

## **Los derechos sociales: en búsqueda de un desarrollo humano sustentable.**

Salvia, Agustín, Hermida, Jc y Rossaro, María Florencia.

Cita:

Salvia, Agustín, Hermida, Jc y Rossaro, María Florencia (Diciembre, 2007). *Los derechos sociales: en búsqueda de un desarrollo humano sustentable. I Congreso Argentino-Latinoamericano de Derechos Humanos. Una mirada desde la Universidad. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/44>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/qv1>

# LOS DERECHOS SOCIALES: EN BÚSQUEDA DE UN DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE

*Juan Cruz Hermida*<sup>\*</sup>  
*María Florencia Rossaro*<sup>\*\*</sup>  
*Agustín Salvia*<sup>\*\*\*</sup>

## *Introducción*

A principios del siglo XX, en un clima de posguerra y en el contexto de auge de los Estados de Bienestar en una Europa que comenzaba un proceso de redefiniciones políticas, económicas y sociales, surgen los denominados derechos sociales. La expresión más importante de estos nuevos derechos es la Declaración Universal de Derechos Humanos que, en 1948, les otorga un marco jurídico respaldatorio a nivel internacional. Y serán casi veinte años más tarde, en la Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto San José de Costa Rica en 1969–, y más específicamente con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que tales derechos se institucionalizarán en el continente americano.

En este marco, la mayoría de los países latinoamericanos fueron incorporando paulatinamente los derechos sociales a su marco jurídico, sobre todo a sus constituciones o cartas magnas, y Argentina no fue la excepción. En la Reforma Constitucional de 1994 ratifica y otorga rango constitucional al mencionado Pacto, incorporándolo como norma al sistema jurídico nacional, lo cual no constituye un hecho menor. La firma, adhesión y consiguiente ratificación obliga a los Estados Partes (según el artículo cuarto del mismo) a reconocer que, en ejercicio de los derechos garantizados, podrán someter a tales derechos únicamente a limitaciones impuestas por ley, sólo cuando fueran compatibles con lo pactado y con el objeto de promover el bienestar general de la sociedad. Lo que devino en, por parte del Estado, un reconocimiento de sus nuevos deberes, funciones y obligaciones para con la sociedad; y, por parte de los ciudadanos, en el reconocimiento explícito de sus derechos, lo que les permite exigir su cumplimiento, pudiendo argumentar que cualquier violación o incumplimiento por parte del Estado constituiría una contravención a la ley fundamental –y en consecuencia, una injusta privación–.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas. Maestrando en Administración Pública. Investigador Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina en el Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina. E-mail: juancruz\_hermida@uca.edu.ar

\*\* Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas. Asistente de Investigación Programa de la Deuda Social Argentina en el Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina. E-mail: florencia\_rossaro@uca.edu.ar

\*\*\* Dr. en Ciencias Sociales. Investigador CONICET, Director del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina en el Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina y Coordinador del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: agsalvia@mail.retina.ar

Tal situación, junto con un notable incremento de las demandas sociales, puso en marcha, no sin dificultades, un proceso de intervención y acción estatal para satisfacer dichas demandas. Sin embargo, pese a las “buenas intenciones”, las respuestas que fue brindando el Estado en forma desarticulada no siempre generaron los resultados esperados, en parte, por un mal diseño de políticas y falta de recursos, en parte por una definición inadecuada de las necesidades prioritarias, consecuencia de un diagnóstico poco certero de la realidad social.

Durante los años ochenta, en la Argentina, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, el centro de atención estuvo puesto en las políticas de restablecimiento de los derechos civiles y políticos, sistemáticamente violados en los regímenes autoritarios imperantes hasta entonces. Uno de los principales desafíos de las transiciones democráticas consistió precisamente en restablecer las condiciones de pleno ejercicio de tales derechos en regímenes políticos todavía no suficientemente fortalecidos. Paralelamente a ello comienzan a ser evidentes los serios problemas, o el agotamiento, del régimen social de acumulación sobre el cual el sistema político se asentaba. “Nos hallábamos ante una coyuntura signada por la dependencia, la deuda externa, la distribución regresiva del ingreso, el deterioro de los términos de intercambio y una profunda crisis fiscal del Estado (...) la fase de emergencia del nuevo régimen político coincide con una prolongada fase de descomposición y decadencia del régimen social de acumulación, esto es, con la crisis de una etapa capitalista y de las estructuras, las instituciones, las imágenes y el tipo de actores que le son propios” (Nun, 1987).

Ello se vuelve manifiesto en la incapacidad del Estado para sostener un sendero de crecimiento económico con inclusión social. Avance del desempleo y de la informalidad laboral, la pérdida de poder adquisitivo de las clases medias, y el descubrimiento de la pobreza urbana devienen en rasgos imperantes de la situación Argentina. Por tal motivo, surgen una serie de iniciativas que buscan atender estos problemas desde una perspectiva de cumplimiento y tutela de los derechos sociales. Entre las acciones emprendidas se destacan el Programa Alimentario Nacional, y el intento de instrumentación de un Seguro Nacional de Salud, entre otras.

Hacia finales de los ochenta la recesión económica acompañada de los elevados niveles inflacionarios –hiperinflación-, en un contexto de marcados desequilibrios macroeconómicos, erosiona las condiciones de gobernabilidad del sistema y acentúa aún más los problemas sociales, generando mayores demandas hacia el Estado. Es entonces cuando, con un clima de época dominado por el pensamiento neoliberal, se instrumenta un profundo proceso de reformas estructurales destinadas a abrir la economía a los flujos comerciales y financieros internacionales, a desregularizar los mercados económicos internos, incluido el mercado laboral, y a transferir al sector privado importantes resortes económicos controlados hasta entonces por el Estado.

En este contexto, y en procura de satisfacer las demandas sociales, en la década del noventa en Argentina primó el principio de que el crecimiento económico generaría por sí solo condiciones de progreso social para todos. Sin embargo, la experiencia demostró un incremento de la pobreza y de la inequidad social, agravado por los períodos de estancamiento económico y las sucesivas crisis posteriores. Aumento del desempleo, pobreza, corrupción, crisis de los partidos políticos, pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado y profundas desigualdades regionales y sociales pasaron a

conformar la matriz que atraviesa a la nación, conformando, en su conjunto, una “deuda social”, cuya existencia se hizo y se hace sentir a través de múltiples violaciones a la dignidad humana (Salvia, 2006a).

De lo que se desprende que, más allá del reconocimiento explícito de los derechos sociales, y de los esfuerzos de sucesivas administraciones por ejercer una efectiva salvaguardia de los mismos, los resultados para la sociedad no fueron los esperados. Son aún múltiples desafíos los que debe enfrentar el Estado argentino en esta materia para poder desarrollar un concepto de seguridad social que incorpore una sucesión de derechos para distintas circunstancias de las personas y grupos sociales.

La presente ponencia intenta ser un aporte para vislumbrar cuáles son los principales escollos que debe enfrentar el Estado argentino en función de superar déficit sociales estructurales y garantizar un desarrollo humano sustentable con igualdad de oportunidades para todos. Para ello, en primer lugar, se definirá lo que se entiende por derechos sociales y se realizará una categorización de los mismos. En segundo lugar, se analizarán una serie de indicadores seleccionados de la Encuesta de la Deuda Social Argentina del Departamento de Investigación Institucional de la UCA que evidencian la deuda social conformada en la materia aquí abordada y reflejan el estado de situación actual y los cambios ocurridos en Argentina para 2004-2006 en un contexto de desarrollo económico. Finalmente, se intentarán especificar una serie de lineamientos que, a partir de los datos empíricos, se infiere serían útiles como un aporte para el mejoramiento de la tutela de los derechos sociales que permita un desarrollo humano sustentable con igualdad de oportunidades para todos.

*¿Qué se entiende por derechos sociales y cuáles son esos derechos?*

Tomando una definición clásica del jurista italiano Mazziotti, el derecho social sería “el derecho general de cada ciudadano a participar en los beneficios de la vida asociada, el cual se refleja en derechos específicos a determinadas prestaciones, directas o indirectas, de parte de los poderes públicos (...) es el conjunto de normas a través de las cuales el Estado lleva a la práctica su función equilibradora y moderadora de las disparidades sociales” (Mazziotti 1964:804).

La definición precedente plantea la mirada de los derechos sociales desde dos perspectivas distintas: la del ciudadano por un lado, y la del Estado por otro. Es decir, de quien ejerce su derecho y de quien está obligado y cuya responsabilidad es garantizarlo. En tal sentido, cabe preguntarse: ¿cuáles son esos derechos que el Estado debe tutelar y garantizar?. La Constitución Nacional Argentina, luego de la reforma de 1994, reconoce y otorga rango constitucional a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), entre otros, que reconocen y garantizan la existencia de los derechos sociales. No obstante, ya en los artículos 14 y 14 bis de la Constitución, se reconocía la existencia de tales derechos, estableciendo que todos los ciudadanos gozan del derecho a trabajar; peticionar a las autoridades; usar y disponer de su propiedad; profesar libremente su culto; enseñar; aprender y acceder a condiciones dignas y equitativas de trabajo. Más allá de dicha enumeración, es el antes mencionado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el que establece específicamente cuáles son estos derechos. En el cuadro que figura a continuación se presenta la categorización de los mismos en base al mismo.

<b>Derecho a un nivel de vida adecuado</b>	Alimentación, vestido y vivienda adecuados; mejora continua de las condiciones de existencia.
<b>Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental</b>	Reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil; promoción del sano desarrollo de los niños; mejoramiento del medio ambiente e higiene; prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas, endémicas y de otra índole; asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.
<b>Derecho a la educación</b>	Enseñanza primaria obligatoria y asequible gratuitamente; enseñanza secundaria y superior accesible y progresivamente gratuita para todos; fomento de la educación fundamental para aquellos que no hayan finalizado la educación primaria; implantación de un sistema de becas; libertad de elección entre establecimientos educativos.
<b>Derecho a trabajar y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias</b>	Oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado; remuneración mínima; salario equitativo; igualdad de condiciones para ambos sexos; seguridad e higiene laboral; igualdad de oportunidades de promoción; descanso; disfrute del tiempo libre; vacaciones pagas.
<b>Derecho a la seguridad social</b>	Protección y asistencia a la familia; protección a la madre antes y después del parto por un tiempo razonable y licencia remunerada; protección de niños y adolescentes contra el empleo que perjudique su desarrollo moral y contra la mano de obra infantil.

En el actual orden global, estas normas son cada vez más universales, a la vez que los organismos internacionales tienden a procurar su aplicabilidad internacional y los gobiernos suscriben marcos constitucionales y declaraciones sobre derechos humanos. No obstante, si bien, a pesar de su carácter de universalidad, los derechos sociales pueden ser articulados con distintos marcos teórico filosóficos, es evidente que, dependiendo del enfoque que se utilice, tales derechos pueden tener referencia a distintos tipos de realidades y, por consiguiente, resultar distintas las obligaciones jurídicas, políticas y morales derivadas de tales reconocimientos. De este modo, los derechos sociales quedarían en un nivel sólo de formulación abstracta si no se especifica de manera concreta y detallada cuáles son los

medios comunes de realización de los mismos y los umbrales a partir de los cuales podemos identificar el incumplimiento de los derechos tutelados.

Para que el reconocimiento sea algo más que un dato antropológico, no sólo debe traducirse en normas jurídicas y compromisos políticos, sino también debe ser factible de estandarización en dimensiones, parámetros y umbrales a partir de los cuales establecer obligaciones concretas susceptibles de ser evaluadas a nivel nacional e internacional (Salvia y Lépoire, 2006). En procura de generar un aporte a esta cuestión, seguidamente se presenta una selección de indicadores operativos que permiten medir y evaluar adecuadamente el cumplimiento o no de los derechos sociales, en base a las normas objetivas que serían las que brindan el piso mínimo debajo del cual cabe considerar que tales derechos han sido cumplidos o violados, en alguno o en todos sus aspectos.

<b>1. Derecho a un nivel de vida adecuado</b> <i>Estar bien alimentado y no padecer hambre</i> <i>Contar con vestimenta y vivienda adecuada</i>
<b>2. Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental</b> <i>Gozar de buena salud y estar protegido de enfermedades</i> <i>Gozar de seguridad física e integridad corporal</i>
<b>5. Derecho a la educación</b> <i>Acceso a enseñanza primaria y secundaria</i> <i>Acceso a una educación de calidad</i>
<b>4. Derecho a trabajar y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias</b> <i>Poder acceder y realizar un trabajo digno</i> <i>Inseguridad y temor a la pérdida del empleo</i> <i>Disponer de recursos monetarios suficientes</i> <i>Disponer de tiempo libre</i>
<b>5. Derecho a la seguridad social</b> <i>Acceder a servicios de salud y asistencia social</i> <i>Acceder a servicios básicos residenciales</i> <i>Protección contra el trabajo infantil</i>

### *Derechos Sociales y Deuda Social Argentina: un análisis de indicadores*

La situación de los derechos sociales en la argentina actual configura un cuadro crítico desde el punto de vista estructural. En la matriz social nacional se destaca la vigencia de un sistema social que, lejos de ser inclusivo con igualdad de acceso a oportunidades y logros de vida y de florecimiento humano, se presenta empobrecido y fragmentado. Tal situación se refleja en los resultados que exponen los indicadores seleccionados -analizados en el marco de las investigaciones desarrolladas por el Programa del Observatorio de la Deuda

Social Argentina de la Universidad Católica Argentina a través de la EDSA<sup>1</sup> en el período 2004-2006-, los cuales constituyen un claro reflejo de la deuda social que aún pesa sobre la sociedad argentina en su conjunto en materia de cumplimiento y garantía de derechos sociales<sup>2</sup>.

- Los problemas de *acceso seguro a los alimentos* disminuyeron significativamente en el período, pasando de 11% en junio de 2004 a 4% en junio de 2006, en especial en el estrato muy bajo. Sin embargo y debido a problemas económicos, la tercera parte de los hogares ha disminuido sus consumos alimentarios, en cantidad o calidad.
- Las *condiciones de habitabilidad*, los indicadores de problemas de tenencia de la vivienda y de calidad del entorno medioambiental no evidenciaron cambios significativos durante el período de estudio, manteniéndose las fuertes disparidades observadas entre los estratos socioeconómicos. En particular, los resultados muestran que mientras sólo una décima parte de los hogares de clases medias altas exhibe problemas de habitabilidad, esa proporción crece a más de tres cuartas partes en la clase más baja.
- Una quinta parte de las personas entrevistadas se declaró insatisfecha con su *estado general de salud*, no mostrando cambios respecto de junio de 2004. Además, si bien el porcentaje de hogares que no pudo recibir atención médica debido a problemas económicos se redujo significativamente, la mitad de los del estrato muy bajo continúa sin poder recibir asistencia médica por esta razón.
- Con la sola excepción de los servicios de seguridad ciudadana, que registraron una ampliación de su cobertura, la mayoría de los servicios de protección social no mostró cambios sustantivos durante el período de estudio, dando cuenta de la escasa sensibilidad de los mismos a las mejoras macroeconómicas recientes. Por consiguiente, el acceso de los adolescentes a la enseñanza secundaria se mantuvo relativamente estable, sin advertirse progresos en materia de acceso a oportunidades educativas de calidad. En ambos casos, son los adolescentes de sectores sociales bajos los que evidencian en términos comparativos un menor *acceso a los servicios de educación formal*.
- Siete de cada diez niños entre 5 y 9 años de edad no *asiste a una escuela de jornada completa*. Esta situación es mayor en el AMBA que en las ciudades del interior (76,9% y 71,2%, respectivamente), y en los hogares de estrato socioeconómico muy bajo, bajo y medio bajo que en el medio alto (82,3%, 81,8%, 83,8% y 33%, respectivamente). A su vez, casi seis de cada diez niños no tienen *enseñanza de computación* en sus escuelas y cinco de cada diez niños y niñas entre 5 y 9 años de

---

<sup>1</sup> La Encuesta de la Deuda Social Argentina –EDSA- se ha aplicado hasta el momento en cuatro oportunidades (junio 2004, diciembre 2004, junio 2005 y junio 2006) a un panel original de 1500 hogares, recogiendo en cada una de ellas información comparable sobre un conjunto de indicadores de realizaciones y privaciones de desarrollo humano. Las mediciones se han hecho a partir de una muestra probabilística estratificada –representativa a nivel de grandes áreas metropolitanas del país-, la cual permite evaluar cada indicador y su evolución en diferentes áreas metropolitanas y para diferentes estratos socio-económicos residenciales. Para mayor información sobre el marco teórico, la metodología y el diseño de muestra aplicado, ver Salvia y Tami (2004) o Salvia (2005).

<sup>2</sup> Ver apéndice estadístico para información más detallada de los resultados presentados en la presente ponencia.

edad urbanos no tienen *enseñanza de idioma extranjero* en sus escuelas. El déficit en la enseñanza de computación e idioma extranjero presenta una clara segmentación social que evidencia la inequidad en términos de ofertas educativas de calidad, mientras que en el caso del acceso a una educación de jornada completa se reconoce un proceso de desigualdad social pero más extendido a sectores medios que aún no acceden al igual que los sectores más pobres, lo cual evidencia también un déficit en la oferta educativa de jornada completa.

- La *insuficiencia de recursos monetarios* disminuyó durante los años considerados ya que el porcentaje de hogares con ingresos familiares menores a sus gastos corrientes descendió en los centros urbanos relevados de 52% en junio de 2004 a 37% en junio de 2006. Si bien este comportamiento fue generalizado, fue menos acentuado en las clases muy bajas, que permanecieron registrando elevados niveles de déficit de ingresos.
- El *acceso a oportunidades de trabajo* aumentó notoriamente en los centros urbanos relevados. Se observa una marcada reducción del déficit de empleo en los estratos socioeconómicos considerados, aunque menos importante en el estrato muy bajo, donde todavía más de la mitad de las personas económicamente activas se halla en situación de desempleo, desaliento o subempleo indigente. Paralelamente, el *acceso a empleos protegidos y de remuneración adecuada* mostró un comportamiento favorable, dando cuenta de los avances que tuvieron lugar en materia de acceso a oportunidades de trabajo digno.
- Se aprecia también una disminución de la *inseguridad y del miedo a la pérdida del empleo*, aunque no así de la carencia de tiempo libre por parte de la población ocupada. Importa señalar que tanto la inseguridad como el miedo a la pérdida de empleo descendieron especialmente entre los ocupados del estrato socioeconómico muy bajo, en línea con las mejoras detectadas en la calidad de sus ingresos laborales. A pesar de estas tendencias, los datos suministrados permiten comprobar la persistencia de elevados niveles de precariedad laboral, puestos de manifiesto en la difusión alcanzada por las formas inestables de inserción ocupacional, sobre todo en los sectores sociales más postergados.
- En términos generales, la proporción de personas que indicó *no tener tiempo libre* se mantuvo estable entre 2004 y 2006. Según la encuesta, dos de cada diez personas adultas con residencia en grandes conglomerados urbanos manifestaron no contar con tiempo libre en su vida cotidiana. A nivel general, las clases más bajas manifiestan mayor propensión al respecto. En este sentido, se observa una brecha significativa por nivel socioeconómico que se mantuvo en el tiempo.
- Cuando se considera el *acceso a los servicios de salud y de asistencia social*, se comprueba que no presentaron variaciones sustantivas durante los últimos dos años. Actualmente, más de la tercera parte de las personas entrevistadas no cuenta con seguro de salud, siendo esa proporción comparativamente mayor en los estratos socioeconómicos bajos. Asimismo, más de la mitad de los hogares con problemas de autonomía económica no acceden a prestaciones de asistencia social. En el mismo sentido, aproximadamente la mitad de los hogares de los centros urbanos relevados



presenta déficit de *acceso a servicios básicos residenciales*, sin mostrar cambios significativos respecto de lo observado dos años atrás.

- El 48,1% de los *niños y niñas* entre 5 y 9 años en los grandes conglomerados urbanos *realiza tareas domésticas y/o trabajos familiares*, desde la perspectiva de sus progenitores o adultos responsables. Dicha situación es mayor en las ciudades del interior que en el AMBA (70,9% y 40,1%, respectivamente) y tiende a incrementarse a medida que baja el nivel socioeconómico de los hogares. Asimismo, se registra una diferencia de género regresiva para las niñas, que es significativamente mayor en las ciudades del interior que en el AMBA y en los hogares pobres más que en los no pobres. Estas brechas regresivas para las niñas tienden a revertirse en los hogares no pobres y en particular en el estrato social medio alto.

### *Hacia un desarrollo humano sustentable*

El conjunto de reflexiones y cuestiones abordadas a lo largo del presente trabajo suscita la apertura de dos cuestiones sobre las cuales merece no sólo reflexionarse, sino también generarse un aporte desde las ciencias sociales. Por un lado, se plantea la cuestión de los escollos con los que se ha enfrentado, y se enfrenta, el Estado argentino para garantizar y satisfacer los derechos sociales. Pero por otro lado, y no menos importante, se abre el debate acerca de en base a qué criterios y cómo medimos el grado de cumplimiento / violación de tales derechos.

Comencemos por esto último. Como se mencionó anteriormente, el modo en que se definan los contenidos de los derechos sociales tendrá influencia decisiva en los parámetros que se tomen para considerar si éstos están siendo correctamente tutelados o no. En este punto también se ha hecho ya mención de aquellos indicadores que podrían utilizarse como patrones de medición, sin por ello considerar agotada la lista. Sin embargo, es amplio aún el camino que queda por recorrer.

Confeccionar herramientas teóricas y metodológicas capaces de identificar los medios y modos alternativos a partir de los cuales es posible asegurar la realización de tales necesidades y capacidades a niveles adecuadamente mínimos no es tarea fácil. Sobre todo, si se tiene en cuenta que existe una brecha entre la enunciación de la norma y la interpretación o uso que los hacedores de políticas hacen de la misma. Los distintos gobiernos y administraciones levantan la bandera de la protección de los derechos sociales. No obstante, al momento de llevar a la práctica acciones concretas con miras a cumplir tal objetivo, generalmente priman los intereses personales o del partido por sobre los intereses de la sociedad en su conjunto. Adoptan definiciones que no resulten disfuncionales a sus propias políticas de legitimación y a sus capacidades de administración de demandas sociales.

En este contexto, surge la imperiosa necesidad de orientar la tarea de evaluación, monitoreo y vigilancia del desempeño de las políticas y los programas internacionales y nacionales dirigidos a tutelar los derechos sociales. “Monitorear y evaluar la gestión pública, a partir de sus resultados y no de sus promesas, es una exigencia natural de cualquier Estado moderno. La gestión de gobierno no puede evaluarse en función de cuán buenas son sus intenciones puestas en juego ni por la cantidad de actos que ejecuta. Dada su responsabilidad y capacidad de intervención sobre los aparatos del Estado y los recursos

públicos, la labor de gobierno debe evaluarse a partir de los resultados que efectivamente genera en procura del bien común” (Salvia, 2006b). La definición de umbrales que permitan esto habrá de contar con un reconocimiento objetivo en la medida que los científicos sociales puedan generar investigaciones sistemáticas sobre las privaciones y carencias que sufre la sociedad respecto de estos derechos, lo cual aseguraría una correcta evaluación y un certero diagnóstico del estado de situación que pueda constituirse, a la vez, en insumo principal de los programas de acción que desarrollen las diversas administraciones en procura de generar un desarrollo sustentable para toda la sociedad.

En lo que respecta a los escollos que el Estado debe enfrentar para lograr una correcta tutela de los derechos sociales, los desafíos tampoco son menores. En este punto, la experiencia histórica es la que más enseñanzas ha dejado tanto a la Argentina como a la región latinoamericana respecto de los cursos de acción susceptibles de ser llevados a cabo con resultados exitosos con beneficios para todos.

El modelo de protección social heredado por gran parte de los países de América Latina tiene como rasgo central la diferenciación de derechos y garantías según grupos o categorías sociales. “Es un modelo que crea, reproduce y, a veces, ahonda desigualdades, produciendo diferentes clases de “ciudadanos”” (Tavares de Almeida 2003:298). De lo que se desprende que, cualquier acción que emprendan los gobiernos deben considerar la composición heterogénea de la sociedad, así como sus elevados niveles de polarización, como punto de partida, para no acentuar las brechas, sobre todo, entre los que más y los que menos poseen, generando así un doble reclamo de garantía de “derechos distintos” acordes a cada situación.

Por otro lado, sobre todo en la década del ‘90 comenzaron a desarrollarse programas y políticas de asistencia social en concordancia con las obligaciones establecidas por el régimen jurídico, tanto nacional como internacional. Pero, a pesar de los diversos esfuerzos, los logros obtenidos fueron escasos, y no sólo los beneficios no fueron generalizados al conjunto de la sociedad, sino que se degradaron aún más las posibilidades de inclusión. Los cursos de acción desarrollados fueron, en su mayoría, disfuncionales a los objetivos planteados. La concepción de que el crecimiento económico por sí sólo generaría equidad y desarrollo sustentable fue claramente rebatida por la experiencia histórica de la década del ‘90. “La región aprendió que es necesario un crecimiento económico sólido y la creación de empleo productivo. Sin embargo, el crecimiento económico no beneficia homogéneamente a toda la población. Los efectos de goteo hacia abajo no siempre se cumplen y, aun cuando se cumplen, son bastante lentos en llegar a los grupos más pobres de la población” (Dagmar 1999).

Actualmente, la lección ha sido aprendida, o, al menos, comprendida, por lo que los esfuerzos son abocados a generar un desarrollo que sea sustentable y genere posibilidades para todos. No obstante, los desafíos aún son múltiples y las necesidades varias. Es este sentido, se exponen a continuación una serie de lineamientos que pretenden constituir un aporte para avanzar en el sendero del desarrollo humano sustentable, que tutele y garantice los derechos sociales para la sociedad en su conjunto y brinde posibilidades de inclusión y equidad para todos:

- Contar con una política fundada en una redistribución de recursos y capacidades que haga posible un desarrollo humano y social con igualdad de oportunidades.

- Articular crecimiento económico con políticas de inversión social centradas en superar déficit sociales en todas las dimensiones del desarrollo.
- Fomentar y brindar a los niños y jóvenes, sobre todo de los sectores más vulnerables, posibilidades de efectivo acceso a mayores y mejores oportunidades de desarrollo personal y social.
- Poner al servicio de objetivos estratégicos de desarrollo económico y social los recursos fiscales, institucionales y humanos del estado y la sociedad civil.
- Generar una política activa de ingresos mínimos para los sectores marginados.
- Desarrollar una política de inversión social que atienda la desigualdad social y los desequilibrios territoriales.
- Ampliar las capacidades de intervención y gerenciamiento del estado en materia de tutela y satisfacción de los derechos sociales.

La precedente enumeración no pretende constituir una lista taxativa que agote otros posibles cursos de acción. Simplemente, se plantean lineamientos que sirvan de guía y puedan ser tenidos en cuenta por los hacedores de políticas a la hora de decidir qué acciones serán llevadas a cabo con miras a lograr el objetivo general y principal que debería regir como base de todas las políticas públicas: lograr constituir un desarrollo sustentable que permita alcanzar el máximo nivel posible de bien común para toda la sociedad.

Finalmente, y a modo de enunciación, merece ser considerado un último aspecto que, aunque aún incipiente, impacta directamente sobre la redefinición del Estado y constituye un nuevo desafío: la adaptación y redefinición del Estado en el marco del proceso de globalización. Si bien es cierto que en el mundo, y en América Latina también, comenzaron a surgir desde no hace mucho años nuevas corrientes que propugnan lo que se denominó como “modernización del Estado”, proceso en el cual Argentina comienza a insertarse, aún esta cuestión conforma un terreno casi inexplorado.

La globalización implica que muchas de las herramientas utilizadas para la gestión pública, e incluso la misma estructura de la administración, comiencen a resultar obsoletas. La confluencia de diversos procesos y nuevos actores –no sólo nacionales sino también transnacionales- dentro del ámbito de la definición de las estrategias de intervención y acción del Estado, complejizan, pero a la vez enriquecen, las dinámicas de la gestión. En términos más específicos “la gestión pública se diversifica y complejiza: (1) por un lado las funciones administrativas se diversifican resultando imposibles de reconducir a un solo diseño organizativo y funcional que sea prototipo de buena gestión. Ya no son reductibles ni a un solo modelo de buena gestión ni a un solo régimen jurídico-administrativo; (2) por otro lado, la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la prevención de la salud, ni la calidad de la educación pública, etc. son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo departamento. Todas las grandes políticas públicas se han hecho transversales dentro de cada Administración y esto exige una capacidad de gestión pública transversal que ha de superar la departamentalización y el exceso en las líneas jerárquicas” (Prats 2006).

Es evidente que los desafíos son múltiples y complejos. Requieren una gran cantidad de recursos, tanto económicos como humanos, y esfuerzos. Pero, por encima de ello, es imperiosa la necesidad de un punto de partida claro y definido, basado en un diagnóstico

certero del estado de situación y a partir del cual comiencen a diseñarse los rumbos de acción. La matriz seleccionada deberá ser la guía, tanto para quienes gestionan como para los hacedores y ejecutores de políticas, que permita la consecución de los fines planteados por el Estado con miras al bien común. En suma, la explícita definición de la matriz a seguir, permitiría una primera aproximación objetiva de evaluación de los resultados de las diversas implementaciones en busca de comenzar a fijar los parámetros que indicaría cuándo podemos hablar de desarrollo humano sustentable y cuando aún no se ha logrado, o se ha tomado el rumbo equivocado. Lo que además permitiría promover una mejor y más acabada tutela y garantía de los derechos sociales, muchas veces presentes sólo como meros conceptos abstractos en el discurso político –políticamente correcto-, pero casi inexistentes como pilares fundamentales de las políticas públicas, y menos aún considerados a la hora de fijar objetivos específicos que busquen promover y cumplimentar estos derechos.

### *Bibliografía*

- Constitución de la Nación Argentina*. Edición 2004. Argentina: Servicios Editoriales.
- Dagmar, R. (1999) “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza” en Tokman, V. E. y O’Donnel, G. (comp..) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Argentina: Paidós.
- DII-ODSA (2006) *Progresos sociales 2004-2006. Avances y retrocesos en una sociedad polarizada. Resumen de Resultados del Barómetro de la Deuda Social Argentina / 3*. DII-UCA. Buenos Aires: EDUCA.
- Mazziotti, M. (1964) “Diritti sociali” en *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XII. Milán: Giufrè.
- Nun, J. (1987) “La teoría política y la transición democrática” en Nun, J. y Portantiero, J. C. (coomps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Uruguay: Puntosur.
- ODSA-Fundación Arcor (2007) *Argentina 2006: Condiciones de vida de la niñez. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia en la Argentina*. Departamento de Investigación Institucional – UCA y Fundación Arcor. Buenos Aires: EDUCA. En prensa.
- OHCHR-UNOG (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra, Suiza.
- Prats, J. (2006) “Veinte años de Modernización Administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas” en *Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Salvia, A. (2006a) “La Deuda Social y la medición del desarrollo humano en la Argentina post-devaluación” en DII-UCA *Informe de investigación: Progresos Sociales 2004-2006. Avances y retrocesos en una sociedad polarizada. Resumen de resultados del Barómetro de la Deuda Social Argentina / 3*. Buenos Aires: EDUCA.
- Salvia, A. (2006b) “Comentarios Panel 1 Rendición de cuentas en la gestión: sistemas de gestión con participación y priorización de las políticas públicas” en *Seminario*

*Internacional sobre Modernización del Estado*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Salvia, A. y Lépure, E. (2006) “Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza. Aporte al debate desde las Ciencias Sociales”. Documento presentado en *Seminario taller: Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de la ciudadanía* organizadas por UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero. Buenos Aires: 12 y 13 de diciembre.

Tavares de Almeida, M. H. (2003) “Estado, democracia y derechos sociales” en O’Donnel, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.

**Apéndice Estadístico: Derechos Humanos en la Argentina – Indicadores Seleccionados / 2004-2006**

Resumen de resultados - Derecho a un nivel de vida adecuado  
Junio de 2004 - Junio de 2005 - Junio de 2006

	Incidencia del déficit (%)		Var. (%) 04-06	Brecha entre los estratos medio alto y muy bajo	
	Junio de 2004	Junio de 2006		Junio de 2004	Junio de 2006
<b>Estar bien alimentado y no padecer hambre</b>					
Haber sufrido hambre	10,8	3,8	-7,0 *	21,8 *	///
Tuvo que comprar menos comida o de menor calidad	57,7	39,0	-18,7 *	2,1 *	4,7 *
<b>Contar con vestimenta y vivienda adecuada</b>					
No tiene ropa o calzado adecuado	22,6	10,6	-12,0 *	29,2 *	46,3 *
No pudo comprar ropa o calzado adecuado	58,8	35,6	-23,2 *	2,2 *	5,1 *
Problemas de habitabilidad	41,0	43,4	2,4	10,1 *	4,9 *
Tenencia irregular de la vivienda	12,6	11,1	-1,5	10,1 *	7,0 *
Problemas en la calidad del entorno ambiental	33,4	32,8	-0,6	8,7 *	2,7 *

\* La diferencia es estadísticamente significativa (p < 0,05).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Resumen de resultados - Derechos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental  
Junio de 2004 - Junio de 2005 - Junio de 2006

	Incidencia del déficit (%)		Var. (%) 04-06	Brecha entre los estratos medio alto y muy bajo	
	Junio de 2004	Junio de 2006		Junio de 2004	Junio de 2006
<b>Gozar de buena salud y estar protegido de enfermedades</b>					
Insatisfacción con el estado general de salud	18,3	21,3	3,0	3,2 *	2,8 *
No pudo recibir asistencia médica	48,1	26,4	-21,7 *	3,9 *	11,9 *
<b>Gozar de seguridad física e integridad corporal</b>					
Haber sufrido un hecho de delincuencia	22,7	21,4	-1,4	0,9	1,0

\* La diferencia es estadísticamente significativa (p < 0,05).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Resumen de resultados - Derecho a la educación  
Junio de 2004 - Junio de 2005 - Junio de 2006

	Incidencia del déficit (%)		Var. (%) 04-06	Brecha entre los estratos medio alto y muy bajo	
	Junio de 2004	Junio de 2006		Junio de 2004	Junio de 2006
<b>Acceso a la enseñanza media</b>					
No acceder a la enseñanza media	23,7	22,5	-1,3	7,7 *	16,5 *
<b>Acceso a una educación de calidad</b>					
Sin recursos educativos de calidad	35,6	31,2	-4,3	15,0 *	6,8 *

<sup>i</sup> Corresponde a Diciembre 2004

\* La diferencia es estadísticamente significativa ( $p < 0,05$ ).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Resumen de resultados - Derecho a trabajar y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias  
Junio de 2004 - Junio de 2005 - Junio de 2006

	Incidencia del déficit (%)		Var. (%) 04-06	Brecha entre los estratos medio alto y muy bajo	
	Junio de 2004	Junio de 2006		Junio de 2004	Junio de 2006
<b>Disponer de recursos monetarios suficientes</b>					
Ingresos familiares menores a los gastos corrientes	52,4	37,3	-15,1 *	3,1 *	6,8 *
<b>Poder acceder y realizar un trabajo digno</b>					
Déficit de empleo	39,7	25,2	-14,4 *	2,5 *	9,6 *
Empleo inestable	46,7 <sup>i</sup>	45,3	-1,4	1,6 *	3,0 *
Empleo sin protección social	52,0 <sup>i</sup>	42,2	-9,8 *	3,3 *	6,0 *
Ingresos laborales insuficientes	64,1	51,5	-12,6 *	2,2 *	4,6 *
Insatisfacción con el empleo	33,2 <sup>i</sup>	28,2	-5,0	2,5 *	2,9 *
Miedo a perder el empleo	29,7	22,7	-7,0 *	2,5 *	2,6 *
<b>Disponer de tiempo libre</b>					
Personas que disponen de tiempo libre	85,8 <sup>i</sup>	83,8	-1,9	1,1	1,1 *

<sup>i</sup> Corresponde a Diciembre 2004

\* La diferencia es estadísticamente significativa ( $p < 0,05$ ).

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

Resumen de resultados - Derecho a la seguridad social  
 Junio de 2004 - Junio de 2005 - Junio de 2006

	Incidencia del déficit (%)		Var. (%) <b>04-06</b>	Brecha entre los estratos medio alto y muy bajo	
	Junio de 2004	<b>Junio de 2006</b>		Junio de 2004	<b>Junio de 2006</b>
<b>Contar con recursos públicos de inclusión social</b>					
Déficit de acceso a un seguro de salud	39,9	<b>36,2</b>	<b>-3,6</b>	5,7 *	<b>8,0 *</b>
Déficit de acceso a la asistencia social	69,0	<b>68,2</b>	<b>-0,8</b>	0,6 *	<b>0,7 *</b>
Déficit de recursos de seguridad pública	50,6	<b>31,6</b>	<b>-19,0 *</b>	1,6 *	<b>4,7 *</b>
Déficit de acceso a los servicios públicos residenciales	41,0	<b>46,9</b>	<b>6,0</b>	28,0 *	<b>25,8 *</b>

<sup>i</sup> Corresponde a Diciembre 2004

\* La diferencia es estadísticamente significativa ( $p < 0,05$ ).

**Fuente:** EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.