04/2019 de https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo
• **ANSES (10 de Junio de 2019b).** Recuperado el 20/04/2019 de https://www.anses.gob.ar/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social
• **Bertranou, F. (2011).** *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones.* Buenos Aires : CEPAL y OIT.
• **Bestard, A. (2011).** *Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional:¿ por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?*
• **Cechini, S., Filgueira, F., Martinez, R. & Rossel, C. (2015).** *Instrumentos de proteccion social:caminos latinoamericanos hacia la universalización.* Santiago de Chile: Comision Económica para America Latina y el Caribe.
• **Centrángolo, O. & Grushka, C. (2004).** «Sistema Previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma». *CEPAL Serie Fiananciamiento del Desarrollo*, 25–31.
• **Centrángolo, O. & Julian, F. (9 de Febrero de 2018).** *Centro de Estudios para el Cambio Estructural.* Recuperado el 16/04/2019, de CECE: http://www.fcece.org.ar/las-cajas-previsionales-de-las-provincias-y-el-pacto-fiscal/
• **CEPAL (2019).** «De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sitemas de pensiones de América Latina». *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios, N° 2*, 21–25.
• **Curcio, J. (2011).** «Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del 90' y de la primera década del siglo XXI». En C. Danani & H. Susana, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990–2010* (págs. 33–60). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
• **Defensoría del Pueblo Provincia de Santa Fe (2018).** *Informe Anual 2018.* Defensoría del Pueblo Provincia de Santa Fe. Recuperado el 14/05/2019, de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes
• **Golbert, L., Roca, E. & Lanari, M. (2012).** *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social?Una mirada desde la experiencia Argentina.* Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social.
• **INDEC (2003).** *La nueva Encuesta Permanente de Hogares. 2003.* Buenos Aires: INDEC.
• **INDEC (1 de Enero de 2011).** *INDEC*. Recuperado el 20/04/2019, de INCEC: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_Conceptos.pdf
• **INDEC (2018).** *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016–2017* (1a. edición ed.). (I. N. Censos, Ed.) Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 01/06/2019, de https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna_2018.pdf
• **Jefatura de Gabinete de Ministros (11 de Abril de 2019).** *Mapa del Estado*. Recuperado el 18 de Abril de 2019, de Mapa del Estado: https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/estructura.php
• **MERCOSUR (2014).** *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de Políticas Públicas basadas en Derechos Humanos.* Buenos Aires: MERCOSUR.
• **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2005).** *Informacion Legislativa y Documental*. Recuperado el 13/04/2019, de Infoleg: http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272119/norma.htm
• **Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación (2018).** *Boletín Estadístio de la Seguridad Social. Segundo trimestre de 2018.* Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Dirección de Programación Económica.
• **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (1 de Marzo de 2011).** *Situación laboral del servicio doméstico.* Recuperado el 20/04/2019, de Ministerio de Trabajo: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe03_06servicio-domestico.pdf
• **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación; OIT (1 de Mayo de 2012).** *MTESS.* Recuperado el 03/04/2019, de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/domestico/explora_SeguridadSocial.pdf
• **OIT (6 de Junio de 2003).** *OIT.* Recuperado el 19/04/2019, de OIT: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf
• **OIT (2011).** *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa.* Ginebra: OIT.
• **Pautassi, L. & Birgin, H. (2001).** ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina. *Serie Mujer y Desarrollo, 36, CEPAL*, 7–22.
• **Pautassi, L., Arcidiácono, P. & Mora, S. (2013).** Asiganción Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. *CEPAL Serie Políticas Sociales*, 19–28.
• **Pereyra, F. (2017).** Trabajadoras domésticas y Protección Social en Argentina: avances y desafíos pendientes. *Revista OIT Serie documentos de Trabajo*, 21–33.
Protocolo de San Salvador (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*
• **Rofman, R. & Oliveri, M.L. (2012).** Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en la Argentina. *Económica UNLP*, 97–128.
• **Secretaría Legal y Técnica (5 de Septiembre de 2018).** *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado el 24 de Marzo de 2019, de https://www.boletinoficial.gob.ar

• **UNICEF et al (2017).** *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo.* Buenos Aires: UNICEF. Recuperado el 01/04/2019, de https://www.unicef.org/argentina/media/2696/file/AUH.pdf

Normativa

• **Ley Nacional 13.478 (15 de Octubre de 1948).** *Suplemento variable sobre el haber jubilatorio*.

Ley Nacional 20.628 (Diciembre de 31 de 1973). *Impuesto a las ganancias*.

• **Ley Nacional 20.774 (27 de Septiembre de 1974).** *Régimen del Contrato de Trabajo*.

• **Ley Nacional 22.520 (12 de Marzo de 1992).** *Ministerios*.

• **Ley Nacional 23.661 (5 de Enero de 1989).** *Sistema Nacional del Seguro de Salud*.

• **Ley Nacional 23.848 (19 de Octubre de 1990).** *Ex–Combatientes de Malvinas*.

• **Ley Nacional 24.013 (5 de Diciembre de 1991).** *Empleo*.

• **Ley Nacional 24.093 (20 de Octubre de 1989).** *Pensión mensual y vitalicia para madres de siete hijos*.

• **Ley Nacional 24.241 (13 de Octubre de 1993).** *Sistema Integrado de Jubilacines y Pensiones*.

• **Ley Nacional 24.476 (21 de Noviembre de 1995).** *Trabajadores Autónomos. Régimen de regularizacioón de deudas*.

• **Ley Nacional 24.557 (4 de Octubre de 1995).** *Riesgos del Trabajo*.

• **Ley Nacional 24.652 (28 de Junio de 1996).** *Pensiones. Ex combatientes de Malvinas*.

• **Ley Nacional 24.714 (18 de Octubre de 1996).** *Asignaciones Familiares*.

• **Ley Nacional 26.425 (4 de Diciembre de 2008).** *Sistema Integrado Previsional Argentino*.

• **Ley Nacional 26.844 (3 de Abril de 2013).** *Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Perosnal de Casas Particulares*.

• **Ley Nacional 26.913 (16 de Diciembre de 2013).** *Ex presos políticos de la República Argentina. Pensiones*.

• **Ley Nacional 26.970 (27 de Agosto de 2014).** *SIPA Regularización de deudas*.

• **Ley Nacional 27.260 (22 de Julio de 2016).** *Programa Nacional de Reparación Historica para Jubilados y Pensiones*.

• **Ley Nacional 27.346 (2016 de Diciembre de 2016).** *Impuesto a las ganancias, IVA, Régimen simplificado para pequeños contribuyentes*.

• **Ley Nacional 27.430 (29 de Diciembre de 2017).**

• **Ley Nacional 27.438 (24 de Febrero de 2017).** *Riesgos del Trabajo*.

• **Ley Provincial 11.530 (6 de Enero de 1998).** *Retiros y pensiones del personal policial y penitenicario de la provincia de Santa Fe*.

• **Ley Provincial 12.464 (10 de Octubre de 2005).** *Modificaciones a la Ley 6.915*

• **Ley Provincial 13.201 (3 de Noviembre de 2011).** *Modificaciones a la ley 12.464*.

• **Ley Provincial 5.110 (10 de Noviembre de 1999).** *Caja de Pensiones Sociales*.

• **Ley Provincial 6.915 (6 de Abril de 1973).** *Ley de Jubilaciones y pensiones del personal de la Provincia de Santa Fe*.

Educación

• **Aire Digital. Entrevista Balagué, Garibaldi, Bonfatti y Del Frade (20 de Septiembre de 2018).** *Entrevista*. Recuperado el 16/03/2019, de www.airedesantafe.com.ar: https://www.airedesantafe.com.ar/legislativas/media-sancion-ley-educacion-provincial/

• **Amsafe (5 de Febrero de 2019).** *Concursos de titularización para Equipos de Convivencia, ESI y Orquestas: AMSAFE en defensa de la estabilidad laboral*. Recuperado el 18/04/2019, de amsafe.org.ar: https://amsafe.org.ar/concursos-de-titularizacion-para-equipos-de-convivencia-esi-y-orquestas-amsafe-en-defensa-de-la-estabilidad-laboral/

• **Bezem, P., Mezzadra, F. & Rivas, A. (Noviembre de 2012).** *Monitoreo de la Ley de Financimiento Educativo, Informe Final.* Recuperado el 13/06/2019, de www.cippec.org: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/Bezem2c-Mezzadra-y-Rivas-Informe-Final-Monitoreo.pdf

• **Blanco, R. (Abril de 1999).** *Hacia una escuela para todos y con todos.* Recuperado el 27/05/2019, de http://benu.edu.mx/: http://benu.edu.mx/wp-content/uploads/2015/03/Hacia_una_escuela_para-todos.pdf

• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (30 de Abril de 2018).** *Informe Anual 2017.* Recuperado el 07/05/2019, de www.defensoriasantafe.gob.ar: file:///C:/Users/Luciana/Documents/Evaluaci%C3%B3n%20UNR%20-%20Defensor%C3%ADa/informe_anual_2017_web.pdf

• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Quiroga, H. (Coordinador) et al (2018).** *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local – 1a ed. –*. Recuperado el 23/02/2019, de defensoriasantafe.gob.ar: https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/publicacion/informe-politicas-sociales-y-derechos-humanos-nivel-local

• **Dipaolo, O. (10 de Marzo de 2019).** «Cada vez son más los jóvenes que estudian en institutos terciarios públicos». (D. Veiga, Entrevistador)

• **El Ciudadano (16 de Octubre de 2018).** *Fuerte defensa de Balagué «La educación sexual no se discute»*. Recuperado el 18/04/2019, de www.elciudadanoweb.com: https://www.elciudadanoweb.com/la-educacion-sexual-no-se-discute/

• **Feldfeber, M. (26 de Octubre de 2016).** La Ley de Educación Nacional, diez años después. (E.A. Méndez, Entrevistador)

• **Feldfeber, M. (2003).** «La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente». *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 421–425.

• **Filmus, D. (1996).** Estado, Sociedad y Educación en Argentina: una aproximación histórica. En D. Filmus, *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo : procesos y desafíos* (págs. 13–45). Buenos Aires: Troquel.

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2013).** *Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Ministerio de Desarrollo Social.* Recuperado el 13/04/2019, de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/186840/907731/file/PIOD%20-%20Plan%20de%20Igualdad%20de%20Oportunidades%20y%20Derechos.pdf

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018a).** *Ministerio de Educación. Calendario Escolar 2018*. Recuperado el 12/08/2019, de http://www.santafe.gov.ar: http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/calendario

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (27 de marzo de 2019).** *Plataforma educativa. Ministerio de Educación*. Recuperado el 27/03/2019

de plataformaeducativa.santafe.gov.ar: http://plataformaeducativa.santafe.gov.ar/moodle/secciones/programa_destacado.php?id=57

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019a).** *Ministerio de Educación*. Recuperado el 23/02/2019, de www.santafe.gob.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=195282

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019b).** *Ministerio de Educación. El Ministerio. Información Estadística*. Recuperado el 23/02/2019, de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103367

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019c).** *Ministerio de Educación. Evaluación de la Calidad Educativa*. Recuperado el 23/02/2019, de www.santafe.gob.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=202491

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019d).** *Educación. Proyecto Socioeducativo*. Recuperado el 27/03/2019, de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103810

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019e).** *Educación. Plan Vuelvo a Estudiar. Ministerio de Educación*. Recuperado el 03/03/2019, de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/190728

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Educación (21 de Septiembre de 2018).** *santafe.gob.ar*. Recuperado el 23/02/2019, de Educación. Noticias. La Ley de Educación Provincial ya tiene media sanción de la Cámara de Diputados: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias_educ?nodo=225929

• **Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador (2015).** *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales »Protocolo de San Salvador».* Recuperado de www.oas.org.

• **Menucci, I. (11 de Julio de 2018).** «Educación sexual: cerca de ser ley». *Pausa*.

• **Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (2014).** *Diseño Curricular. Educación Secundaria Orientada. Provincia de Santa Fe.* Recuperado el 18/08/2018, de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/content/download/218364/1135170/file/Anexo%20III%20Resol%202630-14.pdf

• **Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Becas*. Recuperado el 16/08/2018, de www.santafe.gov.ar: http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=203411

• **Ministerio de Educación y Deportes, Presidencia de la Nación Argentina (2016).** *Las claves de Aprender 2016.* Recuperado el 12/08/2018, de www.educ.ar: https://www.educ.ar/recursos/131191/aprender-2016

• **Paviglianiti, N. (1995).** *La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en Argentina: Sus orientaciones hacia la privatización, provincialización y retiro del Gobierno Nacional del financiamiento del sistema de educación pública.* Recuperado el 12/04/2019, de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2535/pr.2535.pdf

• **Proyecto de Ley de Educación Provincial. Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2017).** *www.santafe.gob.ar.* Recuperado el 12/08/2018, de https://drive.google.com/file/d/1Xcfoeb-1wTJEsj9wfGmBDwMEXZ7E-2h9Y/view

• **Rosario 12.** Lifschitz fijó prioridades y encargó su agenda legislativa de verano. (11 de Diciembre de 2018). *www.pagina12.com.ar*. Recuperado el 23/02/2019, de https://www.pagina12.com.ar/161282-asignaturas-pendientes-segun-miguel

• **Rosario Plus.** La Ley de Educación ya tiene media sanción en Diputados. (20 de Septiembre de 2018). *www.rosarioplus.com*. Recuperado el 23/02/2019, de https://www.rosarioplus.com/enotrostemas/La-Ley-de-Educacion-provincial-ya-tiene-media-sancion-de-Diputados-20180920-0023.html

• **Sanchéz, B. y Coto, P. (2017).** *Inspiraciones alcanzables: 15 políticas educativas destacadas en América Latina.* Recuperado el 11/10/2018, de www.cippec.org: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1004.pdf

• **Tratados Multilaterales. Departamento de Derecho Internacional, O. (6 de Julio de 1999).** *http://www.oas.org*. Recuperado el 29/07/2018, de http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html

• **Uno Santa Fe (11 de Octubre de 2018).** *Ley de Educación y ESI: la Iglesia insistió con su postura crítica ante senadores*. Recuperado el 18/04/2019, de www.unosantafe.com.ar: https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/ley-de-educacion-y-esi-la-iglesia-insistio-con-su-postura-critica-ante-senadores-10112018_BJ6Ccpn57

• **Uno Santa Fe (10 de Febrero de 2019).** *La Iglesia Católica recordó sus objeciones a la ley de educación santafesina*. Recuperado el 03/03/2019, de www.unosantafe.com.ar: https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/iglesia-catolica-recordo-objeciones-ley-educacion-santafesina-02102019_SJVkxgcN4

• **Uno Santa Fe. El gobierno provincial abrió la inscripción a las becas socioeducativas (6 de Marzo de 2018).** *Entrevista*. Recuperado el 16/08/2018, de www.unosantafe.com.ar: https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/el-gobierno-provincial-abrio-la-inscripcion-las-becas-socioeducativas-n1567930.html

• **Uno Santa Fe. Entrevista Traferri (11 de Octubre de 2018).** *Entrevista*. Recuperado el 16/03/2019, de www.unosantafe.com.ar: https://www.unosantafe.com.ar/politica/traferri-dijo-que-asi-como-esta-la-ley-de-educacion-no-sale-en-el-senado-10112018_Sk-6kD697

Normativa

• **Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962).**

• **Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (14 de Diciembre de 1960).**

• **Decreto Provincial 2.880 (17 de Noviembre de 1969).** *Reglamentario de la Ley 6427.*

• **Decreto Provincial 2.703 (17 de Diciembre de 2010).** *Pautas de organización y articulación del proyecto de integración interinstitucional de niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad.*

• **Ley Nacional 24.049 (6 de Diciembre de 1991).** *Facúltase al P.E.N. a transferir a las provincias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica*.

• **Ley Nacional 25.280 (31 de Julio de 2000).** *Apruébase una Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, s. e.*

• **Ley Nacional 26.150 (4 de Octubre de 2006).** Programa Nacional de Educación Sexual Integral.

• **Ley Nacional 26.206 (14 de Diciembre de 2006).** *Disposiciones Generales. Sistema Educativo Nacional.*
• **Ley Nacional 27.045 (3 de Diciembre de 2014).** *Educación inicial*.
• **Ley Provincial 6.427 (18 de Julio de 1968).** *Garantiza el funcionamiento de establecimientos creados por iniciativa privada*.
• **Resolución 1.970 (14 de Diciembre de 2018).** *Aprueba el Calendario escolar 2019*
• **Resolución Nacional 311/2016 (15 de Diciembre de 2016).** *Promoción, acreditación, certificación y titulación de estudiantes con discapacidad*.

Salud

• **Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito (2019).** *Quiénes somos.* Recuperado el 21/03/2019 de http://www.abortolegal.com.ar/category/documentos/
Cavallo, M. (2011). «Inaccesibilidad al aborto no punible en la Argentina. Obstáculos de iure y obstáculos de facto». *Revista electrónica Cuestión de Derechos. Nº 1*.
• **Centro de Estudios Legales y Sociales (2018).** *Aborto legal argumentos, legislación y jurisprudencia.*
• **Cetrángolo, O. & Devoto, F. (2002).** «Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual». *Taller Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health.* Toronto: CEPAL.
• **Chiara, M. (2009).** «Relaciones intergubernamentales y »política» de la política sanitaria en Argentina: reflexiones post descentralización». *Administración Pública y Sociedad N° 16 Universidad Nacional de Cuyo*, Recuperado el 20/03/19 de https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/12453.
• **Chin, J. (2001).** *Informe oficial de la Asociación Estadounidense de Salud Pública.* Washington: Publicación Científica y Técnica Nº 581 Organización Panamericana de la Salud. 16 Ed.
• **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018).** *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina.* Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.
• **Cursio, J. (2011).** «Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ’90 y de la primera década del siglo XXI». En DananI, C. & Hintze, S. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990–2010* (págs. 33–60). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
• **Declaraciones de la Ministra de Salud de la Provincia de Santa Fe (01 de 11 de 2018).** «Es necesario y prioritario recuperar el Ministerio de Salud de la Nación». Diario *El Litoral de Santa Fe.* Recuperado el 20/03/19 de https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/182675-es-necesario-y-prioritario-recuperar-el-ministerio-de-salud-de-la-nacion-organismo-convertido-en-secretaria-salud.html.
• **Declaraciones de la Ministra de Salud del Gobierno de la provincia de Santa Fe (06 de 08 de 2018).** «La provincia garantiza el aborto no punible». *Reconquista Hoy*, https://www.reconquistahoy.com/254-la-provincia-garantiza-el-aborto-no-punible.
• **Declaraciones del Gobernador de la Provincia de Santa Fe (30 de mayo de 2019).** «Santa Fe informatiza el sistema de salud pública con datos de pacientes». Diario *La Capital*. Recuperado el 20/06/19 de https://www.lacapital.com.ar/la-region/santa-fe-informatiza-el-sistema-salud-publica-datos-pacientes-n2502707.html.
• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Defensoría de la Provincia de Santa Fe*. Recuperado el 08/04/2019 de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/
• ***Diputados Socialistas*** **(2018).** Proyecto de Ley de Salud. Recuperado el 12/03/2019 de http://diputadossocialistas.org/proyecto/nueva-ley-de-salud/
• **Dirección Provincial de Información para la Gestión (2019).** *Tendencia de eventos de salud-enfermedad seleccionados. Provincia de Santa Fe. Periodo 2001–2017.* Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe.
• **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009).** *Seguimiento de los progresos en la nutrición de los niños y las madres. Una prioridad en materia de supervivencia y desarrollo.* Nueva York: 3 United Nations Plaza.
• **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016).** *Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina.* Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
• **Garay, O.E. (03 de 2017).** *La legislación sanitaria.* Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria, Recuperado el 12/03/2019 de http://www.salud.gob.ar/dels/entradas/la-legislacion-sanitaria
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2008).** *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia.* Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2012).** *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Síntesis de los resultados definitivos. Provincia de Santa Fe.* Santa Fe.
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014).** *Estadísticas vitales 2014.*
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015).** *Estadísticas vitales 2015.*
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2016).** *Estadísticas vitales 2016.*
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2017).** *Estadísticas vitales 2017.*
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Reclamos administrativos – dictámenes*. Recuperado el 06/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/112825/(subtema)/93671
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018a).** *Trámites*. Recuperado el 16/08/2018 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/tramites/modul1/index?m=descripcion&id=196106
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018b).** *Mediación prejudicial obligatoria civil y comercial*. Recuperado el 20/12/2018de http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/127571/(subtema)/93807
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018c).** *Santa Fe es Salud*. Recuperado el 19/02/2019 de https://www.santafe.gob.ar/santafeessalud/public/index.php/eje/3
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018d).** *Área de Salud. Recuperado el 19/02/19 d e*https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/114560
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018e).** *Salud Pública. Conceptos básicos y generales.* Recuperado el 15/02/2019 de https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/228703/1197588/
• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019).** *Red de atención en salud integral y universal.* Recuperado el 15/02/2019 de https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/114560
• **Guerinoni, G. (2013).** *Organización Panamericana de la Salud.* Recuperado el 02/07/2019 de http://www.paho.org/blogs/etras/?author=8
• **Instituto de la Salud Juan Lazarte (2019).** *Instituto de la Salud Juan Lazarte*. Recuperado de http://www.ilazarte.com.ar
• **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010).** *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.*

• **Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (2014).** *Santa Fe en cifras*. Recuperado el 20/02/2019 de http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/SantaFeenCifras2014.pdf

• **Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (2019).** *Cálculo de la tasa de variación del índice de precios al consumidor.* Recuperado el 20/03/2019 de http://ipec.esy.es/eprecios/index.php?a=variacionipc

• **Laboratorio Industrial Farmacéutico (2018).** Recuperado de http://www.lif-santafe.com.ar

• **Levin, S. (2018).** «¿Salud sexual y salud reproductiva sin libertad?: El conflicto por el aborto en Argentina.» *Salud Colectiva*, 377–389.

• **Levín, S. & Quiroga, H. (2019).** *La Niñez en el centro de la democracia de derechos. Una politica de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe.* Análisis N° 40. Friedrich Ebert Stiftung: Buenos Aires. Recuperado el 30/05/2019 de http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15379.pdf .

• **Ministerio de Salud Presidencia de la Nación (2018).** *Coberturas de Vacunación por Jurisdicción. Calendario Nacional de Vacunación 2009–2017.* Recuperado el 20/08/2018 de http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001120cnt-2018_coberturas-vacunacion-por-jurisdiccion-2009-2017.pdf

• **Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Santa Fe (2015).** *Información y gestión.* Santa Fe: Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Santa Fe.

• **Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación (2019).** *SUMAR*. Recuperado de http://www.msal.gob.ar/sumar/

• **Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación (2019a).** *Dirección de SIDA, ETS, Hepatitis y TBC*. Recuperado el 23/03/2019 de http://www.msal.gob.ar/sida/index.php/informacion-general/vih-sida-its-y-hepatitis-virales/vih-sida#que%20es%20el%20vhi

• **Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidencia de la Nación (2019b).** *Salud Sexual y Reproductiva.* Recuperado el 15/02/2019 de https://www.argentina.gob.ar/salud/saludsexual

• **Ministerio Público de la Acusación, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Informe sobre homicidios. Provincia de Santa Fe 2014/2015.* Recuperado el 15/07/2018 de https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw59bfe875c05eb_31_Informe%20de%20Homicidios%202015%20-%20Resumen%20Ejecutivo%20-%20Provincia%20de%20Santa%20Fe.pdf

• **Organización Mundial de la Salud (2002).** *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud.* Ginebra.

• **Organización Mundial de la Salud (2009).** «Embarazo en adolescentes: un problema culturalmente complejo». En *Boletín de la Organización Mundial de la Salud. Recopilación de artículos. Volumen 87:2009* (págs. 405–484).

• **Organización Mundial de la Salud (2015).** *Organización Mundial de la Salud.* «¿Qué es un sistema de salud?». Recuperado el 09/11/2018 de https://www.who.int/features/qa/28/es/

• **Organización Mundial de la Salud (2018).** *Atención Primaria de la Salud.* Recuperado el 19/08/2018 de https://www.who.int/topics/primary_health_care/es/

• **Organización Mundial de la Salud (2018a).** *Preguntas y respuestas sobre inmunización y seguridad de las vacunas.* Recuperado el 04/08/2018 de https://www.who.int/features/qa/84/es/

• **Organización Mundial de la Salud (2019).** *Temas de Salud: Mortalidad.* Recuperado el 18/03/2019 de https://www.who.int/topics/mortality/es/

• ***Organización Panamericana de la Salud* (2018).** Acerca de la OPS. Recuperado el 20/08/2018 de https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=184:acerca-ops&Itemid=317

• **Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Defensores Públicos.* Recuperado el 20/01/2019 de http://www.justiciasantafe.gov.ar/js/index.php?go=i&id=4772

• **Presidencia de la Nación (2018).** *¿Qué es la CEDAW?* Recuperado el 12/06/2018 de http://www.argentina.gov.ar

• **Programa de Atención Médica Integral (2018).** *Haciendo un poco de historia.* Recuperado el 03/08/ 2018 de http://www.pami.org.ar

• **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011).** *Aportes para el desarrollo humano en Argentina. El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros.* Buenos Aires. Recuperado el 20/08/2018de http://www.paho.org/arg/images/Gallery/publicaciones.

• **Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (s.f.).** *Resumen ejecutivo. Niñas y adolescentes menores de 15 años embarazadas.* Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación.

• **Repetto, F., Diaz Langou, G., Potenza, F. & Forteza, P. (Julio de 2010).** «Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político–institucionalesen la gestión». *CIPPEC Documento de Trabajo N° 45*. Buenos Aires, Argentina.

• **Rovere, M. (2006).** «Rosario, una ciudad modelo en salud pública». En Políticas para la gobernabilidad. (págs. 121–186). Rosario: Borsellino Impresos. Recuperado el 20/08/2018 de https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/rosario_politicas_gobernabilidad.pdf.

• **Sampayo, A.D. (2005).** *La desmanicomialización como práctica contrahegemónica en el abordaje de la salud mental. Trabajo final de grado.* Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Recuperado el 24/03/2019 de : http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.677/te.677.pdf

• **Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación (2018).** *Informe de Estado de Avance del Derecho a la Salud. Provincia de Santa Fe. 2018*. Provincia de Santa Fe.

• **Sistema Integrado de Información Sanitaria (2019).** *Sistema Integrado de Información Sanitaria*. Recuperado el 03/04/2019 de https://sisa.msal.gov.ar

• **Sistema Integrado de Información Sanitaria (2019a).** *Reportes Registro Federal de Establecimientos de salud*. Recuperado el 20/03/2019 de https://sisa.msal.gov.ar/sisa/#sisa

• **Spinelli, H., Alazraqui, M., Calvelo, L. & Arakaki, J. (2000).** *Mortalidad infantil. Un indicador para la gestión local. Análisis de la mortalidad infantil de la Provincia de Buenos Aires en 1998.* La Plata: Organización Panamericana de la Salud.

• **Superintendencia de Servicios de Salud (2018).** *Superintendencia de Servicios de Salud*. Recuperado el 15/07/2018 de https://www.sssalud.gob.ar

• **Superintendencia de Servicios de Salud (2019).** *Informe del área Gerencia de Sistemas de Información de Superintendencia de Servicios de Salud de Presidencia de la Nación.*

• **Tobar, F. (2012).** «Breve historia del sistema argentino de salud». En O. Garay, *Responsabilidad profesional de los médicos. Ética, Bioética y Jurídica, Civil y Penal* (págs. 1–19). Buenos Aires: La Editorial La Ley.

Normativa

• **Ley Nacional 17.132 (24 de 01 de 1967).** *Ejercicio de la medicina, odontología y actividades de colaboración*.

• **Ley Nacional 17.671 (29 de 02 de 1968).** *Identificación, registro y clarificación del potencial humano nacional*.

• **Ley Nacional 22.431 (16 de 03 de 1981).** *Sistema de protección integral de los discapacitados*.

• **Ley Nacional 23.660 (29 de 12 de 1989).** *Obras sociales*.

• **Ley Nacional 23.661 (05 de 01 de 1989).** *Sistema Nacional del Seguro de Salud*.

• **Ley Nacional 24.314 (15 de 03 de 1994).** *Accesibilidad de personas con movilidad reducida. Modificación de la Ley nacional 22.431*.

• **Ley Nacional 24.901 (05 de 11 de 1997).** *Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad*.

• **Ley Nacional 25.326 (04 de 10 de 2000).** *Protección de los datos personales*.

• **Ley Nacional 25.673 (30 de 10 de 2002).** *Créase el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en el ámbito del Ministerio de Salud. Objetivos.*

• **Ley Nacional 25.929 (25 de 08 de 2004).** *Parto Humanizado*.

• **Ley Nacional 26.061 (28 de 09 de 2005).** *Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*.

• **Ley Nacional 26.130 (09 de 08 de 2006).** *Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica*.

• **Ley Nacional 26.343 (12 de 12 de 2007).** *Protección de los datos personales, modificación*.

• **Ley Nacional 26.522 (10 de 10 de 2009).** *Servicios de Comunicación Audiovisual*.

• **Ley Nacional 26.529 (21 de 10 de 2009).** *Derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la Salud*.

• **Ley Nacional 26.653 (03 de 11 de 2010).** *Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. Autoridad de Aplicación. Plazos. Reglamentación.*

• **Ley Nacional 26.657 (25 de 11 de 2010).** *Derecho a la Protección de la Salud Mental. Disposiciones complementarias. Derogase la Ley Nº 22.914.*

• **Ley Nacional 26.858 (22 de 05 de 2013).** *Derecho al acceso, deambulación y permanencia*.

• **Ley Provincial 10.396 (1990).** *Creación y competencia Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe*.

• **Ley Provincial 10.772 (1991).** *Salud Mental*.

• **Ley Provincial 11.888 (18 de 10 de 2002).** *Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y procreación Responsable*.

• **Ley Provincial 11.975 (2001).** *Implementación en los sectores de la administración pública sistema de identificación de personal y el respectivo registro de reclamos y sugerencias*.

• **Ley Provincial 12.323 (26 de 08 de 2001).** *Ligadura de Trompas de Falopio para las mujeres y Vasectomía para los hombres*.

• **Ley Provincial 12.967 (17 de 04 de 2009).** *Promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*.

• **Ley Provincial 13.151 (11 de 11 de 2010).** *Mediación*.

• **Ley Provincial 8.288 (14 de 09 de 1978).** *Creación del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social*.

Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos

• **Aguas Santafesinas (22 de febrero de2019).** *Aguas Santafesinas. Quiénes somos*. Recuperado de https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/quienes-somos/

• **Aquilino, N., Gutiérrez Bode, M. & López Méndez, E. (2019).** *¿Cómo contribuye el Plan del Plan del Norte a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Santa Fe.* CIPPEC.

• **Barreto, M.Á. (2017).** Retorno a la remercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes. *Revista Pensum, 3*, 73–91.

• **Cáceres, V.L. (2017).** La regulación ambiental de los servicios de agua y saneamiento en Argentina. *Revista Electrónica del Instituto Ambrosio L. Gioja*(18), 71–100.

• **CIPECC, Gobierno de la provincia de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones (2018).** *Plan del Norte de Santa Fe. PRIMER INFORME DE PROGRESO.* Recuperado de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/12/PDN-Evaluaci%C3%B3n-de-medio-t%C3%A9rmino-Arraigo-regional.pdf

• **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2017).** *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Argentina* .

• **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992).** *El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91.CESCR Observación general Nº 4 (General Comments).6° período de sesiones (1991).* Recuperado el 26/06/2019, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1

• ***Comunicado FESCOE: nuevas políticas implementadas desde la Subsecretaría de Energía de la Nación*** **(2019).** Recuperado el 24/01/2019 de http://fescoe.com.ar/24012019-comunicado-fescoe-nuevas-politicas-implementadas-desde-la-subsecretaria-de-energia-de-la-nacion/

• **Consejo Nacional de la Vivienda (2019).** *Consejo Nacional de la Vivienda, Institucional*. Recuperado el 07/04/2019 de http://www.cnvivienda.org.ar/about

• **Cravino, M.C., Moreno, V. & Mutuberría Lazarini, V. (2013).** Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el Estado en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 71–90.

• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2016).** *Informe anual 2016.* Recuperado de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes

• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (17 de abril de 2019).** Créditos UVA: defensores del Pueblo del país se reunieron con autoridades de la Secretaría de Viviendas de la Nación. Recuperado el 22/08/2019 de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/creditos-uva-defensores-del-pueblo-del-pais-se-reunieron-con-autoridades-de-la-secretaria

• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (30 de abril de 2019a).** Créditos UVA: defensores del Pueblo del país presentaron una propuesta para atenuar el impacto de incrementos. Recuperado el 22/08/2019 de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/creditos-uva-defensores-del-pueblo-del-pais-presentaron-una-propuesta-para-atenuar-el

• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019b).** *Parti-*

cipación en audiencias públicas para consideración de modificaciones tarifarias en los servicios públicos esenciales.

• **Di Virgilio, M.M. & Rodríguez, M.C. (2018).** Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. En J. I. Piovani, & A. Salvia, *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (págs. 184–220). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI.

• **El cronista (10 de septiembre de 2016).** El gobierno lanzó el Plan Nacional de Hábitat en Santa Fe por una inversión de $900 millones. *El cronista*. Recuperado el 12/08/2018, de https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-lanzo-el-Plan-Nacional-de-Habitat-en-Santa-Fe-por-una-inversion-de--900-millones--20160910-0012.html

• **Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (22 de febrero de 2019).** *Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe. Breve reseña histórica*. Recuperado el 22/02/2019 de https://www.epe.santafe.gov.ar/index.php?id=71

• **ENERFE (19 de marzo de 2019).** *La Empresa, ENERFE*. Recuperado de ENERFE: https://www.enerfe.com.ar/la-empresa

• **ENOHSA (2019a).** *Obras en ejecución*. Recuperado el 13/04/2019 de http://www.enohsa.gob.ar/?q=mapa-obras

• **ENOHSA (2019b).** *Proyectos en cartera*. Recuperado el 13/04/2019 de http://www.enohsa.gob.ar/?q=mapa-proyectos

• **Ente Regulador de Servicios Sanitarios (2019).** *Historia*. Recuperado el 18/03/2019 de http://www.enress.gov.ar/institucional/historia/

• **Fundación Apertura (2011).** *Política Habitacional ¿Falta de recursos o debilidad en la gestión?* Rosario.

• **Gabinete Social del Gobierno de la provincia de Santa Fe (2018).** *Plan Abre. Política social integral en barrios.* Rosario.

• **Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2017).** *Plan Nacional de Hábitat: «Estamos realizando una inversión histórica en obra pública en la Ciudad»*. Recuperado el 26/06/2018 de http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/plan_nacional_habitat_estamos_realizando_inversion_historica_obra_publica_ciudad

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2016).** *Plan del Norte.* Gobierno de la provincia de Santa Fe. Recuperado el 18/05/2018 de https://www.santafe.gob.ar/documentos/Plan_del_Norte-libro.pdf

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2017).** *A toda Costa.Un Plan de Desarrollo Sustentable para Garay y San Javier.* Santa Fe.

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2018).** *Ejes de gestión. Acuerdo Capital*. Recuperado el 12/08/2018 de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/208429

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2018).** *Tema específico. Acueductos*. Recuperado el 12/08/2019 de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/120723

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019a).** *Energía. Empresa Provincial de Energía*. Recuperado el 22/02/219 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/202803

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019b).** *Gas y energías convencionales*. Recuperado el 19/03/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/202797

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019c).** *Ejes de gestión. Acuerdo Capital*. Recuperado el 19/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/208429

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019d).** *Obras de la Provincia para toda la Ciudad.* Recuperado el 19/04/2019 de https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/250436/1315926/

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019e).** *Desarrollo Social, Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos*. Recuperado el 15/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93748

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019f).** *Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos*. Recuperado el 25/03/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93748

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019g).** *Justicia y Derechos Humanos, Registro Especial de Comunidades Aborígenes, Listado de Comunidades Aborígenes*. Recuperado el 16/04/2019 de https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/117260/(subtema)/93808

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones (2017).** *A Toda Costa. Balance 2016–2017.*

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe, Gabinete Social (2018).** *Plan ABRE. Política social integral en barrios.* Santa Fe.

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Economía (2012).** *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Síntesis de los resultados definitivos. Provincia de Santa Fe.* Recuperado el 27/07/2018, de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/157244/766776/version/1/file/Censo+Nac+2010+26+dic.pdf

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2012).** *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030 / .* Santa Fe.

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat (2019a).** *Política de Hábitat y Vivienda*. Recuperado el 18/03/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173957

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat (2019b).** *Hábitat y Vivienda, Mi tierra, mi Casa*. Recuperado el 07/04/2019 de http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/147164

• **Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat (2019c).** *Hábitat y vivienda, Integración social y urbana de asentamientos irregulares*. Recuperado el 14/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173941

• **Habitar Argentina (2014).** *Por la FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD en el nuevo Código Civil y Comercial.* Recuperado el 28/09/2018 de http://www.habitarargentina.org.ar/2014/09/por-la-funcion-social-de-la-propiedad-en-el-nuevo-codigo-civil-y-comercial/

• **Habitar Argentina (2019).** *Habitar Argentina*. Recuperado el 02/07/2019 de http://www.habitarargentina.org.ar/quienes-somos/que-es-habitar-argentina/

• **INDEC (2015).** *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Pueblos originarios: región Pampeana.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

• **IPEC (2019).** *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Mapas*. Recuperado el 15/04/2019 de http://ipec.santafe.gov.ar/poblacion/pro/hogservicio.php

• **Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2018).** *Estructura APN Administración Central.* Recuperado el 25/06/2018 de https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/: https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/txtordenado/to_apn_objetivos.pdf

• **Litoral Gas (6 de junio de 2019b).** *Datos operativos*. Recuperado el 05/08/2018 de http://www.litoral-gas.com.ar/site/la-empresa/rese%C3%B1a/datos-operativos/

• **Litoral Gas (22 de febrero de 2019a).** *Litoral Gas. La empresa*. Recuperado el 05/08/2018 de http://www.litoral-gas.com.ar/site/la-empresa/rese%C3%B1a/la-empresa/

• **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2017).** *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura universal y sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones.* Recuperado el 04/07/2018 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf

• **Naciones Unidas (2011).** *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, Raquel Rolnik.* Recuperado de http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe-Relatora-sobre-vivienda-adecuada-misi%C3%B3n-a-Argentina-2011.pdf

• **Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2018).** *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina.* Recuperado el 06/03/2019, de http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgxz%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfV%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutImBR3j

• **Observatorio de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Avellaneda (2018).** *Infografía. Costo Tarifario.* Recuperado el 22/09/2018 de https://www.pagina12.com.ar/sites/pagina12/files/inline-files/informe-universidad-de-avellaneda.pdf

• **Observatorio Económico Social de la UNR (2014).** *Créditos UVA en Argentina: origen, cálculo y perspectivas.* Rosario. Recuperado el 22/08/2019 de http://www.observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2019/05/44-Informes-Especiales-16-Cr%C3%A9ditos-UVA-en-Argentina-origen-c%C3%A1lculo-y-perspectivas.pdf

• **Pesce, J. (2007).** El grupo Suez y la conceción de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe: la primera «pedrita en el zapato». *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*(3).

• **Pírez, P. (2013).** Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 173–192.

• **Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018).** *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe país Argentina 2018.* Recuperado el 12/08/2018, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-ods-todo.pdf

• **Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018).** *¿Qué es el Plan Nacional de Hábitat?* Recuperado el 12/08/2019 de www.argentina.gob.ar: https://www.argentina.gob.ar/interior/plandehabitat/quees

• **Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018).** *Plan Nacional de Hábitat. Urbanizaciones integrales de barrios y mejoramiento de las localidades más vulnerables.* Recuperado el 12/05/2018 de https://www.argentina.gob.ar/interior-plandehabitat

• **Revista Consejo Nacional de la Vivienda (2012).** Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

• **Salvia, A., Tinoboras, C. & van Raap, V. (2018).** *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan Abre 2014–2018.* Ciudad de Buenos Aires: Educa.

• **Santa Fe Noticias (19 de junio de 2018a).** La provincia avanzará en proyectos habitacionales para comunidades aborígenes. Recuperado de https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/262290/

• **Santa Fe Noticias (11 de diciembre de 2018b).** La provincia incorpora la perspectiva indígena a los servicios de salud. Recuperado de https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/263940/

• **Tonini, R. (2010).** Políticas de vivienda en la provincia de Santa Fe en la década de los ’90. *Tesis de Maestría en Gestón Urbana Municipal y COMunal, UNL*. Santa Fe.

Normativa

• **Decreto Nacional 1.283 (24 de mayo de 2003).** *Unifícanse los Ministerios de Economía y de la Producción en una sola Cartera de Estado y créase el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a partir del 25 de mayo de 2003.*

• **Decreto Nacional 13 (10 de diciembre de 2015).** *Ley de Ministerios*.

• **Decreto Nacional 158 (13 de febrero de 2006).** *Incorpórase la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, al Anexo I del Artículo 1º del Decreto Nº 27/2003 y sus modificatorios Organigrama de Aplicación*.

• **Decreto Nacional 174 (5 de marzo de 2018).** *Modificación – Decreto N° 357/2002 – Apruebase Organigrama*.

• **Decreto Nacional 358 (22 de mayo de 2017).** *Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares*.

• **Decreto Nacional 885 (9 de junio de 1992).** *Gas del Estado–Ley de privatización*.

• **Decreto Provincial 0015 (3 de agosto de 2016).** Plan del Norte. Provinicia de Santa Fe.

• **Decreto Provincial 4200 (6 de diciembre de 2016).** *A toda Costa*.

• **Decreto Provincial 2940 (4 de septiembre de 2014).** *Crea el Programa de Intervención Integral en Barrios*.

• **Ley Nacional 1.715 (30 de 9 septiembre 2014).** *Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat. Modificación decreto 357/2002*.

• **Ley Nacional 24.065 (19 de diciembre de 1992).** *Régimen de la Energía Eléctrica*.

• **Ley Nacional 24.076 (20 de mayo de 1992).** *Regulación del transporte y distribución de gas natural – Privatización de Gas del Estado Sociedad del Estado Noticias accesorias.*

• **Ley Nacional 24.464 (8 de marzo de 1995).** *Créase el Sistema Federal de la Vivienda*.

• **Ley Nacional 26.160 (1 de noviembre de 2006).** *Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades*.

• **Ley Nacional 26.160 (25 de marzo de 2019).** *Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo*.

• **Ley Nacional 27.218 (25 de noviembre de 2015).** *Régimen tarifario específico para Entidades de Bien Público*.

• **Ley Nacional 27.400 (23 de noviembre de 2017).** *Comunidades indígenas. Prórroga*.

• **Ley Nacional 27.453 (10 de octubre de 2018).** *Declárese de interés público el Regimen de Regularización Dominial para la Integración Socio–urbana*.

• **Ley Provincial 2.067 (4 de septiembre de 1938).** *Créase la Comisión provincial de la Vivienda Popular*.

• **Ley Provincial 6.690 (21 de mayo de 1971).** *Crea la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo como persona jurídica pública autárquica*.
• **Ley Provincial 10.014 (18 de diciembre de 1986).** *Aprobar el estatuto orgánico de la Empresa Provincial de Energía*.
• **Ley Provincial 11.078 (18 de noviembre de 1993).** *Regula las relaciones colectivas e individuales de las comunidades aborígenes*.
• **Ley Provincial 11.220 (24 de noviembre de 1994).** *Prestación y regulación de los servicios sanitarios*.
• **Ley Provincial 12.086 (28 de noviembre de 2002).** *Adjudicación de lotes y parcelas de islas fiscales a las Comunidades Aborígenes*.
• **Ley Provincial 12.668 (30 de noviembre de 2006).** *Programa Grandes Acueductos de la provincia de Santa Fe*.
• **Ley Provincial 12.817 (29 de noviembre de 2007).** *Ley de Ministerios*.
• **Ley Provincial 13.240 (7 de diciembre de 2011).** *Secretarías de Estado*.
• **Ley Provincial 13.509 (26 de noviembre de 2015).** *Ley de Ministerios*.
• **Ley Provincial 13.527 (28 de marzo de 2016).** *Se crea la sociedad anónima con participación estatal mayoritaria denominada «Santa Fe Gas y Energías Renovables S.A.P.E.M.»*.
• **Ley Provincial 5.485 (27 de octubre de 1961).** *Crea el Instituto Provincial de la Vivienda de Santa Fe*.
• **Resolución Nacional de la Secretaría de Energía Eléctrica 1.091 (1 de diciembre de 2017).** *Nuevos precios estabilizados de la energía y de transporte.*
• **Resolución Nacional de la Secretaría de Gobierno de Energía 14 (26 de septiembre de 2018).** Buenos Aires.
• **Resolución Nacional del Instituto Nacional de Asuntos Iindígenas 587 (24 de enero de 2007).** *Créase el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas*.
• **Resolución Nacional del Ministerio de Energía y Minería 218 (11 de octubre de 2016).** *Régimen tarifario específico para entidades de bien público*.
• **Resolución Nacional del Ministerio de Energía y Minería 219 (11 de octubre de 2016).** *Tarifa social. Nuevos Criterios*.
• **Resolución Nacional 366 (1 de febrero de 2018).** *Secretaría de Gobierno de Energía*.
• **Resolución Provincial 0009 (6 de marzo de 2013).** *Crea el «Programa de Intervención en Asentamientos Irregulares»*.
• **Resolución Provincial 153 (28 de diciembre de 2012).** *Créase el Programa Mi Tierra Mi Casa*.

Vida Libre de Violencia

• **Alvarado, M. Directora del Ente de la Movilidad de Rosario (2018).** Panel Espacio Público y Género. XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia. Rosario, Santa Fe, Argentina.
• **Amnistía Internacional (10 de enero de 2018).** *Femicidio: una realidad que sigue impune en Latinoamérica y El Caribe*. Recuperado el 13/09/2018, de https://www.amnistia.org/ve/blog/2018/01/4460/femicidio-una-realidad-que-sigue-impune#_ftn1
• **ANDHES, CDD, CEDES, CELS, CEDEM, CIAJ, . . . CAREF (octubre de 2016).** *Evaluación sobre el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)*. Recuperado el 29/12/2018, de http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/cedaw2016-general.pdf
• **Asociación Civil La Casa del Encuentro (2018).** *Informe de investigación «10 años de Femicidios en Argentina desde año 2008 a 2017».* Recuperado el 13/09/2018, de http://www.lacasadelencuentro.org/descargas/femicidios-10-anios.pdf
• **Asociación Civil La Casa del Encuentro (2018).** *Observatorio A.M. Zambrano*. Recuperado el 13/09/2018, de http://www.lacasadelencuentro.org/femicidios02.html
• **Biblioteca del Congreso de la Nación (2017).** *Publicaciones*. Recuperado el 29/12/2018, de Dossier Legislativo: https://bcn.gob.ar/la-biblioteca/publicaciones/dossiers
• **Centro de Información Judicial (CIJ).** Agencia de Noticias del Poder Judicial. (25 de noviembre de 2015). *La Corte Suprema presentó el Primer Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*. Recuperado el 13/09/2018, de https://cij.gov.ar/nota-19113-La-Corte-Suprema-present--el-Primer-Registro-Nacional-de-Femicidios-de-la-Justicia-Argentina.html
• **Centro de Información Judicial (25 de septiembre de 2015).** *La Base de Jurisprudencia de Género de la Oficina de la Mujer superó las 2.000 sentencias*. Recuperado el 29/12/2018, de https://www.cij.gov.ar/nota-18174-La-Base-de-Jurisprudencia-de-G-nero-de-la-Oficina-de-la-Mujer-super--las-2.000-sentencias.html
• **Colanzi, I. (2018).** *Tesis de Maestría en Género, Sociedad y Políticas. El derecho al cuidado en el abordaje de las violencias contras las mujeres en la provincia de Buenos Aires. Sistema Integrado Provincial 2012–2015.* Buenos Aires: Programa Regional de formación en género y políticas públicas. FLACSO Argentina.
• **Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Mujeres (agosto de 2008).** *Declaración sobre femicidio.* Recuperado el 13/09/2018, de http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracionfemicidio-es.pdf
• **Corte Suprema de Justicia de la Nación (2017).** *Resumen del Informe del Registro de Femicidios de la Justicia*. Recuperado el 13/19/2018, de https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/resumen2017fem.pdf
• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2017).** *Ruta crítica.Trayectorias que siguen las mujeres en situación de violencia.* Santa Fe, Santa Fe, Argentina: De l'aire.
• **Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe (2018).** *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017. Quiroga H. (Coordinador) et al.* Santa Fe. Recuperado de Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/publicacion/informe-politicas-sociales-y-derechos-humanos-nivel-local
• **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019).** *La violencia en los lugares de trabajo. Aportes desde la provincia de Santa Fe, Argentina.* Recuperado el 10/07/2019, de https://www.defensoriasantafe.gob.ar/publicaciones/la-violencia-en-los-lugares-de-trabajo
• **Diario Digital de Santa Fe (22 de noviembre de 2017).** *Rosario y la UNR firmaron un convenio para el abordaje de casos de violencia de género*. Recuperado el 08/09/2018, de Notife: http://notife.com/584961-rosario-y-la-unr-firmaron-un-convenio-para-el-abordaje-de-casos-de-violencia-de-genero
• **Diario Digital de Santa Fe (11 de noviembre de 2018).** *Rosario alcanzó la tasa de embarazo adolescente más baja en casi 30 años*. Recuperado el 20/12/2018, de Notife: http://notife.com/643120-rosario-alcanzo-la-tasa-de-embarazo-adolescente-mas-baja-en-casi-30-anos/

• **Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina (DELS). Natalia, Cattaneo y Victoria y Suárez (Marzo de 2017).** *Ley nacional de salud sexual y procreación responsable nº 25673 y decreto reglamentario 1282/2003.* Recuperado el 22/02/2019, de Ministerio de Salud de la Nación: http://www.salud.gob.ar/dels/entradas/ley-nacional-de-salud-sexual-y-procreacion-responsable-no-25673-y-decreto-reglamentario

• **Dirección de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2015).** *Estudio Nacional sobre Violencias contra las mujeres. Informe preliminar basado en la International Violence Against Women Survey.* Recuperado el 30/12/2018, de http://www.jus.gob.ar/media/3128472/Encuesta%20de%20violencias%20contra%20las%20mujeres%20-%20FINAL%2026-10.pdf

• **Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (noviembre de 2011).** *Participación política de las mujeres y acceso a espacios de decisión.* Recuperado el 14/11/2011 de www.ela.org.ar/a2/objetos/adjunto.cfm?codcontenido=944&codcampo=20&aplicacion=app187&cnl=87&opc=53

• **Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (junio de 2016).** *Se presentaron los resultados de la primera encuesta sobre violencia contra las mujeres*. Recuperado el 31/12/2018, de http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=2474&plcontampl=12&aplicacion=app187&cnl=4&opc=50

• **Falú, A. & Rainero, L. (1995).** *Hábitat urbano y políticas públicas. Una perspectiva de género.* Recuperado de página 56: www.ub.edu/SIMS/pdf/OrillasPolitica/OrillasPolitica-03.pdf

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (1° de junio de 2016).** *Quedó constituido el Consejo Provincial para prevenir, asistir y erradicar la violencia de género.* Recuperado el 27/09/2018, de Noticias del Gobierno de Santa Fe: https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/232803/

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (27 de noviembre de 2017).** *La provincia de Santa Fe adhirió al Plan Nacional para prevenir, asistir y erradicar la violencia contra las mujeres.* Recuperado el 27/09/2018, de Noticias del Gobierno de Santa Fe: https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/260007/

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (8 de noviembre de 2018a).** *El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó un informe sobre el protocolo de intervención ante casos de violencia laboral.* Recuperado el 03/04/2019, de https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/263576/

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018b).** *Justicia y Derechos Humanos*. Recuperado el 18/12/2018, de Centros de Asistencia Judicial (CAJ): https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/203593/(subtema)/203589

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018c).** *Protocolo ante situaciones de femicidios.* Recuperado el 11/04/2019, de https://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/download/248268/1305657/file/Protocolo%20ante%20Situaciones%20de%20Femicidios%20-%20SSPG.pdf

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018d).** *Centros de consulta y atención sobre violencia de género*. Recuperado el 08/09/2018, de Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/147887/725595/file/RECURSERO%20PROVINCIA%20DE%20SANTA%20FE.pdf

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019).** *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia. Programas de trabajo decente.* Recuperado el 03/04/2019, de Violencia Laboral: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/218080/(subtema)/93764

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe Noticias (28 de julio de 2017).** *La provincia presentó el indicador de participación de las mujeres (IPM).* Recuperado el 06/04/2019, de Declaraciones de la Subsecretaria de Políticas de Género Gabriela Sosa: https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/258223/

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe Noticias (6 de agosto de 2018).** *La provincia garantiza el aborto no punible*. Recuperado el 11/04/2019, de https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/262466/

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe Noticias (9 de enero de 2019).** *Lifschitz decretó un protocolo contra la violencia de género y propuso la adhesión a la Ley Micaela.* Recuperado el 01/04/2019, de https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/264181/

• **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014).** *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 ENCaViAM.* Recuperado el 30/12/2018, de Principales Resultados. Serie Estudios INDEC N° 46: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf

• **Instituto Nacional de las Mujeres (2017).** *Informe de Gestión 2017.* Recuperado el 27/04/2018, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestionfinal2017.pdf

• **Juan Manuel Sánchez Santander (11 de noviembre de 2015).** *Violencia de género: delitos de género en el Código Penal argentino. Estándares para una correcta reacción punitiva del Estado*. Recuperado el 22/04/2019, de Universidad Nacional del Sur. Departamento de Derecho: https://derechopenalonline.com/violencia-de-genero-delitos-de-genero-en-el-codigo-penal-argentino-estandares-para-una-correcta-reaccion-punitiva-del-estado/

• **Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) (26 de septiembre de 2014).** *Primera Conferencia Extraordinaria de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará.* Recuperado el 27/03/2019, de Argentina. Informe de implementación de las recomendaciones: http://www.oea.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-I-CE-doc.30.esp.Informe%20Argentina.pdf

• **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (12 de septiembre de 2012).** *El Consejo Nacional de las Mujeres firmó un convenio con el INDEC*. Recuperado el 13/09/2018, de http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/el-consejo-nacional-de-las-mujeres-firmo-un-convenio-con-el-indec/

• **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (26 de julio de 2016).** *Un plan integral para erradicar la violencia contra las mujeres*. Recuperado el 27/09/2018, de http://www.desarrollosocial.gob.ar/informes/plan-integral-erradicar-la-violencia-las-mujeres/

• **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (junio de 2013).** *Trata de Personas. Políticas de Estado para su prevención y sanción.* Recuperado el 30/12/2018, de Sistema Argentino de Información Jurídica: http://www.jus.gob.ar/media/2401946/Libro%20Trata%20de%20Personas.pdf

• **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (noviembre de 2015).** *Violencias contra las mujeres. Estudios en perspectiva.* Recuperado el 29/12/2018, de Sistema Argentino de Información Jurídica: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Violencias_contra_mujeres.pdf

• **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Justicia 2020 (2018).** *Cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género*. Recuperado el 13/04/2019, de Eje Acceso a la Justicia:

https://www.justicia2020.gob.ar/eje-acceso-a-la-justicia/cuerpo-abogados-as-victimas-violencia-genero/

• **Ministerio de Salud de la Nación (2015).** *«Atención de la salud integral de personas trans. Guía para equipos de salud».* Recuperado el 15/09/2018, de Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable: http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000696cnt-guia-equipos-atencion-Salud%20integral-personas-trans.pdf

• **Ministerio de Salud de la Nación (2016).** *Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo*. Recuperado el 22/02/2019, de http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000875cnt-protocolo_ile_octubre%202016.pdf

• **Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe. Secretaría de Planificación Estratégica y Recursos Humanos. Dirección Provincial de Información para la Gestión (29 de mayo de 2017).** *Atención ambulatoria relacionada a violencia en la red pública de salud en Santa Fe en 2016*. Recuperado el 30/08/2018, de www.santafe.gov.ar: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/237363/1249975/file/Informe%20atenciones%20ambulatorias%20por%20violencia%20en%20red%20publica%20Santa%20Fe%20en%202016.pdf

• **Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación (2013).** *Hacia una igualdad de género. Compendio normativo, jurisprudencial y doctrinario.* Recuperado el 29/12/2018, de https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2014/06/HIG-Programa_Politicas_Genero-versi%C3%B3n-DESPROTEGIDA.pdf

• **Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación (2015).** *La Nueva Cámara Nacional de Casación y sus posturas sobre la suspensión del juicio a prueba en los casos de violencia de género.* Recuperado el 29/12/2018, de https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2016/03/PG_Programa-sobre-PG.pdf

• **Ministerio Público Fiscal. Procuraduría General de la Nación (enero de 2017).** *Cuadernillo 5. El derecho a la protección contra todas las formas de violencia de género.* Recuperado el 29/12/2018, de http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/02/miscelaneas44913.pdf

• **Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLa) e Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCi) (junio de 2016).** *A un año del #NiUnaMenos. Deudas pendientes en la eliminación de la violencia contra las mujeres en la Argentina.* Recuperado el 28/12/2018, de http://www.observatorioniunamenos.com.ar/2016/06/06/a-un-ano-del-niunamenos-deudas-pendientes-en-la-eliminacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-la-argentina/

• **Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLa). Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCI) (marzo de 2015).** *Deudas pendientes en la eliminación de la violencia contra las mujeres en la Argentina.* Recuperado el 03/09/2018, de http://acij.org.ar/presupuestoyderechos2015/?postTabs=2

• **MuMaLa e ISEPCI (septiembre de 2017).** *Violencia contra las mujeres en el espacio público. «La inseguirdad de la que nadie habla».* Recuperado el 31/12/2018, de http://www.enperspectiva.com.ar/wp-content/uploads/2017/09/OBSERVATORIO-07.pdf

• **Municipalidad de Rosario (2018).** *Salud Pública. Interrupción legal del embarazo.* Recuperado el 07/9/2018, de https://www.rosario.gob.ar/web/servicios/salud/prevencion-y-promocion/salud-integral-de-la-mujer/interrupcion-legal-del-embarazo

• **Ni Una Menos. Ingrid Beck y Martín Romeo (noviembre de 2016).** *Primer Índice Nacional de Violencia Machista. Informe ejecutivo.* Recuperado el 31/12/2018, de http://contalaviolenciamachista.com/Informe-ejecutivo-final.pdf

• **Observatorio Político Electoral. Ministerio del Interior, obras públicas y vivienda (2018).** *Participación política de las mujeres*. Recuperado el 15/04/2019, de www.argentina.gob.ar: https://www.argentina.gob.ar/observatorioelectoral/analisis/mujeres

• **Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2018).** *Talleres para incorporar la perspectiva de género en el Poder Judicial*. Recuperado el 10/09/2018, de https://www.csjn.gov.ar/om/talleres.html

• **Oficina de la Mujer. Corte Suprema de Justicia de la Nación (septiembre de 2015).** *Base de Jurisprudencia. Informe Periodico.* Recuperado el 29/12/2018, de https://www.csjn.gov.ar/om/docs/jurisprudencia_2015sept.pdf

• **Oficina de la Mujer. Corte Suprema de Justicia de la Nación (2018).** *Datos estadísticos del Poder Judicial sobre: Femicidios 2017.* Recuperado el 11/04/2019, de Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina: https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2017.pdf

• **Oficina de la Mujer. Corte Suprema de Justicia de la Nación (2018).** *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina.* Recuperado el 13/09/2018, de Corte Suprema de Justicia de la Nación: https://www.csjn.gov.ar/om/femicidios.html

• **Oficina de Violencia Doméstica. Corte Suprema de Justicia de la Nación (2018).** *Fallos relativos a OVD*. Recuperado el 06/04/2019, de http://www.ovd.gov.ar/ovd/verGesdoc.do?temaId=K236

• **Organización de los Estados Americanos (2019).** *Convención de Belém do Pará*. Recuperado de http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp

• **Página 12 (2 de marzo de 2008).** Toda una decisión política. En línea 09/07/19: https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-12561-2008-03-02.html. Recuperado el 12/03/2019, de https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-12561-2008 -03-02.html

• **Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Fallos completos*. Recuperado el 6/04/2019, de http://www.justiciasantafe.gov.ar/js/index.php?go=i&id=3684

• **Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM) (2018).** *Informe Primer cuatrimestre 2018.*

• **Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM) (2018).** *Informe Septiembre–Diciembre 2017*. Recuperado el 13/09/2018, de https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/246070/1293402

• **RUCVM (marzo de 2018).** *Resultados estadísticos 2013–2017*. Recuperado el 13/09/2018, de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC): https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_18.pdf

• **Segato, R. (2003).** Las estructuras elementales de la violencia. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

• **Sitio Oficial del Movimiento Libres del Sur de la República Argentina. (2015).** *Lifschitz creará subsecretarías de género y diversidad sexual.* Recuperado el 12/03/2019, de http://libresdelsur.org.ar/noticias/nuestra-companera-gaby-sosa-sera-subsecretaria-de-genero-de-santa-fe/

• **Sitio Web Oficial Diputada Mercedes Meyer – Frente Social y Popular (2016).** *Proyecto de «Pensión no contributiva de protección*

social para hijos e hijas de mujeres fallecidas por violencia de género». Recuperado el 14/03/2019, de http://mercedesmeier.org/presentamos-ley-de-pensiones-para-hijos-e-hijas-de-mujeres-fallecidas-por-femicidios/

• **Socorristas en Red (2018).** Recuperado el 22/02/2019, de http://socorristasenred.org

• **Subsecretaría de Políticas de Género – Provincia de Santa Fe (6 de diciembre de 2018).** *https://www.facebook.com/PoliticasGeneroSantaFe/*. Recuperado el 10/12/2018, de https://scontent.fros1-1.fna.fbcdn.net/v/t1.0-9/47507536_798894637126925_2644676990694588416_n.png?_nc_cat=100&_nc_ht=scontent.fros1-1.fna&oh=4de9c91d18563bd782c3e691eb5bf929&oe=5C9483DA

• **Subsecretaría de Políticas de Género – Provincia de Santa Fe (20 de noviembre de 2018).** *https://www.facebook.com/PoliticasGeneroSantaFe/*. Recuperado el 10/12/2018, de https://www.facebook.com/PoliticasGeneroSantaFe/photos/a.182188128797582/788859064797149/?type=3&theater

• **Subsecretaría de Políticas de Género. Equipo de Fortalecimiento Institucional en el marco del Observatorio de las Violencias contra las Mujeres (2018).** *Indicador de participación de las mujeres en cargos jerárquicos y ámbitos de decisión.*

• **Subsecretaría de Políticas de Género. Observatorio Provincial de Violencias de Género (2018).** *Femicidios en Santa Fe. Enero a Octubre 2018.*

• **Télam S.E. Agencia Nacional de Noticias (5 de junio de 2015).** *El gobierno nacional oficializó la unidad de registro de femicidios*. Recuperado el 13/09/2018, de http://www.telam.com.ar/notas/201506/107783-gobierno-nacional-unidad-de-registros-femicidios.html

• **UFEM (2017).** *Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación.* Recuperado el 06/04/2019, de https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2017/08/UFEM_Dossier-1.pdf

• **Universidad Nacional de Rosario (2017).** *La UNR en perspectiva de género.*

• **UNO Santa Fe (27 de diciembre de 2017).** Lifschitz inauguró la casa LGBTI en la ciudad de Santa Fe. Recuperado el 11/06/2019, de https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/lifschitz-inauguro-la-casa-lgbti-en-la-ciudad-de-santa-fe-12272017_HJw-HexIDm

Normativa

• **Código Penal de la Nación (30 de septiembre de 1921).** *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación*.

• **Constitución de la Nación Argentina (1994).** *Congreso de la Nación Argentina*.

• **Constitución de la Provincia de Santa Fe (14 de abril de 1962).** *Normativas y boletín oficial*.

• **Decreto Municipal 3.113 (10 de diciembre de 2011).** *Normativa. Municipalidad de Rosario.*

• **Decreto Nacional 1.426 (7 de agosto de 1992).** *Creación del Consejo Nacional de la Mujer.*

• **Decreto Nacional 2035 (24 de septiembre de 2015).** *Reglamentación de la Ley Nacional 25.929 sobre Parto Humanizado*.

• **Decreto Nacional 2385 (18 de noviembre de 1993).** *Incorporación de la figura de acoso sexual al régimen jurídico básico de la función pública. Modificación del Decreto N° 1797/1980 art. 28*.

• **Decreto Nacional 378 (7 de marzo de 1991).** *Creación del Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la mujer.*

• **Decreto Nacional 603 (28 de mayo de 2013).** *Apruébase reglamentación de la Ley Nº 26.657 de Salud Mental.*

• **Decreto Nacional 698 (5 de septiembre de 2017).** *Capítulo II. Instituto Nacional de las Mujeres.*

• **Decreto Nacional 936. Promuévese la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomenten la explotación sexual (5 de julio de 2011).** *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación*.

• **Decreto Provincial 0679 (19 de marzo de 2008).** *Creación de la Dirección Provincial de las Mujeres.*

• **Decreto Provincial 1.219 (2 de junio de 2016).** *Creación del Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres: RUVIM*.

• **Decreto Provincial 1.745 (20 de julio de 2001).** *Reglamentación de la Ley Provincial 11.529/2001.*

• **Decreto Provincial 1.838 (28 de junio de 2017).** *Reglamentación parcial de la Ley Provincial 13.494/2015 (Programa Provincial de Protección y Acompañamiento de Testigos y Víctimas).*

• **Decreto Provincial 1.861 (26 de junio de 2014).** *Prorrógase, a partir de su vencimiento y por el término de dieciocho (18) meses, la vigencia de la Ley 13.297 de «Emergencia en materia de Seguridad Pública».*

• **Decreto Provincial 101 (12 de diciembre de 2011).** *Aprueba la nueva Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de Desarrollo Social.*

• **Decreto Provincial 1219 (2 de junio de 2016).** *Creación del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUVIM)*.

• **Decreto Provincial 177 (23 de enero de 2015).** *Aprueba el Programa de Protección integral contra la violencia de género.*

• **Decreto Provincial 1785 (22 de junio de 2017).** *Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.*

• **Decreto Provincial 2.332 (12 de septiembre de 2016).** *Aprueba los Programas «Asistencia y protección de derechos para personas LGBTI»; «Promoción de derechos LGBTI»; «Fortalecimiento de la sociedad civil» e «Integral de inclusión para la población trans».*

• **Decreto Provincial 2016 (15 de diciembre de 2015).** *Aprobación de nueva estructura orgánica funcional del Ministerio de Desarrollo Social.*

• **Decreto Provincial 2282 (30 de noviembre de 2009).** *Créase la Mesa Interjurisdiccional Para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas*.

• **Decreto Provincial 298 (4 de marzo de 2016).** *Declara el día 7 de marzo de cada año «Dia por la visibilidad lésbica» en el marco de la conmemoración del lesbicidio de Natalia Gaitán.*

• **Decreto Provincial 4.028 (20 de noviembre de 2013).** *Reglamentación de la Ley Provincial 13.348/2013*.

• **Decreto Provincial 692 (28 de abril de 2009).** *Regula el mecanismo de acceso a la Infomación Pública.*

• **Decreto/Ley 6286 (9 de abril de 1956).** Adhesión a la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio. *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación*.

• **Ley 5.861 (31 de agosto de 2017).** Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Reparación económica para niñas, niños y adolescentes y jóvenes víctimas colaterales de femicidios.*

• **Ley Nacional 17.622 (25 de enero de 1968).** *Creación de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.*

• **Ley Nacional 17.722 (26 de abril de 1968).** *Apruébase la «Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial», suscripta en la ciudad de Nueva York el 13 de julio de 1967.*

• **Ley Nacional 23.054 (1° de marzo de 1984).** *Aprobación de la Con-*

vención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica.

• **Ley Nacional 23.179 (8 de mayo de 1985).** *Apruébase la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por Resolución 34/180 de la asamblea general de las naciones unidas del 18 de diciembre de 1979.*

• **Ley Nacional 23.313 (17 de abril de 1986).** *Apruébanse los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo.*

• **Ley Nacional 23.338 (30 de julio de 1986).** *Apruébase la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, firmada el 4 de febrero de 1985 por el Gobierno de la República Argentina*.

• **Ley Nacional 23.338 (7 de julio de 1986).** *Apruébase la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.*

• **Ley Nacional 23.592 (3 de agosto de 1988).** *Actos Discriminatorios. Adóptanse medidas para quienes arbitrariamente impidan el pleno ejercicio de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional.*

• **Ley Nacional 23.849 (27 de septiembre de 1990).** *Apruébase la Convención sobre los Derechos del Niño.*

• **Ley Nacional 24.043 (noviembre de 1991).** *Otórganse beneficios a las personas que hubieran sido puestas a disposición del P.E.N. durante la vigencia del estado de sitio, o siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares.*

• **Ley Nacional 24.556 (13 de septiembre de 1995).** *Apruébase la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su 24a. Asamblea General.*

• **Ley Nacional 24.584 (1° de noviembre de 1995).** *Apruébase la «Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.*

• **Ley Nacional 24.632 (13 de marzo de 1996).** *Apruébase la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer – «Convención de Belém do Pará» –, suscripta en Belém do Pará – Brasil – el 9 de junio de 1994.*

• **Ley Nacional 25.087 (14 de abril de 1999).** *Modifícase el Código Penal en lo relativo a los delitos contra la integridad sexual.*

• **Ley Nacional 25.584 (11 de abril de 2002).** *Prohibición en los establecimientos de educación pública toda acción institucional que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas*.

• **Ley Nacional 25.632 (1 de agosto de 2002).** *Apruébase la Convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos complementarios para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes.*

• **Ley Nacional 25.673 (30 de octubre de 2002).** *Créase el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en el ámbito del Ministerio de Salud.*

• **Ley Nacional 25.871 (17 de diciembre de 2003).** *Ley de Migraciones.*

• **Ley Nacional 25.929 (25 de agosto de 2004).** *Parto Humanizado.*

• **Ley Nacional 26.061 (28 de septiembre de 2005).** *Ley de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.*

• **Ley Nacional 26.130 (9 de agosto de 2006).** *Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica.*

• **Ley Nacional 26.150 (4 de octubre de 2006).** *Creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral.*

• **Ley Nacional 26.200 (13 de diciembre de 2006).** *Implementación del Estatuto de Roma, aprobado por la Ley Nacional 25.390/2000.*

• **Ley Nacional 26.364 (9 de abril de 2008).** *Prevención y sanción de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas.*

• **Ley Nacional 26.378 (21 de mayo de 2008).** *Apruébase la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006.*

• **Ley Nacional 26.485 (11 de marzo de 2009).** *Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.*

• **Ley Nacional 26.522 (10 de octubre de 2009).** *Servicios de Comunicación Audiovisual.*

• **Ley Nacional 26.529 (19 de noviembre de 2009).** *Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud.*

• **Ley Nacional 26.618 (15 de julio de 2010).** *Modificación del Código Civil (Matrimonio Igualitario).*

• **Ley Nacional 26.657 (25 de noviembre de 2010).** *Derecho a la Protección de la Salud Mental.*

• **Ley Nacional 26.705 (7 de septiembre de 2011).** *Modificación del artículo 63 del Código Penal.*

• **Ley Nacional 26.738 (21 de marzo de 2012).** *Delitos contra la Integridad Sexual. Modificación del artículo 132 del Código Penal.*

• **Ley Nacional 26.738 (21 de marzo de 2012).** *Delitos contra la Integridad Sexual. Sustitúyese el artículo 132 del Código Penal.*

• **Ley Nacional 26.743 (9 de mayo de 2012).** *Establécese el derecho a la identidad de género de las personas.*

• **Ley Nacional 26.791 (14 de noviembre de 2012).** *Modificación del artículo 80 del Código Penal.*

• **Ley Nacional 26.842 (19 de diciembre de 2012).** *Modificatoria de la Ley Nacional 26.364/2008 de Prevención y sanción de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas.*

• **Ley Nacional 26.862 (5 de junio de 2013).** *Acceso integral a los procedimientos y técnicas médico–asistenciales de reproducción médicamente asistida.*

• **Ley Nacional 27.044 (14 de noviembre de 2014).** *Otórgase jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* /infolegInternet/anexos/235000-239999/239860/norma.htm

• **Ley Nacional 27.210 (4 de noviembre de 2015).** *Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género. Creación. Funciones.*

• **Ley Nacional 27.275 (14 de septiembre de 2016).** *Derecho de Acceso a la Información Pública.*

• **Ley Nacional 27.352 (26 de abril de 2017).** *Modificación del artículo 119 del Código Penal.*

• **Ley Nacional 27.412. (22 de noviembre de 2017).** *Paridad de género en ámbitos de representación política.*

• **Ley Nacional 27.452 (4 de julio de 2018).** *Créase el Régimen de Reparación Económica para las niñas, niños y adolescentes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.*

• **Ley Nacional 27.499 (diciembre de 2018).** *Establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los tres poderes del Estado Nacional.*

• **Ley Provincial 10.703 (7 de noviembre de 1991).** *Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe.*
• **Ley Provincial 10.772 (26 de diciembre de 1991).** *Salud Mental.*
• **Ley Provincial 11.529 (20 de julio de 2001).** *Protección contra la violencia familiar.*
• **Ley Provincial 11.888 (31 de mayo de 2001).** *Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable*.
• **Ley Provincial 11.948 (8 de noviembre de 2001).** *Acoso sexual.*
• **Ley Provincial 12.323 (26 de agosto de 2004).** *Reglamentación de la Ley Provincial 11.888/2001.*
• **Ley Provincial 12.434 (1° de agosto de 2005).** *Violencia Laboral.*
• **Ley Provincial 12.443 (11 de agosto de 2005).** *Acompañamiento a la embarazada. Se reconoce el derecho en el trabajo de parto.*
• **Ley Provincial 12.967 (17 de abril de 2009).** *Promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*.
• **Ley Provincial 13.072 (29 de abril de 2010).** *Modificación del Código de Faltas de la Provincia de Santa Fe*.
• **Ley Provincial 13.297 (1° de noviembre de 2012).** *Declárase la «Emergencia en materia de Seguridad Pública» en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe por el término de dieciocho meses.*
• **Ley Provincial 13.339 (25 de abril de 2013).** *Ley de Trata de personas*.
• **Ley Provincial 13.348 (30 de mayo de 2013).** *Adhesión a la Ley Nacional 26.485/2009 denominada «Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales».*
• **Ley Provincial 13.634 (29 de junio de 2017).** *Adhesión de la Provincia de Santa Fe a la Ley Nacional 25.929 «Ley de Parto Respetado».*
• **Ley Provincial 13.674 (30 de noviembre de 2017).** *Prevención, erradicación y mitigación de los efectos dañosos del acoso, bajo la forma de hostigamiento o intimidación física o psicológica, entre alumnos de establecimientos escolares.*
• **Ley Provincial 13.696 (9 de enero de 2018).** *Créase como causal de licencia laboral la «Violencia de Género» para las trabajadoras del Estado Provincial.*
• **Ley Provincial 6.533 (22 de julio de 1969).** *Regulación de las actividades estadísticas oficiales que se efectúen en el territorio de la Provincia.*
• **Ordenanza 8.956 (13 de septiembre de 2012).** *Municipalidad de Rosario*.
• **Ordenanza Municipal 8186 (14 de junio de 2007).** *Municipalidad de Rosario*.
• **Ordenanza Municipal 9.592 (7 de agosto de 2016).** *Modificación de la Ordenanza Nº 8186. «Protocolo de Atención Integral para las Personas con derecho a la Interrupción Legal del Embarazo».*
• **Proyecto de Ley «Pensión no contributiva de protección social para hijos e hijas de mujeres fallecidas por violencia de género» (6 de julio de 2017).** *Diputada Provincial Mercedes Meier*.
• **Resolución 1.877 (25 de agosto de 2009).** *Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe*.
• **Resolución 1.679 (4 de noviembre de 2008).** *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Secretaría de Trabajo.*
• **Resolución 2.149 (6 de agosto de 2008).** *Créase la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.*
• **Resolución Nacional 232 (2 de marzo de 2007).** *Ministerio de Salud. Incorporación de la anticoncepción hormonal de emergencia como método anticonceptivo hormonal.*
• **Resolución Provincial 286 (1 de noviembre de 2016).** *Ministerio Público de la Acusación. Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe*.
• **Resolución Provincial 299 (11 de agosto de 2009).** *Modificación de la Resolución 370/08 referida a la reglamentación de los Centros de Asistencia Judicial.*
• **Resolución Nacional 74 (7 de julio de 2011).** *Asígnase el Indicativo de Servicios Especiales «145» a la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.*

Capítulo 5

• **ANSES (2010).** *Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur.* Buenos Aires: ANSES. Recuperado el 20/05/2018 de http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Fuentes%20de%20Financiamiento%20de%20los%20Sistemas%20de%20Seguridad%20Social%20en%20Pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Sur.pdf
• **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (8 de noviembre de 2016).** *Presupuesto para la igualdad: tras el reclamo de la sociedad Civil Aumenta el Presupuesto para Políticas de Género*. Recuperado el 14/09/2018 de https://acij.org.ar/presupuesto-para-la-igualdad-tras-el-reclamo-de-la-sociedad-civil-aumenta-el-presupuesto-para-politicas-de-genero/
• **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2017).** *Presupuesto y Derechos*. Recuperado el 18/08/2018 de http://acij.org.ar/presupuestoyderechos/
• **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2017a).** *Documentos de Trabajo. Síntesis de la Jornada.* Recuperado el 14/09/2018 de http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/minuta_genero.pdf
• **Balbín, A.N. (2018).** La nueva movilidad jubilatoria nacional y el ataque al principio de progresividad en materia de derechos sociales. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Juridicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata*, pp. 985–1013.
• **CIPPEC (2019).** Evolución del gasto en hábitat, en porcentaje sobre gasto nacional total (2012–2017). Recuperado el 20/04/2019 de https://www.cippec.org/grafico/evolucion-del-gasto-en-habitat-en-porcentaje-sobre-gasto-nacional-total-2012-2017-2/?fbclid=IwAR27F1M-Ndm-eQnwmn9ZCrXvvAoLR36UW85TOQL-b98mjk182mjqirH6MyzM
• **Centro de Información Judicial (2015).** *La Corte prohíbe al Estado Nacional reducir los fondos coparticipables de las provincias y pide el dictado de un nuevo régimen de coparticipación federal, tal como lo ordena la Constitución*. Recuperado el 07/03/2019 de https://cij.gov.ar/nota-19095-La-Corte-proh-be-al-Estado-Nacional-reducir-los-fondos-coparticipables-de-las-provincias-y-pide-el-dictado-de-un-nuevo-r-gimen-de-coparticipaci-n-federal--tal-como-lo-ordena-la-Constituci-n.html
• **Ciciliani, G. (2008).** *Presupuesto Participativo desde una perspectiva de género. Experiencia de la Municipalidad de Rosario, Argentina. PP 2003–PP 2008.* Recuperado el 18/07/2019 de https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/pp_desde_perspectiva_genero_rosario.pdf
• **CEPAL (2013).** *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. El gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres.* Recuperado el 18/08/2018 de https://oig.cepal.org/sites/default/files/el_gasto_etiquetado_para_las_mujeres_en_mexico_esp.pdf.

• **El Ciudadano (30 de septiembre de 2018).** *Presupuesto: otra vez sin fondos para mujeres en Santa Fe.* Recuperado el 03/04/2019 de https://www.elciudadanoweb.com/presupuesto-otra-vez-sin-fondos-para-mujeres-en-santa-fe/

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2009).** *Noticias. El gobierno provincial financiará prestaciones de salud de alta complejidad en hospitales municipales de Rosario* Recuperado el 23/04/2019 de http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=79123&-mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2009/260409s8.htm&ptitulo=Noticia%20del%20lunes%2027%20de%20abril%20de%202009%20(260409s8.htm)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Lunes&intvalDia

• **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Formulación y ejecución presupuestaria. Proyecto de presupuesto 2018. Acciones del Proyecto de Presupuesto 2018 vinculadas al Plan Estratégico »Visión 2.030».* Recuperado el 03/09/2018 de http://www.santafe.gov.ar: http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Archivos-Economia/Direccion-General-de-Presupuesto/Presupuesto-2018/Proyecto-de-Presupuesto-2018/Acciones-del-Proyecto-de-Presupuesto-2018-vinculadas-al-Plan-Estrategico-V

• **Jiménez, C.A. (abril de 2009).** *Innovaciones en la gestión local en salud: una aproximación desde el caso de la Municipalidad de Rosario en el período 1995-2000.* Recuperado el 07/03/2019 de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652009000200005

• **Lanfranchi, G., Granero Realini, G. & Duarte, J.I. (2018).** *Hacia una agenda del hábitat en Argentina.* Buenos Aires: CIPPEC.

• **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2016).** *El Consejo rinde cuentas. Informe de gestión 2016.* Recuperado el 30/12/2018 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestion2016_cnm.pdf

• **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2017).** *Instituto Nacional de las Mujeres. Informe de gestión 2017.* Recuperado el 30/12/2018 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestionfinal2017.pdf

• **Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (2015).** *Salud Pública. Conceptos básicos y generales*. Recuperado el 06/03/2019 de https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/228703/1197588/

• **Municipalidad de Rosario (2012).** *Proyecto de Presupuesto Ejercicio 2013.* Recuperado el 18/07/2019 de https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/presupuesto2013.pdf

• **Municipalidad de Rosario (2017).** *Proyecto de Presupuesto Ejercicio 2018.* Recuperado el 18/07/2019 de https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/presupuesto/presupuesto_2018_proyecto.pdf

• **Municipalidad de Rosario (2018).** *Proyecto de Presupuesto Ejercicio 2019.* Recuperado el 18/07/2019 de https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/presupuesto_2019.pdf

• **Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2018).** *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina.* Recuperado el 06/03/2019 de http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgxz%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfV%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutImBR3j

• **Observatorio de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) (01 de Agosto de 2018).** *UNDAV.* Recuperado el 20/03/2019 de http://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/21476.pdf

• **Sistema Provincial de Administración Financiera. Proyecto de Presupuesto 2016 (2016).** *Analítico de Erogaciones. Administración Central.* Recuperado el 18/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/244380/1285960/file/Erogaciones%20Administraci%C3%B3n%20Central.pdf

Sistema Provincial de Administración Financiera. Proyectos de Presupuesto (2015, 2016, 2017, 2018). *Analítico de Erogaciones. Administración Central.* Recuperado el 18/04/2019 de https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/218811/(subtema)/217070

Capítulo 6

• **Abramovich, V. (2006).** Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL N° 88*, Recuperado el 29/09/18 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf.

• **Abramovich, V. & Courtis, C. (2002).** *El acceso a la información como derecho.* Buenos Aires: Anuario de Derecho a la Comunicación Año 1 Vol. 1.

• **Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (ACNUDH) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Argentina. (s.f.).** *Estado de ratificaciones. Estado de Informes, compromisos y contribuciones, procedimientos especiales.* Recuperado el 29/09/18de https://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/ARIndex.aspx.

• **Cecchini, S. & Rico, M. (2015).** Instrumentos de Protección Social. Caminos Latinoamericanos hacia la universalización . En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & Rossel. Santiago de Chile : CEPAL – División de Desarrollo Social.

• **CIPPEC (2002).** ABC del Derecho de Acceso a la información pública en Argentina (Compilado), Novillo Astrada A.; Baron M. *Documento de trabajo. Área de transparencia*. Buenos Aires. Recuperado el 20/09/18 de https://www.cippec.org/publicacion/el-abc-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-argentina/ .

• **Consejo Federal para la Transparencia (2018).** Acta Reunión 28/06/18. Recuperado el 29/09/18de www.argentina.gob.ar/primera-reunion-del-consejo-federal-para-la-transparencia .

• **OEA (2010a).** *Guía de implementación de la Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública*. Recuperado el19/09/18de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2841_XL-O-10_esp.pdf.

• **OEA (2000).** Declaración de Principios sobre la libertad de expresión. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 29/09/18de www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm.

• **OEA (2008).** Recomendaciones sobre acceso a la información, AG/RES 2288 (XXXVII–O/07). *Documento conjunto: Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Recuperado el20/09/18 de http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_recomendaciones.asp.

• **OEA (2010).** Ley Modelo interamericana sobre acceso a la información Pública. *Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, de conformidad con la resoluc AG/RES.2514 (XXXIX–O/09) de la Asamblea General)*. Recuperado el 29/09/18de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf.

• **OEA (2015).** *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y*

culturales. Washington D.C.: Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador.

• **OEA (2016).** *Equidad e Inclusión. Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas.* Washington DC: Recuperado el 28/09/18de http://www.oas.org/docs/inclusion_social/Equidad-e-Inclusion-Social-Entrega-WEB.pdf.

• **Pautassi, L. (2013).** Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos. *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*.

• **Poder Ciudadano (2015).** *Corrupción y Transparencia 2014.* Buenos Aires Recuperado el 20/09/2018) www.poderciudadano.org/libros .

• **Rossi, J.; Moro, J. (2014).** Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos . *Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH)*. Recuperado el 20/09/18de http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf.

Normativa

• **Ley Nacional 27.275 (14 de setiembre de 2016).** *Derecho de Acceso a la Información Pública*

Capítulo 7

• **CEPAL (2012).** *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social, (LC/G.2539).* Santiago de Chile.

• **CEPAL (2014).** *Informe anual 2013–2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626).* Santiago de Chile: CEPAL.

• **CEPAL (2014a).** *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible.* Santiago de Chile.

• **CEPAL (2018).** *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2).* Santiago de Chile: CEPAL.

• **CEPAL (2018a).** *La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES 373/3).* Santiago de Chile: CEPAL.

• **CEPAL (2019).** *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL.

• **MacKenzie, C. & Stoljar, N. (2000).** *La autonomía relacional: perspectivas feministas sobre la autonomía, la agencia y el yo social.* Inglaterra: Oxford University Press.

• **UNICEF y otros (eds.) (2017).** *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017.* Buenos Aires: UNICEF. Recuperado el 01/04/2019 de https://www.unicef.org/argentina/media/2696/file/AUH.pdf

Entrevistas

• Coordinador de Comunicación Social de la Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe, 30/11/2018.

• Coordinadora de Relaciones con los Ciudadanos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 02/07/2018.

• Coordinadora del Centro de Capacitación del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, segunda circunscripción (Rosario), 03/07/2018.

• Director de Programación Económica de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación, 12/09/2018.

• Director Provincial del Instituto de Estadísticas y Censos de la provincia de Santa Fe y Equipo, 26/06/2018.

• Directora del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario de la Municipalidad de Rosario, 18/02/2019.

• Directora Provincial de Información Pública y Comunicación del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe, 13/11/2018.

• Director Provincial de Sistemas de Provisión de Aguas del Ministerio de Infraestructura y Transporte de la provincia de Santa Fe, 06/07/2018.

• Gerente de Comunicación de Aguas Santafesinas S.A., 24/07/2018.

• Integrante del Instituto de la Salud Juan Lazarte, 04/04/2019.

• Integrantes de INDESO Mujer Rosario, 12/09/2018.

• Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe, 03/07/2018.

• Prosecretario de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe y responsable de su sistema informático, 24/08/2018.

• Secretaria del Tribunal Colegiado de Familia 7ª nominación, segunda circunscripción (Rosario) 03/07/2018.

• Subsecretaria de Medios Digitales y Producción Publicitaria del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 20/11/2018.

• Subsecretaria de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, 30/07/2018.

• Subsecretario de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe, 03/08/2018.

Índice de siglas

ACVI • Asociación contra la Violencia Institucional
AFIP • Administración Federal de Ingresos Públicos
AHE • Anticoncepción Hormonal de Emergencia
AMR • Área Metropolitana Rosario
ANDHES • Abogados y abogadas del NOA en Derechos Humanos y Estudios Sociales
ANDIS • Agencia Nacional de Discapacidad
ANSES • Administración Nacional de la Seguridad Social
APEL • Asociación del Personal Legislativo de Santa Fe
APRECOD • Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones
APS • Atención Primaria de la Salud
ART • Aseguradora de Riesgos del Trabajo
ASSA • Aguas Santafesinas SA
AT • Accidentes de Trabajo
AUE • Asignación Universal por Embarazo
AUH • Asignación Universal por Hijo
CABA • Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAJ • Centros de Asistencia Judicial
CAPS • Centros de atención primaria de la salud
CAREF • Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes
CAV • Centros de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito
CCAH • Consejo Consultivo Ad–Honorem de la Sociedad Civil
CCyC • Código Civil y Comercial
CDD • Asociación Católicas por el Derecho a Decidir Argentina
CEDAW • Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer
CEDEM • Centro de la Mujer
CEDES • Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CELS • Centro de Estudios Legales y Sociales
CEMAR • Centro Médico Asistencial
CES • Centro de Atención de Usuarios INDEC
CESS • Centro de Estudios Sociales y Sanitarios de la Asociación Médica de Rosario
CFE • Consejo Federal de Educación
CIAJ • Colectivo de Investigación y Acción Jurídica de La Plata
CIDH • Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CISCSA–AFM • Centro de Intercambios y Servicios para el Cono Sur
CLADEM • Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres
CN • Constitución Nacional
CNM • Consejo Nacional de la Mujer
COFESA • Consejo Federal de Salud
CONDADIS • Comisión Nacional Asesora para la integración de las personas con discapacidad
CSJN • Corte Suprema de Justicia de la Nación
CTD • Centros Territoriales de Denuncia
CUEC • Centro Unión Empleados de Comercios
CUS • Política nacional Cobertura Universal de Salud
CV • Coeficiente de variación
DELS • Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina
DESC • Derechos Económicos Sociales y Culturales
DPVyU • Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo
DSSyR • Dirección de Salud Sexual y Reproductiva al interior del Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación
EAHU • Encuesta Anual de Hogares Urbanos
ELA • Equipo Latinoamericano de Justicia y Género
ENARGAS • Ente Nacional Regulador del Gas
ENCaViAM • Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores
ENOHSA • Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
ENRE • Ente Regulador de Energía
ENRESS • Ente Regulador de Servicios Sanitarios
EPE • Empresa Provincial de la Energía
EP • Enfermedades Profesionales
EPH • Encuesta Permanente de Hogares
ESI • Educación Sexual Integral
FEIM • Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer
FGS • Fondo de Garantía de Sustentabilidad
FIC • Feministas en acción, Fundación Interamericana del Corazón
FONAVI • Fondo Nacional de Vivienda
FPCyS • Frente Progresista Cívico y Social
IAPOS • Instituto Autárquico Provincial de Obra Social
IDESF • Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe
IDH • Índice de Desarrollo Humano
ILE • Interrupción Legal del Embarazo
IMPS • Instituto Municipal de Previsión Social
INAM • Instituto Nacional de las Mujeres
INDEC • Instituto Nacional de Estadística y Censos
INSGENAR • Instituto de Genero, Derecho y Desarrollo
INSSJP • Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
IODS • Índice de Objetivos de Desarrollo Sostenible
IPAS • Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos
IPC • Índice de Precios del Consumidor
IPEC • Instituto Provincial de Estadísticas y Censos
IPM • Indicador de Participación de las Mujeres
ISAE • Índice Sintético de Actividad Económica
ISEPCI • Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana

IVAWS • International Violence Against Women Survey
LEM • Laboratorio de Especialidades Medicinales Sociedad del Estado de la ciudad de Rosario
LEN • Ley de Educación Nacional
LGBTI • Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgéneros, Intersexuales
LIF • Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Fe
MEI • Mujeres en Igualdad
MESECVI • Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MIOPyV • Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
MUMALA • Mujeres de la Matria Latinoamericana
NAP • Núcleos de Aprendizaje Prioritarios
OACDH • Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos
ODM -•Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS • Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA • Organización de Estados Americanos
OFAVI • Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito
OG • Objetivos de Gobierno
OIT • Organización Internacional del Trabajo
OM • Oficina de la Mujer
OMS • Organización Mundial de la Salud
ONE • Operativos Nacionales de Evaluación
ONU • Organización de las Naciones Unidas
OPS • Organización Panamericana de la Salud
OVD • Oficina de Violencia Doméstica
PAMI • Programa de Atención Médica Integral
PAP • Prestación Adicional por Permanencia
PBG • Producto Bruto Geográfico
PBU • Prestación Básica Universal
PC • Prestación Compensatoria
PGN • Procuración General de la Nación
PIB • Producto Interno Bruto
PIDESC • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIOD • Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PIP • Plan de Inclusión Previsional
PMO • Programa Médico Obligatorio
PNUD • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP • Presupuesto Participativo
PROCREAR • Programa de Crédito Argentino del Bicentenario
PROMEBA • Programas de Mejoramiento de Barrios
PROTEX • Procuraduría para el Combate de la Trata y Explotación de Personas
PUAM • Pensión para el Adulto Mayor
RECA • Registro Especial de Comunidades Aborígenes
REDATAM • Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador
RENABAP • Registro Nacional de Barrios Populares
RENAPER • Registro Nacional de las Personas
RIPTE • Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estatales
RTI • Retiro Transitorio por Invalidez
RUCVM • Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres
RUVIM • Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres
SAMCO • Sistema para la Atención Médica de la Comunidad
SASISPRO • Sala de Situación Provincial del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe
SEDRONAR • Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina
SEH • Secretaría de Estado del Hábitat
SenR • Socorristas en Red
SICAP • Sistema de información de centros de atención primaria de la salud
SIDA • Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SIDH • Sistema Interamericano de Derechos humanos
SIGAEWEB • Sistema de gestión administrativa escolar
SIJP • Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SIPA • Sistema Integrado Previsional Argentino
SIPRUS • Sindicato de Profesionales Universitarios de la Sanidad
SISA • Sistema integrado de información sanitaria
SMNV • Salario Mínimo Vital y Móvil
SNEEP • Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena
SNSS • Sistema Nacional de Seguro de Salud
SPSS • Statistical Package for the Social Sciences
SRT • Superintendencia de Riesgos del Trabajo
SSS • Superintendencia de Servicios de Salud
SUAF • Sistema Único de Asignaciones Familiares
SUSS • Sistema Único de la Seguridad Social
UCES • Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales
UFASE • Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos
UFEM • Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres
UNICEF • Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNR • Universidad Nacional de Rosario
UPCN • Unión Del Personal Civil De La Nación
URSSF • Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios y Homicidios agravados por el género
UTEDyC • Unión Trabajadores de Entidades Deportivas y Civiles
UTGHRA • Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina
UTN • Universidad Tecnológica Nacional
VIH • Virus de Inmunodeficiencia Humana
YCF • Yacimientos Carboníferos Fiscales

AX

Anexos

IN

Índice Anexos

603 | **Anexo 1.** Pedidos de información realizados

605 | **Anexo 2.** Entrevistas realizadas y consulta a informantes clave

606 | **Anexo 3.** Modelo tabla de hallazgos

607 | **Anexo 4.** Tablas de análisis estadístico sobre la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos

607 | **1.** Poblaciones estimadas. Total de hogares y población ponderados y sin ponderar: Tabla 1.

608 | **2.** Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad y nivel de enseñanza (inicial, primaria, secundaria) desagregada por sexo, quintil de ingreso y tipo de establecimiento: Tabla 2.1. / Tabla 2.2. / Tabla 2.3. / Tabla 2.4.A. / Tabla 2.4.B.

612 | **3.** Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, por sexo, grupos de edad: Tabla 3.1. / Tabla 3.2. / Tabla 3.3.

614 | **4.** Porcentaje de adolescentes no escolarizados: Tabla 4.

614 | **5.** Nivel medio educativo de la población: Tabla 5.1. / Tabla 5.2. / Tabla 5.3.

619 | **6.** Tasa de cobertura educativa por grupos de edad : Tabla 6.

620 | **7.** Evolución de la cobertura en salud (por tipo de cobertura): Tabla 7.1. / Tabla 7.2. / Tabla 7.3. / Tabla 7.4.

625 | **8.** Porcentaje de la población desagregada por sexo y edad con cobertura social: Tabla 8.1. / Tabla 8.2.

626 | **9.** Porcentaje de población sin cobertura seguridad social, por sexo, grupo de edad y condición de actividad: Tabla 9.1. / Tabla 9.2. / Tabla 9.3.

628 | **10.** Tasa de actividad por sexo, grupo de edad, nivel educativo y quintiles de ingresos: Tabla 10.1. / Tabla 10.2. / Tabla 10.3. / Tabla 10.4. / Tabla 10.5.

631 | **11.** Tasa de informalidad laboral: Tabla 11.

631 | **12.** Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso: Tabla 12.1. / Tabla 12.2. / Tabla 12.3. / Tabla 12.4. / Tabla 12.5.

634 | **13.** Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública: Tabla 13.

635 | **14.** Porcentaje de la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagües cloacales: Tabla 14.

636 | **15.** Proporción de la población que vive en hogares con acceso a gas en red: Tabla 15.

636 | **16.** Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos por sexo, nivel educativo y quintil de ingreso: Tabla 16.1. / Tabla 16.2. / Tabla 16.3. / Tabla 16.4.

638 | **17.** Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas: Tabla 17.

639 | **18.** Proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida: Tabla 18.

A1

Anexo 1

Pedidos de información realizados

Para nutrir los indicadores seleccionados con información de fuentes primarias y oficiales, se enviaron las siguientes notas de solicitud de información:

Derecho	Área	Dependencia
Seguridad Social, Educación, Salud y Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	• Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) • Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	• Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Hacienda de Presidencia de la Nación
Educación, Salud y Vida Libre de Violencia	• Inspección General de Personas Jurídicas	• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Santa Fe
Educación y Vida Libre de Violencia	• Dirección Provincial de Investigación y Estadísticas Educativas	• Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe
Salud y Vida Libre de Violencia	• Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe • Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad	• Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe
Seguridad Social	• Caja de Jubilaciones y Pensiones • Ministerio de Trabajo y Seguridad Social • Director de Programación Económica de la Secretaría de Seguridad Social • Administración Nacional de la Seguridad Social • Superintendencia de Servicios de Salud • Superintendencia de Riesgos de Trabajo	• Provincia de Santa Fe • Provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación • Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación • Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación • Ministerio de Producción y Trabajo de Presidencia de la Nación
Salud	• Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD) • Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria • Dirección Provincial de Información para la Gestión • Dirección Provincial de Información Pública y Comunicación • Dirección Provincial de la Agencia de Control del Cáncer • Dirección Provincial de Promoción y Prevención de la Salud • Dirección Provincial de Red de Medicamentos y Tecnología Farmacéutica • Dirección Provincial de Salud Mental • Dirección Provincial por la Salud de la Niñez, Adolescencia y Sexual y Reproductiva • Dirección Provincial Seguridad Vial y Coordinación Interjurisdiccional • Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado (LIF) • Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación	• Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe • Organismo descentralizado de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación

(continúa en página siguiente)

	• Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe • Fiscalía General • Secretaría de Relaciones Internacionales • Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos • Colegio de Médicos de la provincia de Santa Fe 2da circunscripción • Colegio de Médicos de la provincia de Santa Fe 1ra circunscripción	• Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Ministerio Público de la Acusación, Poder Judicial de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe • Provincia de Santa Fe • Provincia de Santa Fe
Vida Libre de Violencia	• Registros de Procesos Universales del Fuero Civil y Comercial • Secretaría de Seguridad Pública • Subsecretaría de Políticas de Género • Observatorio de Violencia • Rectorado	• Poder Judicial de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe • Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe • Universidad Nacional de Rosario • Universidad Nacional delLitoral
Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	• Aguas Santafesinas Sociedad Anónima • Agencia de Administración de Bienes del Estado • Ministerio de Infraestructura y Transporte • Dirección Provincial de Planificación Estratégica Territorial • Secretaría de Estado de Energía • Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas • Subsecretaría de Planificación y Gestión del Hábitat	• Empresa de la provincia de Santa Fe • Organismo descentralizado de Presidencia de la Nación • Provincia de Santa Fe • Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe • Provincia de Santa Fe • Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe • Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe

A2

Anexo 2

Entrevistas realizadas y consulta a informantes clave

Sumado los pedidos de información realizados a diferentes organismos, se generaron entrevistas y consultas a actores e informantes clave, como se describe a continuación:

Protocolo de entrevistas:

- Actores clave entrevistados: responsables de gestión de los tres poderes del Estado; equipos técnicos; organizaciones sociales vinculadas a cada derecho.
- Características: abiertas y no estructuradas
- Orientaciones: relevar posibles fuentes de información no disponibles; completar la elaboración de las fichas técnicas por indicador; generar conciencia y sensibilizar a los actores gubernamentales sobre la necesidad de construcción de información pública y su utilidad; alimentar los indicadores de derechos humanos y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Actores e informantes clave entrevistados

Derecho	Referencia institucional	Fecha
Seguridad Social, Educación, Salud, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y Vida libre de Violencia	• Director Provincial del Instituto de Estadísticas y Censos de la provincia de Santa Fe y Equipo (IPEC)	26/06/2018
	• Coordinadora de Relaciones con los Ciudadanos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe	02/07/2018
	• Prosecretario de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe y responsable de su sistema informático	24/08/2018
	• Subsecretaria de Medios Digitales y Producción Publicitaria del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe	20/11/2018
	• Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe	03/05/2018
Seguridad Social	• Subsecretario de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe	03/08/2018
	• Director de Programación Económica de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Presidencia de la Nación	12/09/2018
Salud	• Directora Provincial de Información Pública y Comunicación del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe	13/11/2018
	• Integrante del Instituto de la Salud Juan Lazarte	04/04/2019
Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos	• Director provincial de Sistemas de Provisión de Aguas del Ministerio de Infraestructura y Transporte de la provincia de Santa Fe	06/07/2018
	• Gerente de Comunicación de Aguas Santafesinas S.A.	24/07/2018
	• Coordinador de Comunicación Social de la Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe	30/11/2018
	• Directora del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario de la Municipalidad de Rosario	18/02/2019
Vida libre de Violencia	• Secretaria del Tribunal Colegiado de Familia, séptimanominación, segunda circunscripción (Rosario)	03/07/2018
	• Coordinadora del Centro de Capacitación del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, segunda circunscripción (Rosario)	03/07/2018
	• Subsecretaria de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe	30/07/2018
	• Integrantes de Indeso Mujer Rosario.	12/09/2018

Protocolo de las consultas a informantes clave:

Como se mencionó, además de la realización de entrevistas, el Equipo de Evaluación contactó a informantes clave con el objetivo de despejar dudas, revisar información y/o consultar aspectos específicos.

- Perfil del Informante clave: conocimientos especializados, acceso privilegiado a información calificada, disposición para compartir información de calidad, confiabilidad.
- Modalidad de contacto: correo electrónico y/o telefónicamente.
- Registro del contacto:
  - Fecha de contacto:
  - Nombre y apellido del informante clave:
  - Referencia institucional:
  - Modo de contacto:
  - Información consultada y obtenida:

A3

Anexo 3

Modelo tabla de hallazgos

Para identificar los hallazgos en términos de progresividad – estancamiento – regresividad vinculados a resultados, procesos y cuestiones estructurales, se utilizó el modelo de tabla que se presenta a continuación.

Evidencia / Títulos índices por derecho	**Resultado: hallazgos**	**Proceso: hallazgos**	**Estructurales: hallazgos**
	↑ Progresividad → Estancamiento ↓ Regresividad	↑ Progresividad → Estancamiento ↓ Regresividad	↑ Progresividad → Estancamiento ↓ Regresividad

A4

Anexo 4

Tablas de análisis estadístico sobre la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos

Como se estableció en el Capítulo 3, fue necesaria la construcción de información estadística por parte del Equipo de Evaluación, a partir de las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), para utilizarla como insumo para el análisis del estado de avance de cada uno de los derechos. A continuación, se presentan las tablas resumen construidas que contienen los indicadores requeridos, su coeficiente de variación (CV) y su desvío estándar (DS), con las correspondientes desagregaciones[1].

1. Poblaciones estimadas. Total de hogares y población ponderados y sin ponderar

TABLA 1. Total de hogares y población. Datos sin ponderar y ponderados. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

Jurisdicción	3°2010	3°2013	3°2016	3°2017	3°2018
Gran Rosario					
• Población EPH – Sin ponderar	2.397	2.224	2.045	2.062	1.915
• Población EPH – Ponderada	1.262.345	1.285.911	1.289.165	1.297.634	1.305.977
• Hogares EPH – Sin ponderar	776	755	699	719	660
• Hogares EPH – Ponderados	422.000	434.033	446.157	458.853	463.211
Gran Santa Fe					
• Población EPH – Sin ponderar	1.694	1.541	1.704	1.698	1.574
• Población EPH – Ponderada	506.657	521.872	517.222	521.626	526.102
• Hogares EPH – Sin ponderar	529	495	557	572	549
• Hogares EPH – Ponderados	155.673	168.130	169.743	176.358	184.985
Provincia de Santa Fe					
• Población EAHU – Sin ponderar	6.700	5.575	s/d	s/d	s/d
• Población EAHU – Ponderada	2.973.032	3.028.308	s/d	s/d	s/d
• Hogares EAHU – Sin ponderar	2.163	1.871	s/d	s/d	s/d
• Hogares EAHU – Ponderados	960.796	999.715	s/d	s/d	s/d

Nota: s/d: Sin datos. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU – INDEC.

1. Los distintos coeficientes de variación obtenidos se clasifican en tres tipos de estimaciones, teniendo en cuenta que dicho cálculo es una aproximación conservadora: 1) estimaciones aceptables: aquellas con CV estimados menores al 16%; 2) estimaciones con precisión baja: aquellas con CV estimados mayores al 16% y menores al 25% y 3) estimaciones no confiables: aquellas con CV estimados mayores al 25%.

2. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad y nivel de enseñanza (inicial, primaria, secundaria) desagregada por sexo, quintil de ingreso y tipo de establecimiento

TABLA 2.1. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad y nivel de enseñanza. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años [1]	75,0	23,18	17,39	79,4	20,75	16,48	79,7	25,91	20,67	86,0	22,58	19,43	91	23,48	21,37
• Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años [2]	95,7	10,04	9,61	94,5	10,89	10,29	97,3	9,90	9,63	92,4	10,71	9,89	95	9,35	8,84
• Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años [3]	72,3	13,35	9,66	75,8	13,35	10,13	76,8	12,71	9,76	84,4	12,71	10,73	81	12,71	10,30
Gran Santa Fe															
• Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años [1]	94,9	23,33	22,14	90,7	27,01	24,49	86,1	26,20	22,56	93,0	24,75	23,02	92,2	21,78	20,08
• Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años [2]	97,2	11,88	11,55	97,9	11,46	11,21	95,3	11,17	10,65	94,7	11,17	10,58	95,3	11,17	10,65
• Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años [3]	82,1	14,45	11,86	84,3	14,86	12,52	87,9	12,30	10,82	85,7	14,52	12,44	89,2	12,30	10,98
Provincia de Santa Fe															
• Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años [1]	82,6	14,38	11,88	86,7	13,02	11,28									
• Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años [2]	95,9	6,93	6,65	96,5	6,79	6,55									
• Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años [3]	76,2	8,50	6,48	76,6	8,70	6,67									

Notas: [1] Niños y niñas de 4 y 5 años que asisten a nivel inicial/Total de niños y niñas de 4 y 5 años. [2] Niños y niñas de 6 a 12 años que asisten a nivel primario/Total de niños y niñas de 6 a 12 años. [3] Niños y niñas de 13 a 17 años que asisten a nivel secundario/Total de niños y niñas de 13 a 17 años.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU – INDEC.

TABLA 2.2. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad, nivel de enseñanza y sexo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	75,0	23,18	17,39	79,4	20,75	16,48	79,7	25,91	20,67	86,0	22,58	19,43	91	23,48	21,37
• Varones	71,6	32,22	23,08	84,3	27,86	23,47	90,1	39,88	35,95	91,2	39,88	36,38	92,0	35,73	32,86
• Mujeres	79,2	33,74	26,71	73,8	29,61	21,86	67,4	39,88	26,90	81,8	37,29	30,49	89,7	39,88	35,76
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	95,7	10,04	9,61	94,5	10,89	10,29	97,3	9,90	9,63	92,4	10,71	9,89	95	9,35	8,84
• Varones	94,4	15,22	14,37	93,0	16,12	14,99	97,6	17,82	17,38	90,6	18,39	16,67	94,9	15,56	14,76
• Mujeres	96,9	14,57	14,11	95,9	15,84	15,20	97,0	17,82	17,28	94,2	17,82	16,78	94,1	16,73	15,74
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	72,3	13,35	9,66	75,8	13,35	10,13	76,8	12,71	9,76	84,4	12,71	10,73	81	12,71	10,30
• Varones	65,0	19,98	12,97	70,8	19,98	14,14	72,9	25,10	18,30	86,7	23,70	20,55	74,2	23,07	17,11
• Mujeres	79,5	18,69	14,86	81,3	19,68	16,00	79,9	19,82	15,85	82,2	23,70	19,49	88,2	21,91	19,33
Gran Santa Fe															
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	94,9	23,33	22,14	90,7	27,01	24,49	86,1	26,20	22,56	93,0	24,75	23,02	92,2	21,78	20,08
• Varones	95,0	38,47	36,54	91,9	43,07	39,59	77,7	36,77	28,57	100,0	36,77	36,77	100,0	31,40	31,40
• Mujeres	94,8	27,01	25,61	89,7	38,47	34,49	95,1	36,77	34,96	88,2	35,32	31,14	83,5	35,32	29,49
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	97,2	11,88	11,55	97,9	11,46	11,21	95,3	11,17	10,65	94,7	11,17	10,58	95,3	11,17	10,65
• Varones	99,0	17,39	17,22	98,0	15,27	14,97	93,7	15,85	14,86	93,5	17,82	16,67	95,2	16,40	15,62
• Mujeres	95,6	17,39	16,62	97,7	18,12	17,69	96,8	15,85	15,34	95,6	15,27	14,6	95,3	15,85	15,11
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	82,1	14,45	11,86	84,3	14,86	12,52	87,9	12,30	10,82	85,7	14,52	12,44	89,2	12,30	10,98
• Varones	80,2	22,14	17,76	84,0	22,10	18,57	85,3	20,68	17,64	80,1	26,2	20,98	84,8	21,78	18,47
• Mujeres	84,3	22,10	18,63	84,5	22,10	18,68	90,2	18,69	16,85	89,4	18,69	16,71	92,6	17,82	16,50
Provincia de Santa Fe															
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	82,6	14,38	11,88	86,7	13,02	11,28									
• Varones	81,1	18,97	15,38	85,1	18,19	15,47									
• Mujeres	84,6	21,11	17,86	88,2	18,19	16,05									
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	95,9	6,93	6,65	96,5	6,79	6,55									
• Varones	95,9	9,90	9,49	96,7	9,48	9,17									
• Mujeres	96,0	9,90	9,50	96,4	9,90	9,54									
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	76,2	8,50	6,48	76,6	8,70	6,67									
• Varones	71,7	12,00	8,60	73,8	12,00	8,85									
• Mujeres	80,9	11,69	9,46	80,0	13,02	10,41									

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

TABLA 2.3. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad, nivel de enseñanza y tipo de establecimiento. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	75,0	23,18	17,39	79,4	20,75	16,48	79,7	25,91	20,67	86,0	22,58	19,43	91	23,48	21,37
• Gestión pública	90,9	33,74	30,66	87,6	29,61	25,95	95,8	35,08	33,60	97,6	31,40	30,64	100,0	31,40	31,40
• Gestión privada	92,4	36,06	33,33	100,0	31,25	31,25	100,0	39,88	39,88	100,0	39,88	39,88	88,4	39,88	35,26
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	95,7	10,04	9,61	94,5	10,89	10,29	97,3	9,90	9,63	92,4	10,71	9,89	95	9,35	8,84
• Gestión pública	96,5	12,82	12,38	96,6	13,58	13,12	96,6	13,86	13,39	95,2	13,86	13,19	96,0	11,46	11,00
• Gestión privada	95,0	19,10	18,15	95,7	19,10	18,28	100,0	23,48	23,48	93,0	28,93	26,90	90,2	28,93	26,10
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	72,3	13,35	9,66	75,8	13,35	10,13	76,8	12,71	9,76	84,4	12,71	10,73	81	12,71	10,30
• Gestión pública	82,0	16,86	13,83	86,9	18,69	16,23	83,8	19,06	15,97	89,3	19,60	17,51	87,6	17,34	15,19
• Gestión privada	92,4	26,69	24,66	96,1	23,48	22,55	92,4	28,93	26,74	93,3	30,56	28,51	89,9	35,19	31,63
Gran Santa Fe															
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	94,9	23,33	22,14	90,7	27,01	24,49	86,1	26,20	22,56	93,0	24,75	23,02	92,2	21,78	20,08
• Gestión pública	95,3	27,01	25,75	100,0	33,23	33,23	95,9	33,80	32,41	96,9	27,58	26,71	97,3	27,58	26,85
• Gestión privada	100,0	47,23	47,23	100,0	47,23	47,23	100,0	36,77	36,77	100,0	30,35	30,35	100,0	35,32	35,32
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	97,2	11,88	11,55	97,9	11,46	11,21	95,3	11,17	10,65	94,7	11,17	10,58	95,3	11,17	10,65
• Gestión pública	95,9	14,86	14,25	98,4	13,01	12,81	95,6	13,03	12,45	95,0	13,03	12,38	95,6	12,30	11,76
• Gestión privada	100,0	20,79	20,79	100,0	23,33	23,33	94,7	21,78	20,62	98,0	24,75	24,24	97,0	27,58	26,76
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	82,1	14,45	11,86	84,3	14,86	12,52	87,9	12,30	10,82	85,7	14,52	12,44	89,2	12,30	10,98
• Gestión pública	85,5	16,84	14,40	87,7	18,12	15,89	91,5	15,27	13,98	88,5	17,13	15,16	92,1	14,52	13,37
• Gestión privada	84,1	33,23	27,94	97,5	30,28	29,53	94,5	29,27	27,67	96,2	32,62	31,39	100,0	36,77	36,77
Provincia de Santa Fe															
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	82,6	14,38	11,88	86,7	13,02	11,28									
• Gestión pública	96,3	17,39	16,75	91,1	16,41	14,94									
• Gestión privada	91,6	23,90	21,90	100,0	22,34	22,34									
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	95,9	6,93	6,65	96,5	6,79	6,55									
• Gestión pública	96,9	7,92	7,67	97,5	7,92	7,72									
• Gestión privada	95,9	13,58	13,02	97,2	13,58	13,20									
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	76,2	8,50	6,48	76,6	8,70	6,67									
• Gestión pública	84,5	9,71	8,20	85,4	10,98	9,38									
• Gestión privada	92,1	17,75	16,35	97,7	16,12	15,75									

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

TABLA 2.4.A. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad, nivel de enseñanza y quintil de ingreso. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2016–2018.

	3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario									
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	79,7	25,91	20,67	86,0	22,58	19,43	91	23,48	21,37
• 1° quintil	-	-	-	-	-	-	85,0	39,88	33,90
• 2° quintil	-	-	-	-	-	-	100,0	39,88	39,88
• 3° quintil	-	-	-	-	-	-	91,3	39,88	36,42
• 4° quintil	-	-	-	-	-	-	100,0	39,88	39,88
• 5° quintil	-	-	-	-	-	-	60,9	39,88	24,28
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	97,3	9,90	9,63	92,4	10,71	9,89	95	9,35	8,84
• 1° quintil	-	-	-	-	-	-	100,0	38,33	38,33
• 2° quintil	-	-	-	-	-	-	89,9	39,88	35,86
• 3° quintil	-	-	-	-	-	-	97,9	28,93	28,32
• 4° quintil	-	-	-	-	-	-	78,0	33,50	26,13
• 5° quintil	-	-	-	-	-	-	100,0	33,38	33,38
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	76,8	12,71	9,76	84,4	12,71	10,73	81	12,71	10,30
• 1° quintil	-	-	-	-	-	-	77,1	39,88	30,75
• 2° quintil	-	-	-	-	-	-	83,4	39,88	33,27
• 3° quintil	-	-	-	-	-	-	74,3	37,82	28,08
• 4° quintil	-	-	-	-	-	-	83,8	39,88	33,42
• 5° quintil	-	-	-	-	-	-	82,1	33,58	27,58
Gran Santa Fe									
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	86,1	26,20	22,56	93,0	24,75	23,02	92,2	21,78	20,08
• 1° quintil	81,7	36,77	30,05	74,7	36,77	27,46	85,0	36,77	31,24
• 2° quintil	100,0	36,77	36,77	100,0	36,77	36,77	100,0	36,77	36,77
• 3° quintil	77,0	36,77	28,31	92,5	36,77	33,99	89,6	36,77	32,94
• 4° quintil	100,0	36,77	36,77	100,0	36,77	36,77	88,1	36,77	32,41
• 5° quintil	67,7	36,77	24,91	92,2	36,77	33,92	100,0	36,77	36,77
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	95,3	11,17	10,65	94,7	11,17	10,58	95,3	11,17	10,65
• 1° quintil	89,5	36,77	32,91	87,2	35,32	30,80	95,6	33,80	32,31
• 2° quintil	100,0	33,80	33,80	97,9	27,58	26,99	91,4	26,20	23,94
• 3° quintil	98,0	21,78	21,35	96,7	28,44	27,49	94,2	29,27	27,57
• 4° quintil	91,2	29,27	26,69	91,4	27,58	25,21	100,0	29,27	29,27
• 5° quintil	94,2	27,58	25,99	97,3	26,20	25,49	93,8	26,20	24,57
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	87,9	12,30	10,82	85,7	14,52	12,44	89,2	12,30	10,98
• 1° quintil	72,6	36,77	26,70	69,5	36,77	25,56	91,0	28,44	25,89
• 2° quintil	81,9	36,77	30,10	83,7	36,77	30,77	78,3	34,19	26,77
• 3° quintil	84,3	31,62	26,67	78,0	36,77	28,68	83,5	36,77	30,69
• 4° quintil	94,2	30,35	28,58	92,4	32,62	30,14	94,6	36,77	34,79
• 5° quintil	94,2	29,27	27,57	100,0	36,77	36,77	95,6	33,80	32,32

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH – INDEC.

TABLA 2.4.B. Tasa de asistencia escolar neta por grupos de edad, nivel de enseñanza y quintil de ingreso. Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010 y 2013.

	3°2010			3°2013		
Provincia de Santa Fe	**%**	**CV(%)**	**DS**	**%**	**CV(%)**	**DS**
Tasa de asistencia escolar neta 4 y 5 años	82,6	14,38	11,88	86,7	13,02	11,28
• 1° quintil	86,0	23,90	20,56	80,5	23,90	19,24
• 2° quintil	86,2	23,90	20,61	83,3	23,90	19,92
• 3° quintil	81,6	23,90	19,51	90,3	23,90	21,58
• 4° quintil	77,2	23,90	18,44	86,0	23,90	20,56
• 5° quintil	84,5	23,90	20,18	100,0	23,90	23,90
Tasa de asistencia escolar neta 6 a 12 años	95,9	6,93	6,65	96,5	6,79	6,55
• 1° quintil	98,1	16,69	16,36	97,4	16,12	15,70
• 2° quintil	97,9	16,12	15,78	94,6	14,28	13,52
• 3° quintil	93,6	14,71	13,77	96,6	14,28	13,80
• 4° quintil	95,5	14,71	14,05	98,2	14,28	14,03
• 5° quintil	95,4	14,71	14,03	95,7	17,04	16,31
Tasa de asistencia escolar neta 13 a 17 años	76,2	8,50	6,48	76,6	8,70	6,67
• 1° quintil	61,9	21,95	13,59	63,1	23,14	14,60
• 2° quintil	67,1	18,05	12,11	75,5	21,11	15,93
• 3° quintil	78,0	18,64	14,54	70,6	19,57	13,82
• 4° quintil	81,7	17,14	14,00	79,8	18,97	15,14
• 5° quintil	91,6	17,75	16,27	85,8	15,93	13,67

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EAHU – INDEC.

3. Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, por sexo, grupos de edad

TABLA 3.1. Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	**CV(%)**	**DS**	**%**	**CV(%)**	**DS**	**%**	**CV(%)**	**DS**	**%**	**CV(%)**	**DS**	**%**	**CV(%)**	**DS**
Gran Rosario Tasa de analfabetismo > 15 años	0,9	31,41	0,30	0,9	31,41	0,29	1,0	28,24	0,29	1,4	28,24	0,41	1,3	29,34	0,39
Gran Santa Fe Tasa de analfabetismo > 15 años	1,3	33,49	0,43	0,8	33,49	0,28	0,8	26,08	0,22	0,5	26,08	0,13	0,4	26,08	0,10
Provincia de Santa Fe Tasa de analfabetismo > 15 años	1,2	17,03	0,20	1,3	15,94	0,21									

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

TABLA 3.2. Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad por sexo.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de analfabetismo población > 15 años	0,9	31,41	0,30	0,9	31,41	0,29	1,0	28,24	0,29	1,4	28,24	0,41	1,3	29,34	0,39
• Varones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2	28,29	0,33
• Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	28,26	0,43
Gran Santa Fe															
Tasa de analfabetismo población > 15 años	1,3	33,49	0,43	0,8	33,49	0,28	0,8	26,08	0,22	0,5	26,08	0,13	0,4	26,08	0,10
• Varones	1,0	33,60	0,34	1,0	33,60	0,33	0,5	26,20	0,14	0,6	26,20	0,17	0,9	26,20	0,23
• Mujeres	1,5	33,60	0,51	0,7	33,60	0,23	1,1	26,17	0,28	0,4	26,16	0,09	0	0,00	0,00
Provincia de Santa Fe															
Tasa de analfabetismo población > 15 años	1,2	17,03	0,20	1,3	15,94	0,21									
• Varones	1,4	17,10	0,23	1,7	17,10	0,28									
• Mujeres	1,0	17,10	0,17	1,1	17,10	0,18									

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

TABLA 3.3. Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años por grupos de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de analfabetismo > 15 años	0,9	31,41	0,30	0,9	31,41	0,29	1,0	28,24	0,29	1,4	28,24	0,41	1,3	29,34	0,39
• 16 a 30 años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,00	0,00
• 31 a 60 años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,9	28,29	0,26
• Mayores de 60 años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,7	28,44	1,05
Gran Santa Fe															
Tasa de analfabetismo > 15 años	1,3	33,49	0,43	0,8	33,49	0,28	0,8	26,08	0,22	0,5	26,08	0,13	0,4	26,08	0,10
• 16 a 30 años	0,3	33,74	0,09	0,9	33,74	0,30	0,2	26,34	0,04	0,2	26,34	0,06	1,8	29,44	0,53
• 31 a 60 años	1,7	33,60	0,56	0,7	33,60	0,24	0,4	26,20	0,12	0,3	26,20	0,09	0,2	26,20	0,05
• Mayores de 60 años	2,3	34,21	0,79	1,0	34,21	0,34	2,5	26,53	0,66	1,2	26,53	0,31	1,0	26,53	0,28
Provincia de Santa Fe															
Tasa de analfabetismo > 15 años	1,2	17,03	0,20	1,3	15,94	0,21									
• 16 a 30 años	0,3	17,20	0,04	0,4	17,20	0,07									
• 31 a 60 años	1,3	17,10	0,22	1,2	17,10	0,20									
• Mayores de 60 años	2,4	28,50	0,68	3,2	28,44	0,90									

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

4. Porcentaje de adolescentes no escolarizados

TABLA 4. Porcentaje de adolescentes (13 a 17 años) no escolarizados.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario Porcentaje de adolescentes no escolarizados	14,9	23,68	3,52	16,0	23,68	3,78	11,6	29,34	3,40	7,1	29,34	2,07	8,2	29,34	2,40
Gran Santa Fe Porcentaje de adolescentes no escolarizados	3,7	34,75	1,28	6,8	34,92	2,38	4,8	27,42	1,31	5,4	27,75	1,49	4,6	27,42	1,26
Provincia de Santa Fe Porcentaje de adolescentes no escolarizados	11,6	16,76	1,94	14,1	16,87	2,37									

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

5. Nivel medio educativo de la población

TABLA 5.1. Nivel medio educativo de la población total. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	25,8	5,20	1,34	24,2	5,20	1,26	22,7	3,62	0,82	22,0	3,62	0,80	22,4	3,62	0,81
• Primaria completa y Secundaria incompleta	35,7	4,05	1,45	34,6	4,52	1,57	34,4	2,92	1,00	33,1	2,92	0,97	31,4	2,92	0,91
• Secundaria completa y Superior incompleto	26,9	5,20	1,40	28,7	4,52	1,30	29,8	2,92	0,87	32,0	2,92	0,93	31,5	2,92	0,92
• Superior completo	11,6	7,56	0,87	12,5	7,56	0,95	13,1	5,22	0,68	12,8	5,22	0,67	14,7	5,22	0,77
Gran Santa Fe	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	26,6	5,41	1,44	25,6	5,41	1,39	21,9	5,06	1,11	21,7	5,06	1,10	18,9	8,29	1,56
• Primaria completa y Secundaria incompleta	32,1	5,41	1,74	32,8	4,47	1,47	35,1	3,83	1,34	32,5	4,08	1,33	33,0	6,78	2,23
• Secundaria completa y Superior incompleto	31,2	5,41	1,69	28,7	5,41	1,56	30,8	4,08	1,26	32,2	4,08	1,32	31,4	5,86	1,84
• Superior completo	10,1	9,15	0,92	12,8	7,81	1,00	12,2	6,64	0,81	13,5	6,64	0,90	16,8	8,29	1,39

(continúa en página siguiente)

TABLA 5.1. *(continuación)*	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS									
Provincia de Santa Fe	100,0			100,0											
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	27,6	3,83	1,06	27,1	3,83	1,04									
• Primaria completa y Secundaria incompleta	37,0	3,34	1,24	35,7	3,34	1,19									
• Secundaria completa y Superior incompleto	25,6	3,83	0,98	26,6	3,83	1,02									
• Superior completo	9,8	5,70	0,56	10,5	5,42	0,57									

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

TABLA 5.2. Nivel medio educativo de la población por sexo.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Varones	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	26,7	7,56	2,02	23,5	7,56	1,78	23,9	6,48	1,55	22,7	6,48	1,47	24,5	6,43	1,57
• Primaria completa y Secundaria incompleta	35,0	6,36	2,22	35,7	6,36	2,27	34,4	4,61	1,59	33,8	4,61	1,56	32,9	4,53	1,49
• Secundaria completa y Superior incompleto	29,0	6,36	1,85	30,2	6,36	1,92	29,6	5,35	1,59	32,7	4,61	1,51	29,8	5,28	1,57
• Superior completo	9,3	11,89	1,10	10,6	10,62	1,13	12,1	9,98	1,20	10,8	11,16	1,21	12,9	9,95	1,28
Mujeres	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	25,0	7,56	1,89	24,7	7,56	1,87	21,6	6,43	1,39	21,5	6,43	1,38	20,7	6,43	1,33
• Primaria completa y Secundaria incompleta	36,4	5,64	2,05	33,6	6,36	2,13	34,5	4,53	1,56	32,5	4,53	1,47	30,0	4,53	1,36
• Secundaria completa y Superior incompleto	24,9	7,56	1,88	27,4	6,36	1,74	30,0	4,53	1,36	31,5	4,53	1,43	33,0	4,53	1,50
• Superior completo	13,7	8,89	1,22	14,3	8,89	1,27	14,0	8,28	1,16	14,5	8,28	1,20	16,3	7,20	1,18
Gran Santa Fe															
Varones	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	26,2	8,64	2,27	28,8	7,98	2,30	23,1	6,85	1,58	22,3	8,42	1,87	22,5	8,35	1,88
• Primaria completa y Secundaria incompleta	33,1	7,52	2,49	33,5	7,52	2,52	37,7	5,95	2,24	34,0	6,04	2,05	31,9	6,85	2,19
• Secundaria completa y Superior incompleto	31,0	7,52	2,33	28,3	7,98	2,26	29,6	6,85	2,03	33,3	6,04	2,01	34,6	5,95	2,06
• Superior completo	9,7	13,63	1,32	9,4	13,63	1,29	9,5	12,89	1,23	10,4	11,96	1,25	11,0	11,91	1,31

(continúa en página siguiente)

TABLA 5.2. *(continuación)*	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Mujeres	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	27,0	7,98	2,15	22,7	8,64	1,96	20,9	6,82	1,42	21,3	6,78	1,44	18,9	8,29	1,56
• Primaria completa y Secundaria incompleta	31,2	7,52	2,35	32,2	8,64	2,78	32,8	5,90	1,94	31,4	5,86	1,84	33,0	6,78	2,23
• Secundaria completa y Superior incompleto	31,3	7,52	2,35	29,1	7,52	2,19	31,8	5,90	1,88	31,4	5,86	1,84	31,4	5,86	1,84
• Superior completo	10,5	12,66	1,33	16,0	10,06	1,61	14,5	9,08	1,32	15,9	8,29	1,32	16,8	8,29	1,39
Provincia de Santa Fe															
Varones	100,0			100,0											
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	28,8	4,92	1,42	27,1	4,96	1,35									
• Primaria completa y Secundaria incompleta	37,7	4,41	1,66	37,3	4,36	1,62									
• Secundaria completa y Superior incompleto	26,4	5,19	1,37	27,5	4,96	1,37									
• Superior completo	7,1	9,12	0,65	8,1	8,52	0,69									
Mujeres	100,0			100,0											
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	26,5	4,96	1,32	27,2	4,88	1,33									
• Primaria completa y Secundaria incompleta	36,4	4,36	1,59	34,3	4,36	1,50									
• Secundaria completa y Superior incompleto	24,8	5,14	1,28	25,8	4,96	1,28									
• Superior completo	12,3	6,80	0,83	12,7	6,80	0,86									

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

TABLA 5.3. Nivel medio educativo de la población por grupos de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
18 a 30 años	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	3,9	25,89	1,00	3,1	31,62	0,98	2,8	28,39	0,80	3,8	28,44	1,08	2,3	28,44	0,67
• Primaria completa y Secundaria incompleta	33,2	9,62	3,19	31,3	10,60	3,32	34,8	8,75	3,05	33,3	8,91	2,96	31,0	10,48	3,24
• Secundaria completa y Superior incompleto	53,6	8,41	4,50	55,3	8,41	4,65	52,5	7,02	3,69	55,5	7,22	4,01	56,6	7,22	4,09
• Superior completo	9,4	17,20	1,62	10,3	17,20	1,77	9,8	21,26	2,08	7,4	28,44	2,11	10,1	22,51	2,26
31 a 60 años	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	5,7	16,89	0,96	6,2	16,89	1,05	4,9	26,19	1,29	4,1	28,29	1,17	4,8	25,30	1,22
• Primaria completa y Secundaria incompleta	37,5	7,75	2,90	36,3	7,75	2,81	34,9	5,46	1,91	33,2	6,58	2,18	31,6	6,58	2,08
• Secundaria completa y Superior incompleto	34,0	7,75	2,63	34,0	7,75	2,63	37,1	5,46	2,02	40,7	5,46	2,22	39,1	5,46	2,13
• Superior completo	22,8	9,05	2,06	23,5	8,30	1,95	23,1	8,39	1,94	22,0	8,39	1,84	24,5	7,34	1,80
Mayor de 60 años	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	22,2	14,42	3,20	16,6	15,71	2,61	14,3	18,47	2,64	10,0	23,89	2,39	11,1	21,32	2,37
• Primaria completa y Secundaria incompleta	53,1	10,29	5,47	49,3	10,29	5,07	43,5	8,91	3,87	42,3	7,92	3,35	38,5	8,91	3,43
• Secundaria completa y Superior incompleto	16,7	16,55	2,77	24,4	13,42	3,28	27,2	11,61	3,15	30,2	10,48	3,16	30,5	10,48	3,20
• Superior completo	8,0	22,85	1,82	9,6	20,54	1,98	15,0	18,47	2,78	17,5	15,74	2,76	19,9	13,90	2,76
Gran Santa Fe															
18 a 30 años	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	2,1	33,82	0,71	2,7	33,82	0,91	1,7	26,40	0,46	1,9	26,34	0,51	0,8	26,40	0,21
• Primaria completa y Secundaria incompleta	28,8	12,66	3,64	32,2	12,03	3,87	27,2	11,74	3,20	29,3	10,57	3,10	28,5	10,74	3,06
• Secundaria completa y Superior incompleto	62,9	9,10	5,72	55,1	9,68	5,34	60,6	7,80	4,73	59,1	7,57	4,47	63,1	7,80	4,92
• Superior completo	6,2	24,09	1,50	10,0	19,82	1,98	10,4	20,04	2,09	9,7	19,95	1,93	7,5	22,67	1,71
31 a 60 años	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	6,9	19,46	1,34	6,3	19,46	1,22	3,2	26,20	0,83	3,4	26,20	0,89	1,8	26,20	0,47
• Primaria completa y Secundaria incompleta	34,1	8,91	3,04	33,5	8,91	2,99	38,5	7,07	2,72	33,9	7,07	2,40	32,7	7,07	2,31
• Secundaria completa y Superior incompleto	38,9	8,27	3,22	36,8	8,27	3,05	38,2	7,07	2,70	40,5	6,19	2,51	40,5	7,07	2,86
• Superior completo	20,1	11,42	2,29	23,4	10,29	2,40	20,1	9,27	1,87	22,2	9,27	2,06	25,0	8,52	2,13

(continúa en página siguiente)

TABLA 5.3. *(continuación)*	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Mayor de 60 años	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	14,6	24,64	3,59	13,7	24,64	3,37	14,8	18,28	2,71	9,7	24,48	2,39	5,1	26,53	1,34
• Primaria completa y Secundaria incompleta	48,2	13,68	6,59	47,2	13,68	6,45	45,6	10,19	4,64	45,8	10,19	4,66	44,5	10,19	4,53
• Secundaria completa y Superior incompleto	24,6	18,08	4,46	23,4	18,08	4,23	24,0	13,67	3,27	24,9	13,67	3,40	28,6	12,75	3,65
• Superior completo	12,6	24,64	3,11	15,8	20,48	3,23	15,6	18,28	2,86	19,6	16,29	3,19	21,8	14,78	3,22
Provincia de Santa Fe															
18 a 30 años	100,0			100,0											
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	3,4	17,26	0,58	3,2	17,26	0,55									
• Primaria completa y Secundaria incompleta	36,1	6,86	2,47	33,0	6,86	2,27									
• Secundaria completa y Superior incompleto	52,1	5,94	3,09	53,6	5,94	3,18									
• Superior completo	8,5	12,31	1,05	10,2	11,26	1,15									
31 a 60 años	100,0			100,0											
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	7,8	9,95	0,78	6,0	11,01	0,66									
• Primaria completa y Secundaria incompleta	39,1	5,02	1,97	41,0	4,85	1,99									
• Secundaria completa y Superior incompleto	33,8	5,28	1,79	33,8	5,28	1,79									
• Superior completo	19,2	6,45	1,24	19,2	6,45	1,24									
Mayor de 60 años	100,0			100,0											
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	24,2	9,17	2,22	24,5	9,17	2,25									
• Primaria completa y Secundaria incompleta	52,8	6,94	3,66	46,7	7,18	3,36									
• Secundaria completa y Superior incompleto	15,8	10,90	1,73	19,8	10,07	1,99									
• Superior completo	7,2%	16,32	1,17	9,0	14,01	1,26									

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

6. Tasa de cobertura educativa por grupos de edad

TABLA 6. Tasa de cobertura educativa por grupos de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• 4 a 5 años	81,9	22,11	18,10	84,9	20,09	17,06	82,4	25,91	21,35	87,6	22,58	19,77	94,4	23,48	22,16
• 6 a 12 años	99,6	10,04	10,00	98,1	10,89	10,69	99,5	9,90	9,85	97,8	9,90	9,68	100,0	8,77	8,77
• 13 a 17 años	85,1	12,82	10,91	84,0	12,82	10,77	88,4	11,46	10,13	92,9	12,71	11,82	91,8	11,46	10,52
• 18 a 30 años	35,5	9,62	3,41	28,6	10,60	3,03	34,4	8,75	3,01	35,6	8,91	3,17	29,0	10,48	3,03
• 31 a 60 años	1,7	31,45	0,55	2,0	31,45	0,62	2,6	28,29	0,73	2,9	28,29	0,81	2,1	28,29	0,60
• Más de 60 años	0,2	36,66	0,08	0,0	0,00	0,00	0,3	28,44	0,07	0,3	28,44	0,07	0,3	28,44	0,09
4 a 17 años (en edad de educación obligatoria)	92,1	7,07	6,51	91,0	7,07	6,43	92,6	5,60	5,18	94,2	5,60	5,27	96,2	5,23	5,03
Gran Santa Fe															
• 4 a 5 años	98,3	23,33	22,94	90,7	27,01	24,49	88,6	26,20	23,22	95,2	24,75	23,57	94,1	21,78	20,50
• 6 a 12 años	100,0	11,88	11,88	99,0	11,46	11,34	100,0	11,17	11,17	98,8	11,17	11,04	99,4	11,17	11,10
• 13 a 17 años	96,3	14,01	13,49	93,2	14,42	13,44	95,2	12,30	11,72	94,6	13,72	12,98	95,4	12,30	11,74
• 18 a 30 años	40,6	10,62	4,31	39,0	10,97	4,28	42,9	9,14	3,92	45,6	8,95	4,08	45,0	9,14	4,11
• 31 a 60 años	2,7	33,60	0,91	2,7	27,45	0,74	4,2	26,20	1,10	1,8	26,20	0,48	3,3	26,20	0,86
4 a 17 años (en edad de educación obligatoria)	98,4	7,50	7,38	96,1	7,50	7,20	96,8	6,51	6,30	96,9	6,51	6,30	97,1	6,51	6,32
Provincia de Santa Fe															
• 4 a 5 años	87,1	13,93	12,14	92,0	12,73	11,72									
• 6 a 12 años	99,3	6,79	6,74	99,1	6,79	6,73									
• 13 a 17 años	88,4	8,13	7,19	85,9	8,70	7,48									
• 18 a 30 años	30,8	7,29	2,25	26,9	7,83	2,11									
• 31 a 60 años	2,2	17,10	0,37	1,7	17,10	0,28									
• Más de 60 años	0,2	17,39	0,03	0,04	17,39	0,01									
4 a 17 años (en edad de educación obligatoria)	93,6	4,95	4,64	93,5	4,95	4,63									

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

7. Evolución de la cobertura en salud (por tipo de cobertura)

TABLA 7.1. Cobertura en salud por tipo de cobertura.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	69,0	3,68	2,54	64,3	3,68	2,36	68,2	2,12	1,45	70,4	2,12	1,49	69,0	2,12	1,46
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	6,6	9,95	0,65	8,0	8,89	0,71	7,6	8,24	0,63	5,9	9,91	0,59	6,6	8,24	0,54
• Sólo cobertura pública	24,4	5,20	1,27	27,7	4,52	1,25	24,1	3,62	0,87	23,7	3,62	0,86	24,4	3,35	0,82
Gran Santa Fe	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	60,3	3,54	2,13	65,5	3,54	2,31	66,0	3,04	2,01	67,2	3,04	2,04	68,5	2,97	2,04
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	1,5	23,63	0,36	1,3	27,31	0,37	1,7	22,30	0,39	2,2	19,61	0,43	1,4	23,99	0,35
• Sólo cobertura pública	38,2	4,47	1,71	33,2	4,47	1,48	32,3	4,08	1,32	30,6	4,08	1,25	30,0	4,08	1,23
Provincia de Santa Fe	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	64,2	2,97	1,91	64,9	2,97	1,93									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,6	7,31	0,41	6,9	6,26	0,43									
• Sólo cobertura pública	30,3	3,58	1,08	28,2	3,83	1,08									

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

TABLA 7.2. Cobertura en salud por tipo de cobertura y sexo.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Varón	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	63,4	4,52	2,87	62,9	4,52	2,85	69,0	3,14	2,17	70,3	3,14	2,21	68,3	3,02	2,06
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	7,2	13,45	0,96	8,5	12,38	1,05	7,3	15,42	1,13	6,6	16,71	1,10	6,5	16,69	1,09
• Sólo cobertura pública	29,4	6,36	1,87	28,6	6,36	1,82	23,7	6,48	1,53	23,1	6,48	1,50	25,2	5,28	1,33
Mujer	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	70,9	4,05	2,87	65,5	4,52	2,96	67,5	2,78	1,88	70,5	2,78	1,96	69,7	2,78	1,94
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,8	14,83	0,85	7,6	12,38	0,94	7,9	12,71	1,01	5,4	16,69	0,89	6,6	14,40	0,95
• Sólo cobertura pública	23,3	7,56	1,77	26,9	6,36	1,71	24,6	5,28	1,30	24,1	5,28	1,27	23,7	5,28	1,25

(continúa en página siguiente)

TABLA 7.2. *(continuación)*

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Santa Fe															
Varón	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	59,9	5,66	3,39	65,5	5,66	3,58	64,3	4,42	2,84	66,0	4,78	3,16	67,5	4,42	2,98
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	1,5	33,53	0,51	1,3	33,53	0,42	1,5	26,14	0,40	1,7	26,16	0,44	1,3	26,14	0,35
• Sólo cobertura pública	38,6	6,71	2,59	33,2	7,52	2,68	34,2	5,95	2,04	32,3	6,94	2,24	31,2	6,85	2,14
Mujer	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	60,6	5,66	3,43	65,5	4,76	3,22	67,5	4,12	2,78	68,1	3,91	2,66	69,4	4,06	2,82
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	1,5	33,53	0,52	1,3	33,53	0,48	2,0	26,13	0,51	2,6	24,03	0,63	1,6	26,12	0,41
• Sólo cobertura pública	37,9	6,71	2,54	33,2	7,52	2,33	30,5	5,90	1,80	29,2	5,86	1,71	29,1	5,86	1,70
Provincia de Santa Fe															
Varón	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	61,6	3,76	2,32	63,8	3,76	2,40									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	6,0	9,51	0,57	6,8	9,12	0,62									
• Sólo cobertura pública	32,3	4,75	1,53	29,4	4,92	1,45									
Mujer	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	66,6	3,70	2,46	65,9	3,70	2,44									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,1	10,36	0,53	7,1	8,52	0,60									
• Sólo cobertura pública	28,4	4,88	1,38	27,0	4,88	1,32									

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

TABLA 7.3. Cobertura en salud por tipo de cobertura y grupo de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
0 a 17	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	57,2	7,34	4,20	52,2	8,41	4,39	55,2	5,99	3,31	59,3	5,99	3,55	56,2	5,83	3,28
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,7	20,21	1,15	8,0	18,55	1,48	7,5	25,42	1,91	5,9	28,39	1,67	7,4	24,58	1,82
• Sólo cobertura pública	37,1	8,92	3,31	39,8	8,92	3,55	37,3	7,74	2,88	34,9	7,74	2,70	36,4	7,62	2,77
18 a 30	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	59,7	8,41	5,02	55,8	8,41	4,69	63,3	5,99	3,79	60,4	6,22	3,76	60,8	6,22	3,78
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	8,8	18,55	1,64	9,0	18,55	1,67	8,7	23,83	2,06	6,0	28,44	1,70	8,1	27,35	2,21
• Sólo cobertura pública	31,4	10,60	3,33	35,2	9,62	3,38	28,0	10,34	2,90	33,6	8,91	3,00	31,1	10,48	3,26

(continúa en página siguiente)

TABLA 7.3. *(continuación)*

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
31 a 60	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	68,7	5,46	3,75	66,0	5,46	3,61	67,2	4,14	2,78	69,8	3,72	2,60	69,4	3,72	2,58
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	7,6	14,93	1,13	8,6	14,14	1,21	9,1	15,50	1,41	8,6	16,75	1,43	6,5	20,02	1,30
• Sólo cobertura pública	23,8	9,05	2,15	25,4	8,30	2,11	23,6	8,48	2,00	21,6	8,39	1,81	24,0	7,34	1,76
Mayor de 60	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	92,2	8,20	7,56	90,6	8,20	7,43	93,4	5,60	5,23	96,3	5,23	5,04	92,9	5,23	4,86
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	1,6	36,66	0,58	5,5	26,15	1,44	3,7	28,44	1,05	1,1	28,44	0,31	4,0	28,44	1,14
• Sólo cobertura pública	6,2	26,15	1,62	3,9	31,83	1,25	3,0	28,44	0,84	2,6	28,44	0,75	3,0	28,44	0,86
Gran Santa Fe															
0 a 17	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	45,3	8,82	3,99	52,3	8,41	4,39	53,3	7,57	4,04	54,5	7,57	4,12	50,6	7,36	3,72
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	1,7	33,74	0,57	0,8	33,74	0,26	2,0	26,34	0,53	3,1	26,34	0,81	2,2	26,28	0,58
• Sólo cobertura pública	53,1	8,41	4,46	47,0	8,82	4,14	44,6	7,57	3,38	42,5	8,95	3,80	47,2	7,36	3,47
18 a 30	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	57,1	9,10	5,20	58,4	9,10	5,32	56,0	7,80	4,37	58,4	7,57	4,42	50,6	7,80	5,13
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	0,9	33,82	0,30	1,1	33,82	0,38	1,8	26,40	0,46	2,8	26,34	0,75	2,2	26,40	0,25
• Sólo cobertura pública	42,0	10,62	4,46	40,5	10,62	4,30	42,3	9,14	3,86	38,8	9,14	3,55	47,2	9,84	3,27
31 a 60	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	62,2	7,05	4,39	69,9	6,06	4,23	66,1	5,28	3,49	67,9	5,28	3,59	68,7	5,28	3,63
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	2,2	33,60	0,74	2,2	33,60	0,75	2,1	26,20	0,55	1,9	26,20	0,50	1,9	26,20	0,50
• Sólo cobertura pública	35,6	8,91	3,17	27,9	9,55	2,66	31,8	7,07	2,25	30,2	7,07	2,13	29,4	8,52	2,51
Mayor de 60	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	94,2	10,97	10,33	93,7	10,97	10,28	95,3	7,50	7,14	96,8	7,50	7,25	98,5	7,50	7,38
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	0,5	34,21	0,18	0,4	34,21	0,15	0,7	26,53	0,18	0,7	26,53	0,19	0,0	0,00	0,00
• Sólo cobertura pública	5,3	34,21	1,81	5,9	34,21	2,02	4,0	26,53	1,07	2,5	26,53	0,67	1,5	26,53	0,39
Provincia de Santa Fe															
0 a 17	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	52,8	5,36	2,83	54,3	5,20	2,82									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,4	13,19	0,71	6,3	12,71	0,80									
• Sólo cobertura pública	41,8	5,77	2,41	39,4	5,77	2,28									
18 a 30	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	56,0	5,78	3,24	56,6	5,78	3,27									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	6,3	14,43	0,91	6,8	13,85	0,94									
• Sólo cobertura pública	37,7	6,60	2,49	36,6	6,60	2,42									
31 a 60	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	66,0	4,55	3,00	66,7	4,12	2,75									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	6,7	10,51	0,71	8,7	9,18	0,80									
• Sólo cobertura pública	27,3	6,04	1,65	24,5	5,90	1,45									
Mayor de 60	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	92,8	6,01	5,58	91,0	5,94	5,40									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	2,0	17,39	0,34	4,1	17,39	0,71									
• Sólo cobertura pública	5,2	17,39	0,91	4,9	17,39	0,86									

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

TABLA 7.4. Cobertura en salud por tipo de cobertura y quintil de ingresos.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
1° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	52,6	10,29	5,42	41,8	11,22	4,69	49,9	9,52	4,75	42,2	12,08	5,10	43,3	10,66	4,61
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,1	31,83	1,61	4,6	31,83	1,47	10,4	28,64	2,97	2,6	28,64	0,74	2,6	28,51	0,74
• Sólo cobertura pública	42,3	11,82	5,00	53,5	10,29	5,51	39,8	11,00	4,38	55,2	9,52	5,25	54,2	8,16	4,42
2° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	56,3	8,68	4,89	59,7	9,64	5,75	65,8	6,22	4,09	63,5	8,60	5,46	58,8	7,49	4,40
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	10,1	18,68	1,89	4,9	31,83	1,56	10,7	22,51	2,42	2,8	28,64	0,82	7,4	28,51	2,12
• Sólo cobertura pública	33,6	10,82	3,64	35,4	11,82	4,19	23,5	13,13	3,09	33,6	13,56	4,56	33,8	10,66	3,60
3° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	57,6	8,68	5,00	62,5	8,68	5,43	65,0	6,22	4,04	70,0	7,49	5,24	74,4	5,60	7,29
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	8,9	18,68	1,66	8,9	18,68	1,67	4,3	28,44	1,21	6,2	28,51	1,77	5,0	28,44	2,48
• Sólo cobertura pública	33,6	10,82	3,63	28,5	11,45	3,27	30,7	10,48	3,22	23,8	14,04	3,34	20,6	13,13	4,73
4° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	74,5	7,34	5,47	73,0	7,34	5,36	75,3	5,34	4,02	83,0	7,07	5,87	82,2	4,96	4,07
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	4,6	25,89	1,19	5,4	22,55	1,21	8,3	24,62	2,04	5,9	28,64	1,68	1,0	28,39	0,27
• Sólo cobertura pública	20,9	12,07	2,53	21,7	11,24	2,43	16,4	14,68	2,41	11,1	27,56	3,06	16,9	13,80	2,33
5° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	86,9	6,73	5,85	74,7	6,73	5,02	93,6	4,96	4,64	85,1	7,07	6,02	82,5	4,96	4,09
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	4,1	25,89	1,07	13,9	13,95	1,94	6,4	28,39	1,80	4,6	28,64	1,31	8,1	23,83	1,92
• Sólo cobertura pública	8,9	17,20	1,54	11,5	15,28	1,75	0,0	0,00	0,00	10,3	28,64	2,95	9,4	21,26	2,01
Gran Santa Fe															
1° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	26,2	16,24	4,26	27,5	14,98	4,12	32,4	12,75	4,14	35,6	13,20	4,70	39,8	11,05	4,40
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	1,0	34,11	0,35	0,6	34,11	0,20	2,3	26,53	0,62	4,7	26,75	1,26	0,0	0,00	0,00
• Sólo cobertura pública	72,8	10,87	7,91	71,9	10,64	7,66	65,2	9,51	6,21	59,7	10,10	6,03	60,2	9,51	5,73
2° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	45,5	11,32	5,15	54,9	10,32	5,67	53,4	9,51	5,08	47,7	9,51	4,54	50,3	9,14	4,60
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	3,5	33,93	1,18	1,8	33,93	0,60	1,7	26,53	0,46	3,2	26,53	0,84	3,0%	26,40	0,80
• Sólo cobertura pública	51,1	10,98	5,61	43,3	11,32	4,90	44,9	10,19	4,57	49,2	9,51	4,68	46,6	9,14	4,26
3° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	53,1	9,68	5,14	62,0	9,53	5,90	60,8	7,80	4,74	66,0	7,80	5,15	70,1	7,80	5,47
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	0,9	33,82	0,31	3,3	33,93	1,14	2,0	26,40	0,52	2,3	26,40	0,62	0,0	0,00	0,00
• Sólo cobertura pública	46,0	10,27	4,73	34,7	12,35	4,29	37,3	9,84	3,67	31,7	10,74	3,40	29,9	10,74	3,22
4° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	73,0	9,14	6,67	83,3	9,14	7,61	77,7	6,76	5,25	81,2	7,02	5,70	77,9	7,02	5,46
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	2,5	33,93	0,84	0,6	33,93	0,21	1,8	26,34	0,48	1,0	26,40	0,27	2,3	26,40	0,61
• Sólo cobertura pública	24,5	13,69	3,36	16,1	17,56	2,83	20,5	12,34	2,53	17,8	14,55	2,59	19,8	13,41	2,66

(continúa en página siguiente)

TABLA 7.4. *(continuación)*	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
5° quintil	100,0			100,0			100,0			100,0			100,0		
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	91,9	8,01	7,35	89,1	7,50	6,68	90,2	6,23	5,62	88,0	5,94	5,23	91,2	5,94	5,42
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	0,0	0,00	0,00	0,4	33,82	0,14	1,6	26,34	0,42	0,6	26,34	0,17	1,5	26,34	0,39
• Sólo cobertura pública	8,1	24,09	1,96	10,4	19,82	2,07	8,2	21,12	1,72	11,4	15,96	1,82	7,3	22,59	1,66
Provincia de Santa Fe															
1° quintil	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	42,5	7,71	3,28	41,3	7,60	3,14									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	3,4	17,44	0,59	5,9	17,39	1,03									
• Sólo cobertura pública	54,1	7,30	3,95	52,8	6,94	3,66									
2° quintil	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	53,9	6,46	3,48	54,9	6,46	3,55									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	6,3	15,26	0,96	5,2	17,30	0,89									
• Sólo cobertura pública	39,8	6,96	2,77	40,0	6,96	2,78									
3° quintil	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	58,0	5,78	3,35	67,5	5,75	3,88									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	6,7	13,85	0,92	5,6	15,26	0,85									
• Sólo cobertura pública	35,4	6,86	2,43	27,0	7,92	2,13									
4° quintil	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	73,3	5,39	3,95	75,2	5,39	4,05									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,3	15,21	0,81	6,4	13,85	0,89									
• Sólo cobertura pública	21,3	8,10	1,73	18,4	8,92	1,64									
5° quintil	100,0			100,0											
• Obra social (incluye PAMI) y sus combinaciones	73,3	5,09	4,21	76,6	4,89	3,75									
• Mutual, prepaga, servicio de emergencia	5,3	14,43	0,82	10,5	10,12	1,07									
• Sólo cobertura pública	21,3	10,22	1,19	12,9	9,36	1,20									

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

8. Porcentaje de la población desagregada por sexo y edad con cobertura social

TABLA 8.1. Porcentaje de población con cobertura social por sexo.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Porcentaje de la población con cobertura social	67,2	3,68	2,47	64,3	3,68	2,36	68,2	2,12	1,45	70,4	2,12	1,49	69,0	2,12	1,47
• Varones	63,3	4,52	2,86	62,9	4,52	2,85	69,0	3,14	2,17	70,2	3,14	2,21	68,3	3,02	2,06
• Mujeres	70,8	4,05	2,87	65,5	4,52	2,96	67,5	2,78	1,88	70,5	2,78	1,96	69,7	2,78	1,94
Gran Santa Fe															
Porcentaje de la población con cobertura social	60,0	3,54	2,12	65,5	3,54	2,31	66,0	2,97	1,96	67,2	3,04	2,04	68,5	2,97	2,04
• Varones	59,7	5,66	3,38	63,2	5,66	3,58	64,3	4,42	2,84	66,0	4,78	3,16	67,5	4,42	2,98
• Mujeres	60,4	5,66	3,42	67,6	4,76	3,22	67,5	4,06	2,74	68,1	3,91	2,66	69,4	4,06	2,82
Provincia de Santa Fe															
Porcentaje de la población con cobertura social	63,9	2,97	1,90	64,8	2,97	1,92									
• Varones	61,4	3,76	2,31	63,6	3,70	2,36									
• Mujeres	66,4	3,70	2,46	65,9	3,70	2,44									

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

TABLA 8.2. Porcentaje de población con cobertura social por grupos de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Porcentaje de la población con cobertura social	67,2	3,68	2,47	64,3	3,68	2,36	68,2	2,12	1,45	70,4	2,12	1,49	69,0	2,12	1,47
• 0 a 17 años	57,1	7,34	4,194	52,2	8,41	4,385	55,2	5,99	3,309	59,3	5,99	3,550	56,2	5,83	3,28
• 18 a 30 años	59,7	8,41	5,022	55,8	8,41	4,692	63,3	5,99	3,794	60,3	6,22	3,751	60,8	6,22	3,78
• 31 a 60 años	68,5	5,46	3,744	66,0	5,46	3,607	67,2	3,97	2,667	69,8	3,72	2,598	69,4	3,72	2,58
• Más de 60 años	92,2	8,20	7,564	90,6	8,20	7,430	93,4	5,60	5,226	96,3	5,23	5,038	92,9	5,23	4,86
Gran Santa Fe															
Porcentaje de la población con cobertura social	60,0	3,54	2,12	65,5	3,54	2,31	66,0	2,97	1,96	67,2	3,04	2,04	68,5	2,97	2,04
• 0 a 17 años	45,1	8,82	3,975	52,3	8,41	4,392	53,3	7,36	3,924	54,5	7,57	4,123	50,6	7,36	3,72
• 18 a 30 años	57,1	9,10	5,198	58,4	9,10	5,317	56,0	7,80	4,368	58,4	7,57	4,418	65,8	7,80	5,13
• 31 a 60 años	61,8	7,05	4,356	69,9	6,06	4,233	66,1	5,28	3,491	67,9	5,28	3,586	68,7	5,28	3,63
• Más de 60 años	94,2	10,97	10,331	93,7	10,97	10,278	95,3	7,50	7,143	96,8	7,50	7,253	98,5	7,50	7,38
Provincia de Santa Fe															
Porcentaje de la población con cobertura social	63,9	2,97	1,90	64,8	2,97	1,92									
• 0 a 17 años	52,5	5,360	2,814	54,3	5,20	2,82									
• 18 a 30 años	55,9	5,780	3,229	56,4	5,78	3,26									
• 31 a 60 años	65,7	4,360	2,864	66,6	4,12	2,75									
• Más de 60 años	92,8	6,014	5,582	91,0	5,94	5,40									

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

9. Porcentaje de población sin cobertura seguridad social, por sexo, grupo de edad y condición de actividad

TABLA 9.1. Porcentaje de población sin cobertura social por sexo.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Porcentaje de la población sin cobertura social	32,6	4,52	1,48	35,7	4,05	1,45	31,8	2,92	0,93	29,6	2,92	0,86	31,0	2,92	0,90
• Varones	36,5	6,36	2,32	37,1	6,36	2,36	31,0	5,35	1,66	29,7	5,35	1,588	31,7	4,53	1,44
• Mujeres	29,1	6,36	1,85	34,5	6,36	2,19	32,5	4,53	1,47	29,5	4,53	1,335	30,3	4,53	1,37
Gran Santa Fe															
Porcentaje de la población sin cobertura social	39,6	4,47	1,77	34,5	4,47	1,54	34,0	3,83	1,30	32,8	4,08	1,34	31,5	4,08	1,28
• Varones	39,9	6,71	2,68	36,8	6,71	2,47	35,7	5,95	2,13	34,0	6,04	2,05	32,5	5,95	1,93
• Mujeres	39,3	6,71	2,63	32,4	7,52	2,44	32,5	5,90	1,92	31,9	5,86	1,87	30,6	5,86	1,79
Provincia de Santa Fe															
Porcentaje de la población sin cobertura social	35,7	3,34	1,19	35,0	3,34	1,17									
• Varones	38,2	4,41	1,68	36,1	4,36	1,57									
• Mujeres	33,4	4,36	1,45	34,1	4,36	1,48									

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

TABLA 9.2. Porcentaje de población sin cobertura social por grupo de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Porcentaje de la población sin cobertura social	32,6	4,52	1,48	35,7	4,05	1,45	31,8	2,92	0,93	29,6	2,92	0,86	31,0	2,92	0,90
• 0 a 17 años	42,7	8,41	3,59	47,8	8,41	4,02	44,8	7,02	3,14	40,7	7,02	2,86	43,8	6,89	3,02
• 18 a 30 años	40,3	8,92	3,59	44,2	8,92	3,94	36,7	8,75	3,21	39,5	7,92	3,13	39,2	8,91	3,49
• 31 a 60 años	31,3	7,75	2,42	34,0	7,75	2,63	32,8	6,58	2,16	30,2	6,58	1,99	30,6	6,58	2,01
• Más de 60 años	7,8	23,40	1,82	9,4	20,54	1,94	6,6	28,44	1,89	3,7	28,44	1,06	7,1	28,44	2,01
Gran Santa Fe															
Porcentaje de la población sin cobertura social	39,6	4,47	1,77	34,5	4,47	1,54	34,0	3,83	1,30	32,8	4,08	1,34	31,5	4,08	1,28
• 0 a 17 años	54,5	8,41	4,58	47,7	8,82	4,21	46,7	7,57	3,53	45,5	7,57	3,45	49,4	7,36	3,64
• 18 a 30 años	42,9	10,62	4,55	41,6	10,62	4,42	44,0	9,14	4,02	41,6	8,95	3,73	34,2	9,84	3,37
• 31 a 60 años	37,5	8,27	3,10	30,1	9,18	2,77	33,9	7,07	2,39	32,1	7,07	2,27	31,3	7,07	2,21
• Más de 60 años	5,8	34,21	2,00	6,3	34,21	2,16	4,7	26,53	1,25	3,2	26,53	0,86	1,5	26,53	0,39

(continúa en página siguiente)

TABLA 9.2. *(continuación)*

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS									
Provincia de Santa Fe															
Porcentaje de la población sin cobertura social	35,7	3,34	1,19	35,0	3,34	1,17									
• 0 a 17 años	47,0	5,44	2,56	45,7	5,60	2,56									
• 18 a 30 años	43,9	6,35	2,79	43,2	6,35	2,75									
• 31 a 60 años	33,9	5,28	1,79	33,2	5,28	1,75									
• Más de 60 años	7,2	16,32	1,17	9,0	14,01	1,27									

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

TABLA 9.3. Porcentaje de población sin cobertura social por condición de actividad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Porcentaje de la población sin cobertura social	32,6	4,52	1,48	35,7	4,05	1,45	31,8	2,92	0,93	29,6	2,92	0,86	30,9	2,92	0,90
• Ocupado	31,1	7,75	2,41	33,3	6,36	2,12	29,7	5,35	1,59	27,2	6,48	1,77	27,6	5,35	1,48
• Desocupado	61,0	20,84	12,72	58,5	20,84	12,19	58,8	22,05	12,96	54,4	25,93	14,10	54,2	25,93	14,05
• Inactivo	29,3	7,75	2,27	32,1	6,58	2,11	26,9	6,58	1,77	25,3	6,58	1,66	26,1	6,58	1,71
• Menor de 10	40,0	11,82	4,73	46,9	11,22	5,26	44,4	11,00	4,88	42,0	11,00	4,62	49,7	9,52	4,73
Gran Santa Fe															
Porcentaje de la población sin cobertura social	39,6	4,47	1,77	34,5	4,47	1,54	34,0	3,83	1,30	32,8	4,08	1,34	31,5	4,08	1,28
• Ocupado	36,3	8,27	3,00	30,0	8,91	2,68	30,9	6,98	2,16	30,6	8,45	2,58	26,4	8,45	2,23
• Desocupado	62,0	28,71	17,80	68,0	30,28	20,61	53,1	35,32	18,75	68,8	36,77	25,30	73,3	35,32	25,89
• Inactivo	36,7	7,83	2,87	32,4	7,98	2,58	31,9	5,95	1,90	29,4	6,94	2,04	29,4	6,85	2,02
• Menor de 10	51,9	12,31	6,40	48,2	12,82	6,18	49,4	11,57	5,72	46,6	11,57	5,39	47,3	11,57	5,48
Provincia de Santa Fe															
Porcentaje de la población sin cobertura social	35,7	3,34	1,19	35,0	3,34	1,17									
• Ocupado	34,0	4,92	1,68	32,9	4,92	1,62									
• Desocupado	59,4	13,85	8,23	54,5	15,36	8,36									
• Inactivo	31,7	5,28	1,67	31,4	5,28	1,66									
• Menor de 10	45,8	7,71	3,53	46,9	7,18	3,37									

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

10. Tasa de actividad por sexo, grupo de edad, nivel educativo y quintiles de ingresos

TABLA 10.1. Tasa de actividad de la población de 10 y más años.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de actividad global (población 10 años y más)	53,1	3,68	1,95	55,8	3,68	2,05	54,4	2,42	1,32	54,1	2,42	1,31	54,8	2,27	1,24
Gran Santa Fe															
Tasa de actividad global (población 10 años y más)	50,7	4,47	2,26	49,5	4,47	2,21	46,3	3,66	1,70	49,5	3,58	1,77	47,5	3,66	1,74
Provincia de Santa Fe															
Tasa de actividad global (población 10 años y más)	54,1	3,19	1,72	54,5	3,19	1,74									

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

TABLA 10.2. Tasa de actividad población de 10 y más por sexo.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	53,1	3,68	1,95	55,8	3,68	2,05	54,4	2,42	1,32	54,1	2,42	1,31	54,8	2,27	1,24
• Varones	65,2	5,46	3,57	69,0	4,83	3,33	66,9	3,72	2,49	64,1	3,72	2,39	63,2	3,72	2,35
• Mujeres	42,2	5,64	2,38	43,6	5,64	2,46	43,4	4,16	1,81	45,2	4,16	1,88	47,5	3,81	1,81
Gran Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	50,7	4,47	2,26	49,5	4,47	2,21	46,3	3,66	1,70	49,5	3,58	1,77	47,5	3,66	1,74
• Varones	63,6	6,06	3,85	61,4	6,46	3,97	57,2	5,16	2,95	61,1	5,16	3,15	60,6	5,16	3,13
• Mujeres	38,8	7,83	3,04	38,6	6,71	2,59	36,8	5,95	2,19	40,1	5,33	2,14	37,1	5,95	2,21
Provincia de Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	54,1	3,19	1,72	54,5	3,19	1,74									
• Varones	66,2	4,12	2,73	67,0	4,12	2,76									
• Mujeres	42,8	4,41	1,89	42,7	4,41	1,88									

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

TABLA 10.3. Tasa de actividad población de 10 y más por grupos de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	53,1	3,68	1,95	55,8	3,68	2,05	54,4	2,42	1,32	54,1	2,42	1,31	54,8	2,27	1,24
• 10 a 17 años	4,7	32,10	1,51	3,5	36,89	1,31	2,6	28,87	0,75	1,0	28,87	0,30	0,8	28,87	0,22
• 18 a 30 años	62,1	7,34	4,56	68,2	7,34	5,01	64,1	5,99	3,84	65,1	6,22	4,05	67,7	6,22	4,21
• 31 a 60 años	80,7	4,83	3,90	79,0	4,83	3,82	81,9	3,33	2,73	81,5	3,33	2,72	82,1	3,33	2,73
• Más de 60 años	15,4	17,58	2,70	20,9	14,42	3,02	21,6	13,90	3,01	18,8	14,77	2,78	21,9	13,13	2,87
Gran Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	39,6	4,47	1,77	49,5	4,47	2,21	46,3	3,66	1,70	49,5	3,58	1,77	47,5	3,66	1,74
• 10 a 17 años	1,1	34,21	0,39	1,0	34,21	0,33	1,0	26,75	0,28	0,4	27,17	0,10	1,4	26,75	0,38
• 18 a 30 años	59,8	9,10	5,44	52,8	9,68	5,11	47,9	9,14	4,38	50,2	7,57	3,80	49,7	7,80	3,88
• 31 a 60 años	77,1	6,06	4,67	79,1	6,06	4,79	77,4	4,97	3,85	78,5	4,97	3,90	77,8	5,28	4,11
• Más de 60 años	15,3	20,48	3,13	11,3	24,64	2,78	15,1	18,28	2,76	15,9	18,28	2,90	14,7	18,28	2,68
Provincia de Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	54,1	3,19	1,72	54,5	3,19	1,74									
• 10 a 17 años	4,9	17,46	0,85	3,9	17,46	0,68									
• 18 a 30 años	66,8	5,54	3,70	66,1	5,47	3,62									
• 31 a 60 años	80,0	4,12	3,30	79,5	3,89	3,09									
• Más de 60 años	18,6%	10,44	1,94	21,5	9,71	2,09									

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

TABLA 10.4. Tasa de actividad población de 10 y más por nivel de instrucción.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	53,1	3,68	1,95	55,8	3,68	2,05	54,4	2,42	1,32	54,1	2,42	1,31	54,8	2,27	1,24
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	18,1	18,05	3,26	21,4	18,05	3,87	20,3	24,40	4,94	20,3	28,28	5,74	17,1	29,06	4,98
• Primaria completa y Secundaria incompleta	44,3	6,58	2,91	47,6	6,88	3,27	46,4	4,89	2,27	46,5	4,89	2,28	47,2	5,59	2,64
• Secundaria completa y Superior incompleto	66,9	6,73	4,50	65,8	6,22	4,09	62,8	4,47	2,80	62,1	4,47	2,77	63,5	4,47	2,83
• Superior completo	86,1	10,47	9,02	84,2	10,04	8,46	82,0	7,96	6,53	74,8	8,60	6,44	75,8	7,96	6,04

(continúa en página siguiente)

TABLA 10.4. *(continuación)*

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	39,6	4,47	1,77	49,5	4,47	2,21	46,3	3,66	1,70	49,5	3,58	1,77	47,5	3,66	1,74
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	14,3	24,96	3,57	14,9	24,96	3,73	7,5	27,17	2,04	14,3	27,42	3,92	5,2	27,75	1,44
• Primaria completa y Secundaria incompleta	41,6	8,82	3,67	42,7	8,27	3,53	39,4	7,07	2,78	36,5	7,21	2,63	35,0	7,21	2,53
• Secundaria completa y Superior incompleto	63,1	7,68	4,85	57,6	8,41	4,84	54,1	6,35	3,43	61,1	5,78	3,53	57,0	5,78	3,29
• Superior completo	80,8	13,47	10,88	78,1	11,50	8,98	76,6	10,10	7,74	73,3	10,10	7,41	72,3	10,10	7,31
Provincia de Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	54,1	3,19	1,72	54,5	3,19	1,74									
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	23,0	10,20	2,34	18,3	11,65	2,13									
• Primaria completa y Secundaria incompleta	46,9	4,52	2,12	49,2	4,52	2,22									
• Secundaria completa y Superior incompleto	68,7	4,89	3,36	67,3	4,89	3,29									
• Superior completo	84,8	7,71	6,54	83,7	7,29	6,10									

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

TABLA 10.5. Tasa de actividad población de 10 y más por quintil de ingreso.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	53,1	3,68	1,95	55,8	3,68	2,05	54,4	2,42	1,32	54,1	2,42	1,31	54,8	2,27	1,24
• 1° quintil	35,4	13,60	4,82	39,1	13,26	5,18	41,0	11,00	4,55	44,0	11,00	4,88	42,0	12,08	5,12
• 2° quintil	36,1	11,82	4,26	44,2	12,51	5,53	39,6	10,66	4,22	41,9	11,00	4,61	49,6	9,52	4,72
• 3° quintil	57,1	9,64	5,51	53,1	9,64	5,12	56,9	7,49	4,26	48,9	7,92	3,88	49,8	8,16	4,06
• 4° quintil	58,8	8,68	5,11	61,5	8,68	5,34	60,1	7,22	4,34	61,6	7,22	4,45	59,8	7,22	4,32
• 5° quintil	68,1	7,66	5,22	69,1	7,34	5,07	67,5	6,22	4,20	67,3	6,22	4,18	65,7	5,99	3,94
Gran Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	39,6	4,47	1,77	45,8	4,47	2,21	46,3	3,66	1,70	49,5	3,58	1,77	47,5	3,66	1,74
• 1° quintil	40,9	14,35	5,87	38,3	14,35	5,49	31,3	14,09	4,41	33,6	14,09	4,73	32,0	13,20	4,22
• 2° quintil	42,5	13,41	5,70	37,7	13,41	5,05	35,6	13,20	4,70	40,2	11,05	4,44	31,0	12,75	3,96
• 3° quintil	39,4	12,35	4,87	48,8	11,32	5,53	42,7	10,19	4,35	47,9	9,51	4,56	44,5	10,19	4,53
• 4° quintil	59,7	10,32	6,17	55,6	10,65	5,93	52,0	9,14	4,75	56,3	7,80	4,39	63,4	7,80	4,95
• 5° quintil	65,5	10,08	6,60	60,4	9,10	5,50	60,1	7,80	4,69	60,3	7,80	4,70	59,2	7,80	4,61
Provincia de Santa Fe															
Tasa de actividad (población 10 años y más)	54,1	3,19	1,72	49,5	3,19	1,74									
• 1° quintil	39,7	8,63	3,42	41,7	8,38	3,49									
• 2° quintil	41,9	7,60	3,18	42,0	7,71	3,24									
• 3° quintil	52,9	6,46	3,42	49,6	6,71	3,33									
• 4° quintil	60,8	6,06	3,68	60,4	6,06	3,66									
• 5° quintil	66,8	5,62	3,76	68,8	5,39	3,71									

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

11. Tasa de informalidad laboral

TABLA 11. Tasa de informalidad laboral (*).
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Tasa de informalidad laboral	32,3	8,01	2,59	33,9	8,01	2,71	33,6	6,69	2,24	33,9	6,69	2,26	33,7	6,69	2,25
Gran Santa Fe															
Tasa de informalidad laboral	36,7	10,02	3,68	28,2	10,73	3,03	30,3	8,77	2,65	31,1	8,77	2,73	30,5	8,77	2,67
Provincia de Santa Fe															
Tasa de informalidad laboral	38,1	5,44	2,07	32,5	5,78	1,88									

Nota: (*) Asalariados mayores de 18 años sin descuentos jubilatorios sobre el total de asalariados mayores de 18 años.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

12. Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso

TABLA 12.1. Población cubierta por jubilación o pensión (*).
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,9	6,36	0,95	14,8	6,36	0,94	17,6	4,46	0,79	18,8	3,99	0,75	18,2	3,99	0,73
Gran Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,0	7,81	1,09	13,5	7,81	1,05	16,3	5,70	0,93	15,4	5,70	0,88	17,4	5,70	0,99
Provincia de Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,7	4,79	0,70	14,0	4,79	0,67									

Nota: (*) Comprende a la población inactiva con categoría de inactividad jubilado/pensionado y la población activa que declara tener ingresos provenientes de jubilación o pensión. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

TABLA 12.2. Población cubierta por jubilación o pensión (*) por sexo.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,9	6,36	0,95	14,8	6,36	0,94	17,6	4,46	0,79	18,8	3,99	0,75	18,2	3,99	0,73
• Varones	10,7	11,50	1,23	11,1	10,62	1,18	13,3	9,98	1,33	14,6	8,32	1,21	13,7	9,95	1,36
• Mujeres	18,7	8,13	1,52	18,3	8,13	1,48	21,4	6,43	1,38	22,6	5,28	1,19	22,1	6,43	1,42
Gran Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,0	7,81	1,09	13,5	7,81	1,05	16,3	5,70	0,93	15,4	5,70	0,88	17,4	5,70	0,99
• Varones	9,8	13,63	1,34	9,6	13,63	1,31	12,9	10,07	1,30	12,1	11,18	1,35	12,7	11,13	1,42
• Mujeres	17,8	10,06	1,79	17,1	10,06	1,72	19,3	8,32	1,60	18,0	8,29	1,50	21,3	6,78	1,45
Provincia de Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,7	4,79	0,70	14,0	4,79	0,67									
• Varones	10,6	7,40	0,78	10,2	7,65	0,78									
• Mujeres	18,6	5,78	1,08	17,5	5,78	1,01									

Nota: (*) Comprende a la población inactiva con categoría de inactividad jubilado/pensionado y la población activa que declara tener ingresos provenientes de jubilación o pensión. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

TABLA 12.3. Población cubierta por jubilación o pensión (*) por grupos de edad.
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,9	6,36	0,95	14,8	6,36	0,94	17,6	4,46	0,79	18,8	3,99	0,75	18,2	3,99	0,73
• 18 a 30 años	0,6	36,48	0,20	0,7	36,48	0,24	2,1	28,39	0,60	0,4	28,44	0,12	0,7	28,44	0,19
• 31 a 60 años	4,1	19,94	0,81	4,2	19,94	0,84	5,0	25,30	1,26	4,8	26,19	1,25	5,3	23,70	1,25
• 61 a 65 años	59,4	20,84	12,38	39,4	23,38	9,22	56,0	21,18	11,87	62,1	18,84	11,70	45,0	24,78	11,16
• 66 a 75 años	87,1	15,22	13,25	91,8	12,82	11,78	91,3	10,71	9,78	94,1	12,02	11,31	93,0	10,71	9,96
• 76 años o más	99,4	13,58	13,49	96,2	14,57	14,01	94,1	14,73	13,86	96,9	13,58	13,16	96,4	13,86	13,36
Gran Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,0	7,81	1,09	13,5	7,81	1,05	16,3	5,70	0,93	15,4	5,70	0,88	17,4	5,70	0,99
• 18 a 30 años	1,3	33,82	0,44	1,2	33,82	0,42	0,3	26,40	0,08	0,3	26,34	0,07	1,3	26,40	0,34
• 31 a 60 años	7,0	19,46	1,36	7,0	19,46	1,37	2,6	26,20	0,68	3,2	26,20	0,83	5,1	22,43	1,15
• 61 a 65 años	60,4	28,71	17,36	47,3	28,71	13,58	58,1	21,56	12,53	65,8	19,90	13,10	65,3	19,28	12,59
• 66 a 75 años	92,7	16,84	15,61	89,8	16,84	15,12	93,5	11,75	10,99	91,1	13,03	11,87	94,2	12,30	11,59
• 76 años o más	97,1	23,33	22,65	94,3	20,79	19,60	93,6	16,40	15,36	98,4	17,82	17,54	100,0	15,27	15,27

(continúa en página siguiente)

TABLA 12.3. *(continuación)*	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS									
Provincia de Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,7	4,79	0,70	14,0	4,79	0,67									
• 18 a 30 años	0,8	17,26	0,14	0,6	17,26	0,10									
• 31 a 60 años	4,7	12,57	0,59	4,2	13,06	0,55									
• 61 a 65 años	59,6	13,48	8,04	43,9	14,37	6,30									
• 66 a 75 años	91,5	9,48	8,68	91,4	9,05	8,27									
• 76 años o más	97,9	10,32	10,11	95,2	10,11	9,63									

Nota: (*) Comprende a la población inactiva con categoría de inactividad jubilado/pensionado y la población activa que declara tener ingresos provenientes de jubilación o pensión. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

TABLA 12.4. Población cubierta por jubilación o pensión (*) por quintiles de ingreso. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,9	6,36	0,95	14,8	6,36	0,94	17,6	4,46	0,79	18,8	3,99	0,75	18,2	3,99	0,73
• 1° quintil	25,5	14,42	3,67	19,1	15,71	3,00	24,7	15,15	3,75	21,0	15,87	3,34	23,1	14,90	3,45
• 2° quintil	23,6	12,63	2,98	28,2	13,42	3,79	31,2	10,48	3,27	33,0	10,66	3,52	23,1	13,28	3,07
• 3° quintil	11,0	17,34	1,91	15,3	14,68	2,24	12,1	20,24	2,46	18,3	13,80	2,52	21,0	13,13	2,76
• 4° quintil	13,3	14,52	1,93	11,3	15,28	1,72	14,6	15,65	2,29	14,1	16,92	2,39	19,3	13,02	2,51
• 5° quintil	7,3	20,21	1,48	8,3	17,20	1,43	12,9	16,92	2,18	14,4	15,65	2,25	11,5	18,40	2,11
Gran Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,0	7,81	1,09	13,5	7,81	1,05	16,3	5,70	0,93	15,4	5,70	0,88	17,4	5,70	0,99
• 1° quintil	17,3	20,31	3,52	12,3	20,31	2,50	14,9	20,21	3,00	14,8	20,49	3,04	19,0	16,29	3,10
• 2° quintil	18,8	17,56	3,31	15,2	17,56	2,68	26,5	13,67	3,63	19,9	14,78	2,95	21,2	13,41	2,84
• 3° quintil	13,5	17,33	2,34	13,7	17,56	2,41	15,1	16,07	2,43	17,2	14,55	2,50	21,7	13,41	2,91
• 4° quintil	14,0	17,56	2,46	14,8	17,56	2,60	14,2	15,96	2,26	14,2	16,07	2,29	13,9	16,07	2,23
• 5° quintil	8,1	24,09	1,94	11,5	17,33	2,00	13,7	15,96	2,19	12,0	15,96	1,92	13,5	15,96	2,15
Provincia de Santa Fe															
Población cubierta por jubilación o pensión	14,7	4,79	0,70	14,0	4,79	0,67									
• 1° quintil	23,4	9,79	2,29	16,6	10,90	1,81									
• 2° quintil	20,9	9,00	1,88	20,9	9,00	1,88									
• 3° quintil	13,3	10,22	1,36	15,3	9,84	1,50									
• 4° quintil	12,3	10,22	1,25	12,3	10,22	1,25									
• 5° quintil	8,6	11,93	1,03	8,3	11,17	0,93									

Nota: (*) Comprende a la población inactiva con categoría de inactividad jubilado/pensionado y la población activa que declara tener ingresos provenientes de jubilación o pensión. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

TABLA 12.5. Hogares y población con ingresos provenientes de jubilación o pensión (*).
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Hogares con ingresos de jubilación o pensión	34,5			34,2			39,4			39,7			40,0		
• Personas en hogares con ingresos de jubilación o pensión	30,0	4,52	1,36	27,8	4,52	1,26	34,3	2,92	1,00	34,5	2,92	1,01	35,1	2,66	0,94
Gran Santa Fe															
• Hogares con ingresos de jubilación o pensión	35,4			32,5			36,3			40,4			42,9		
• Personas en hogares con ingresos de jubilación o pensión	30,2	5,41	1,64	28,8	5,41	1,56	31,2	4,08	1,27	33,8	4,34	1,29	35,2	4,08	1,23
Provincia Santa Fe															
• Hogares con ingresos de jubilación o pensión	35,3			33,1											
• Personas en hogares con ingresos de jubilación o pensión	29,5	3,58	1,06	26,2	3,83	1,00									

Nota: (*) Comprende a los hogares y las personas que en los últimos 3 meses han vivido de una jubilación o pensión.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

13. Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública

TABLA 13. Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública (*).
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Hogares en viviendas con disponibilidad de agua de red pública	97,5			96,1			96,3			97,6			98,1		
• Población en viviendas con disponibilidad de agua de red pública	97,7	3,68	3,59	95,7	3,68	3,52	94,3	2,12	2,00	96,1	2,12	2,08	97,4	2,12	2,07
Gran Santa Fe															
• Hogares en viviendas con disponibilidad de agua de red pública	92,7			96,5			95,5			95,6			92,3		
• Población en viviendas con disponibilidad de agua de red pública	91,7	3,54	3,24	96,1	3,54	3,40	94,4	2,97	2,81	95,4	2,97	2,83	91,4	2,97	2,71

(continúa en página siguiente)

TABLA 13. *(continuación)*

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Provincia Santa Fe															
• Hogares en viviendas con disponibilidad de agua de red pública	86,7			89,4											
• Población en viviendas con disponibilidad de agua de red pública	85,4	2,97	2,67	88,3	2,97	2,62									

Nota: (*) Población en viviendas particulares que tienen agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública.
Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

14. Porcentaje de la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagües cloacales

TABLA 14. Porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagüe cloacal (*). Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Hogares en viviendas con disponibilidad desagüe cloacal	67,1			70,3			76,7			74,7			74,4		
• Población en viviendas con disponibilidad desagüe cloacal	61,5	3,68	2,26	65,1	3,68	2,39	73,0	2,12	1,55	70,9	2,12	1,50	69,8	2,12	1,48
Gran Santa Fe															
• Hogares en viviendas con disponibilidad desagüe cloacal	58,0			60,2			51,1			51,5			51,6		
• Población en viviendas con disponibilidad desagüe cloacal	51,9	3,91	2,03	53,7	3,54	1,90	43,3	3,58	1,55	43,8	3,58	1,57	43,9	3,58	1,57
Provincia Santa Fe															
• Hogares en viviendas con disponibilidad desagüe cloacal	57,7			69,2											
• Población en viviendas con disponibilidad desagüe cloacal	52,5	3,11	1,64	64,6	2,97	1,92									

Nota: (*) Viviendas particulares con baño o letrina con desagüe a red pública (cloaca). // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

15. Proporción de la población que vive en hogares con acceso a gas en red

TABLA 15. Porcentaje de población en hogares con disponibilidad de gas de red (*).
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Hogares con acceso a gas de red	71,3			68,2			71,5			74,5			74,3		
• Población en hogares con acceso a gas de red	64,4	3,68	2,37	63,5	3,68	2,34	65,8	2,12	1,40	69,6	2,12	1,48	69,4	2,12	1,47
Gran Santa Fe															
• Hogares con acceso a gas de red	53,9			56,8			53,6			55,2			58,6		
• Población en hogares con acceso a gas de red	48,4	3,91	1,89	50,6	3,91	1,98	44,8	3,58	1,61	46,6	3,42	1,59	50,3	3,34	1,68
Provincia de Santa Fe															
• Hogares con acceso a gas de red	53,5			63,8											
• Población en hogares con acceso a gas de red	48,3	3,19	1,54	58,7	2,97	1,74									

Nota: (*) Que utilizan gas de red como combustible para cocinar. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

16. Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos por sexo, nivel educativo y quintil de ingreso

TABLA 16.1. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos (*).
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Hogares con acceso a servicios básicos	68,3			65,7			68,4			71,1			70,0		
• Población en hogares con acceso a servicios básicos	61,7	3,68	2,27	60,2	3,68	2,21	56,1	2,19	1,23	65,0	2,12	1,38	63,5	2,12	1,35
Gran Santa Fe															
• Hogares con acceso a servicios básicos	52,0			54,6			48,0			51,1			55,2		
• Población en hogares con acceso a servicios básicos	46,2	3,91	1,80	48,4	3,91	1,89	39,5	3,66	1,45	42,9	3,58	1,54	46,7	3,42	1,60
Provincia de Santa Fe															
• Hogares con acceso a servicios básicos	48,5			58,0											
• Población en hogares con acceso a servicios básicos	43,2			52,5											

Nota: (*) Hogares con acceso agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

TABLA 16.2. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos (*) por sexo. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Población en hogares con acceso a servicios básicos	61,7	3,68	2,27	60,2	3,68	2,21	56,1	2,19	1,23	65,0	2,12	1,38	63,5	2,12	1,35
• Varones	61,4	4,52	2,78	59,2	4,52	2,68	54,9	3,55	1,95	63,8	3,14	2,00	61,3	3,02	1,85
• Mujeres	62,1	4,52	2,81	63,6	6,22	3,96	57,2	3,02	1,73	66,1	2,78	1,84	65,5	3,02	1,98
Gran Santa Fe															
Población en hogares con acceso a servicios básicos	46,2	3,91	1,80	48,4	3,91	1,89	33,7	3,66	1,45	42,9	3,58	1,54	46,7	3,42	1,60
• Varones	44,8	6,71	3,01	46,5	6,09	2,83	32,7	5,95	1,95	42,3	5,44	2,30	45,3	5,33	2,42
• Mujeres	47,5	6,09	2,89	50,1	5,66	2,84	34,5	5,90	2,04	43,4	4,89	2,12	47,9	4,55	2,18

Nota: (*) Hogares con acceso agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utilizan gas de red para cocinar. // Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH–INDEC.

TABLA 16.3. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos (*) por nivel educativo. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Población en hogares con acceso a servicios básicos	61,7	3,68	2,27	60,2	3,68	2,21	56,1	2,19	1,23	65,0	2,12	1,38	63,5	2,12	1,35
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	47,3	8,41	3,97	44,9	8,41	3,78	39,4	7,74	3,05	49,4	7,02	3,47	45,8	7,02	3,22
• Primaria completa y Secundaria incompleta	48,3	6,58	3,18	47,9	6,88	3,30	39,1	5,59	2,19	48,9	4,89	2,39	50,7	4,89	2,48
• Secundaria completa y Superior incompleto	80,0	6,73	5,38	75,7	5,83	4,41	74,6	4,14	3,09	79,6	3,91	3,11	75,4	4,14	3,12
• Superior completo	93,3	10,04	9,37	87,9	10,04	8,82	88,0	7,96	7,01	97,1	7,07	6,87	92,5	7,07	6,54
Gran Santa Fe															
Población en hogares con acceso a servicios básicos	46,2	3,91	1,80	48,4	3,91	1,89	33,7	3,66	1,45	42,9	3,58	1,54	46,7	3,42	1,60
• Sin instrucción y Primaria incompleta (incluye educación especial)	26,9	11,82	3,18	32,5	10,73	3,48	21,8	12,48	2,72	28,8	10,74	3,09	29,3	10,74	3,15
• Primaria completa y Secundaria incompleta	32,3	10,02	3,23	34,5	9,42	3,25	18,2	10,21	1,86	26,6	8,64	2,30	30,0	8,64	2,59
• Secundaria completa y Superior incompleto	65,8	7,92	5,21	62,7	7,92	4,97	44,3	7,21	3,20	53,5	5,78	3,10	60,1	5,78	3,47
• Superior completo	80,9	13,47	10,9	83,5	11,19	9,34	72,7	10,10	7,35	79,6	8,91	7,09	79,2	8,91	7,06

Nota: (*) Hogares con acceso agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utilizan gas de red para cocinar. // Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH–INDEC.

TABLA 16.4. Porcentaje de población en hogares con acceso a servicios básicos (*) por quintil de ingreso. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
Población en hogares con acceso a servicios básicos	61,7	3,68	2,27	60,2	3,68	2,21	56,1	2,19	1,23	65,0	2,12	1,38	63,5	2,12	1,35
• 1° quintil	50,3	11,22	5,64	41,2	11,22	4,62	57,0	8,60	4,90	47,3	9,12	4,32	50,7	9,04	4,58
• 2° quintil	40,0	9,86	3,94	41,7	11,22	4,68	34,2	10,48	3,59	55,5	8,16	4,53	60,9	7,49	4,56
• 3° quintil	57,2	8,68	4,97	60,5	8,68	5,26	40,0	7,92	3,16	57,2	5,99	3,43	53,0	7,22	3,83
• 4° quintil	61,6	7,34	4,52	62,3	7,34	4,57	47,3	7,02	3,32	74,1	5,34	3,96	59,6	5,99	3,57
• 5° quintil	89,3	6,73	6,01	79,6	6,73	5,36	85,0	4,96	4,21	75,5	5,34	4,03	72,7	5,34	3,89
Gran Santa Fe															
Población en hogares con acceso a servicios básicos	46,2	3,91	1,80	41,4	3,91	1,89	33,7	3,66	1,45	42,9	3,58	1,54	40,0	3,42	1,60
• 1° quintil	17,5	20,31	3,55	20,2	17,88	3,61	18,6	18,28	3,41	26,2	14,78	3,88	25,1	14,78	3,72
• 2° quintil	26,7	14,59	3,90	34,3	12,97	4,45	21,1	14,78	3,12	29,3	9,14	2,68	43,7	9,14	4,00
• 3° quintil	40,7	10,97	4,47	52,0	10,32	5,37	25,6	11,74	3,00	32,6	10,74	3,50	31,3	10,74	3,36
• 4° quintil	50,8	10,32	5,25	55,1	10,32	5,69	43,4	8,95	3,88	53,7	7,80	4,19	55,4	7,80	4,32
• 5° quintil	84,7	8,01	6,78	70,9	8,70	6,17	47,8	7,57	3,62	59,3	6,76	4,01	62,6	6,76	4,23

Nota: (*) Hogares con acceso agua por cañería dentro de la vivienda proveniente de red pública; que tienen baño con desagüe a red pública o cámara séptica y que utiliza gas de red para cocinar. // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH–INDEC.

17. Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas

TABLA 17. Porcentaje de población que vive en villas de emergencia o viviendas inadecuadas (*). Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Hogares en villa de emergencia o vivienda inadecuada	7,9			6,0			6,0			5,6			4,8		
• Población en villa de emergencia o vivienda inadecuada	9,6	8,13	0,50	7,5	8,89	0,66	8,6	7,16	0,61	7,8	8,24	0,65	6,1	9,91	0,60
Gran Santa Fe															
• Hogares en villa de emergencia o vivienda inadecuada	10,2			9,6			8,7			6,3			5,0		
• Población en villa de emergencia o vivienda inadecuada	13,1	7,81	1,02	10,7	8,76	0,94	10,8	8,17	0,88	7,5	8,95	0,67	6,7	9,92	0,67

(continúa en página siguiente)

TABLA 17. *(continuación)*	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Provincia de Santa Fe															
• Hogares en villa de emergencia o vivienda inadecuada	9,6			6,4											
• Población en villa de emergencia o vivienda inadecuada	12,0	5,06	0,61	7,7	5,98	0,46									

Nota: (*) Población que vive en viviendas ubicadas en villas de emergencia o vivienda inadecuada (tipo de vivienda pieza de inquilinato, pieza en hotel o pensión o local no construido para habitación; o vivienda que tiene pisos interiores de ladrillo suelto u otro; o que no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; o que no disponen de retrete con descarga de agua). // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

18. Proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida

TABLA 18. Proporción de hogares y población adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra (*). Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016–2018.

	3°2010			3°2013			3°2016			3°2017			3°2018		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
Gran Rosario															
• Hogares con derechos de tenencia segura	88,4			88,0			86,3			86,6			85,6		
• Población adulta con derechos de tenencia segura	89,9	3,68	3,31	87,7	3,68	3,23	86,1	2,12	1,83	86,0	2,12	1,82	85,9	2,12	1,82
Gran Santa Fe															
• Hogares con derechos de tenencia segura	81,9			84,2			83,5			84,6			87,3		
• Población adulta con derechos de tenencia segura	83,4	3,54	2,95	85,0	3,54	3,01	82,4	3,11	2,57	82,8	3,11	2,58	87,3	3,04	2,65
Provincia de Santa Fe															
• Hogares con derechos de tenencia segura	86,0			86,6											
• Población adulta con derechos de tenencia segura	87,2	2,97	2,59	86,2	2,97	2,56									

Nota: (*) Población adulta que vive en hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno; inquilinos o arrendatarios de la vivienda; u ocupantes en relación de dependencia // Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU–INDEC.

ESTA PUBLICACIÓN SE IMPRIMIÓ
EN LA PROVINCIA DE SANTA FE,
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2019.