

# Derechos y políticas sociales en Argentina: datos y propuestas

Yussef Becher<sup>1</sup>

## Resumen

El texto tiene por objetivo presentar los primeros datos y análisis elaborados por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador para Argentina –en el transcurso de este año– en materia de derechos sociales. De allí, la oportunidad de contar con un diagnóstico sobre la situación actual de las políticas sociales –en tanto decisiones estatales en donde se objetiva el cumplimiento de los derechos sociales– y de identificar brechas y obstáculos que deben ser superados para garantizar el desarrollo pleno y con equidad de las ciudadanas y ciudadanos argentinos. Al mismo tiempo, los datos presentados adquieren un sentido particular en la actual coyuntura por cuanto permiten evaluar las acciones estatales implementadas por el Gobierno anterior (2003-2015) y por el iniciado en el año 2016. Ello posibilita identificar la importancia que le han otorgado y actualmente les otorgan a los derechos sociales –por medio de sus políticas– esas diferentes coaliciones de Gobierno que, a su vez, se posicionan a partir de distintas orientaciones político-ideológicas.

**Palabras clave:** derechos sociales – políticas sociales – realidad argentina – brechas y desafíos actuales.

## Abstract

The text aims to present the first data and analysis prepared by the Working Group of the Protocol of San Salvador for Argentina -in the course of this year- in the field of social rights. From there, the opportunity to have a diagnosis on the current situation of social policies -as state decisions in which compliance with social rights is objectified- and to identify gaps and obstacles that must be overcome to ensure full development and with equity of Argentine citizens. At the same time, the data presented acquire a particular sense at the current juncture because they allow evaluating the state actions implemented by the previous government (2003-2015) and by the one initiated in 2016. This makes it possible to identify the importance they have given it and currently they grant social rights —through their policies— those different government coalitions that, in turn, are positioned from different political-ideological orientations.

**Keywords:** social rights – social policies – Argentine reality – current gaps and challenges.

---

<sup>1</sup> Abogado. Magister en Sociedad e Instituciones. Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina); becario doctoral del Conicet. Docente investigador de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Correo: yussefbe@gmail.com

## Introducción

El Estado argentino ha ratificado un conjunto de instrumentos internacionales –provenientes de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA)– que establecen obligaciones en materia de derechos sociales. Por consiguiente, las decisiones estatales que involucran políticas sociales deben adecuarse a lo establecido por tales derechos. Sin embargo, ello no se mantiene inalterable frente a las diferentes coaliciones de Gobierno y sus orientaciones político-ideológicas en donde los derechos humanos pueden tener una importante centralidad o bien ocupar un espacio residual, precisamente, allí radica el carácter político de las intervenciones sociales: se trata de decisiones deliberadas de gobierno de cumplir o no derechos sociales. Aunque la cuestión no es tan sencilla. Por ello, los organismos internacionales han previsto diferentes mecanismos para medir el cumplimiento de los derechos sociales y de allí la posibilidad de contar con datos certeros que ante irregularidades puedan habilitar las instancias judiciales locales e internacionales. De entre los mecanismos de seguimiento, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (Gtpss) de la OEA, lo cual lo ubica en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, propone un conjunto de estándares respecto de los cuales los Estados parte se hallan elaborando sus informes para que sean evaluados por dicho grupo. En ese sentido, este texto presenta los primeros resultados de la evaluación efectuada por el Gtpss en el transcurso de este año respecto de la información brindada por el Estado argentino en el año 2017. Vale aclarar que por el momento solo cuenta con esos datos pues en una segunda etapa –prevista para el año 2019– el Grupo de Trabajo debe incorporar otras fuentes de información tales como las que provienen de organizaciones de la sociedad civil con incumbencia en materia

de derechos sociales. Asimismo, la información brindada por Argentina no cubre la totalidad de indicadores del Protocolo pues se concentra principalmente en el de recepción del derecho –en sus diferentes niveles– y, en algunos casos, en el de igualdad y no discriminación.

Los datos que se ofrecen en este texto refieren a tres derechos sociales: seguridad social, salud y educación. Ello por cuanto el Estado argentino ha presentado información respecto de esos derechos, hallándose pendiente un segundo informe sobre el otro grupo de derechos que comprende el Protocolo de San Salvador. Dado que se trata de la primera vez que el Estado realiza este informe, los datos brindados –y por consiguiente la evaluación efectuada– comprenden la totalidad de las acciones implementadas en el Gobierno anterior y en parte los efectos de la transición actual, que muestran un cambio de rumbo significativo respecto de las políticas sociales del periodo anterior.

En la primera parte del texto se presentan algunos aspectos teóricos a partir de los cuales es posible comprender el vínculo entre derechos humanos y políticas sociales. A continuación, se desarrolla con detalle la propuesta de indicadores del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. En el apartado subsiguiente, se presentan los datos aportados por la primera evaluación efectuada por el Gtpss sobre el informe presentado por Argentina dividido en los tres derechos antes mencionados. Finalmente, se ofrecen reflexiones y propuestas –que surgen a partir del análisis general de los datos– en donde se ubican actualmente las principales brechas y obstáculos que el Estado debe superar para resguardar el cumplimiento efectivo y con equidad de los derechos sociales.

\*\*\*

## Los derechos humanos como medida de las políticas sociales

Una medida indica aquello a lo que un determinado objeto debe adecuarse. Si planteamos que los derechos humanos son la medida de las intervenciones sociales, ello supone considerar a aquellos como las unidades a las cuales tales intervenciones tienen que ajustarse. Tal aseveración tiene sentido por cuanto el Estado argentino –en diferentes momentos y contextos sociales– ha ratificado instrumentos internacionales sobre derechos sociales. Posiblemente podemos ubicar en la reforma constitucional de 1994 uno de los momentos más relevantes en materia de derechos sociales –otro sin duda puede ser la reforma de 1949– en donde se incorporaron un conjunto de convenciones internacionales sobre derechos humanos en igualdad de jerarquía a nuestra carta política. Ello constituye un importante avance por cuanto tales derechos pueden ser exigidos al igual que los contenidos en la Constitución Nacional y al mismo tiempo las resoluciones u observaciones que provienen de los organismos internacionales tienen una relevancia mayor al interior del Estado que ha ratificado las convenciones. Sin embargo, –cual paradoja que nunca deja de sorprender en la historia argentina– mientras formalmente se incorporaban derechos sociales, el país experimentaba una de las décadas más lamentable en materia de tales derechos. Un recordado informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del año 1999 reflejó la realidad argentina, y de gran parte de América Latina en esa década: "Las reformas económicas desarrolladas en este marco en la Argentina en la década del 90 provocaron un marcado retroceso en el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y dieron lugar a la conformación de una sociedad desigual con una creciente exclusión social" (p. 91).

Las convenciones internacionales incorporadas a la Constitución Nacional provienen de la ONU y de la OEA. Tanto uno como otro organismo de derechos humanos se conformaron como resultado de un momento histórico particular, pues ambos surgieron en el tiempo sucesivo a la Segunda Guerra Mundial, tal como describe Raffin

(2006): "(...) tomar conciencia a nivel mundial de que ciertas acciones represivas cometidas durante el conflicto –que ahora son conceptualizadas como "atrocidades" y "horrores"– eran de una magnitud tal que aquellos que habían sobrevivido a ellas debían implementar una serie de medidas y dispositivos para prevenirlas y condenarlas" (pp. 23-24). A ello agrega el autor: "En efecto, el espíritu que nutrió esta nueva configuración de la praxis de los derechos humanos fue una toma de conciencia de la valoración positiva de la vida y de una supuesta dignidad inherente y no su negación como tal" (p. 24). Precisamente, de esas premisas surgen los primeros tratados sobre derechos humanos que integran la denominada Carta de las Naciones Unidas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos tratados entraron en vigencia en 1976 y fueron ratificados por Argentina en el periodo democrático iniciado en 1983. Por su parte, la OEA celebra la Convención Americana sobre Derechos Humanos –conocida como Pacto de San José de Costa Rica– que entra en vigor en el año 1978 y Argentina la ratifica en el mismo periodo de los tratados anteriores. Con posterioridad, se regula el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales difundido como Protocolo de San Salvador. Tal Protocolo no fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994 pues si bien data de 1988, su entrada en vigor se produce en el año 1999. Argentina ratifica el Protocolo en el año 2003 al mismo tiempo que le otorga jerarquía constitucional. Entre los derechos que comprende se encuentran: trabajo, derechos sindicales, seguridad social, salud, alimentación, educación, derechos culturales. Asimismo, el artículo 19 establece que los Estados parte deben presentar informes periódicos que permitan evaluar la progresividad en el cumplimiento de los derechos sociales. Tal es el propósito que cumple el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador –constituido en el año 2010–, integrado actualmente por siete miembros. Dicho Grupo

presentó en el año 2008 ante la Asamblea General de la OEA una propuesta de indicadores para la medición de derechos sociales que fue aprobada en el año 2012. A partir de tal momento, el Gtpss ha comenzado a requerir a cada Estado

parte del Protocolo sus informes para evaluar su situación en materia de derechos sociales. Argentina presentó el suyo en el año 2017 y en mayo de este año el Grupo realizó su evaluación.

\*\*\*

## Indicadores de cumplimiento de los derechos sociales

Tales indicadores se dividen en un primer grupo: estructurales, progresivos y de resultados. Los primeros de ellos tienen en cuenta la incorporación formal –mediante leyes o resoluciones– de los principios contenidos en los derechos sociales. Por su parte, los progresivos valoran las medidas y políticas sociales que se implementan en cada uno de los Estados parte del Protocolo con el fin de cumplir tales derechos. Finalmente, los indicadores de resultado examinan el impacto –tanto cuantitativo como cualitativo– de los programas y políticas implementadas. Al mismo tiempo, los indicadores proponen dos agrupamientos de derechos: en el primero quedan comprendidos seguridad social, salud y educación, y en el segundo, trabajo y derechos sindicales, alimentación, medio ambiente y cultura. A los fines de la presentación de los informes, cada uno de esos derechos debe ser descripto teniendo en cuenta las siguientes pautas: recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, capacidades estatales. En la propuesta presentada por el Gtpss se definen cada una de esas pautas. En la recepción del derecho se analiza el modo en que ha sido incorporado en el sistema legal e institucional y las políticas sociales de cada Estado. De allí que se tiene en cuenta la precisión con que se ha definido el contenido del derecho social, sus destinatarios individuales o colectivos, como así también, los mecanismos de reclamo previstos ante el posible incumplimiento. En el segundo, contexto financiero y compromiso presupuestario, se consideran los recursos de los que, efectivamente, dispone el Estado para el cumplimiento del gasto público social que corresponde a cada derecho por medio de sus políticas sociales. Asimismo, el compromiso presupuestario muestra la importancia que se le otorga al derecho de que se trate. La última,

capacidades estatales, tiene como fin examinar las habilidades técnicas y políticas que tiene cada estructura institucional pública para lograr el efectivo acceso a los servicios o programas que comprende el cumplimiento de un derecho social. Se trata de "(...) verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas, o de otras instancias apropiadas, una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente" (OEA, 2015, p. 27).

A las pautas antes mencionadas se agregan los indicadores propuestos que son transversales a cada uno de los derechos comprendidos en el Protocolo de San Salvador: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, acceso a la información y participación. El primero de tales indicadores sugiere la implementación de políticas sociales –como garantía de los derechos– con alcance universal y por consiguiente no focalizadas. Los programas focalizados redundan en prácticas discriminatorias hacia determinados sectores y al mismo tiempo en una modalidad sumamente sutil de ejercicio clientelar, por cuanto el direccionamiento hacia un sector se halla formalizado y hasta legitimado en lo que se denomina como población objetivo de la intervención social (Pautassi, 2018).

El indicador de acceso a la justicia y mecanismos de reclamo supone que, tanto ante la negatoria o bien el incumplimiento de algunas de las prestaciones de los programas sociales, se puede acceder a instancias de reclamo para el cumplimiento de las mismas. Vale señalar que no solo comprende las instancias jurisdiccionales sino también las administrativas. De allí que quedan comprendidos

aquellos espacios de reclamo que son propios de los organismos del Poder Ejecutivo donde se ejecutan las políticas. El Estado –tal como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008)– tiene como principal obligación la de remover, ya sean condiciones económicas o culturales, todos aquellos obstáculos que obturen un efectivo acceso a la justicia. Asimismo se agregan otras condiciones como las de garantizar el debido proceso y la posibilidad de iniciar reclamos urgentes o bien remedios cautelares o preventivos.

El principio de participación es otro de los indicadores elaborado por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. En contra de aquellos mitos que señalan lo costoso –en términos de recursos económicos– de proponer instancias de participación ciudadana, el indicador propone que el Estado brinde condiciones necesarias para el cumplimiento de derechos ya establecidos. No se trata solo de generar nuevas instancias de participación sino principalmente de ofrecer las oportunidades para concretar las ya existentes, tales como: la iniciativa popular, la libertad sindical, el derecho de asociación y de reunión, la libertad de expresión, el acceso a la información (Abramovich, 2006). En el informe realizado por el Gtpss donde se analizan los indicadores a partir de lo informado por Argentina se

## 1. Derecho a la seguridad social

Danani y Hintze (2013) en *Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década*, señalan que en el periodo posterior a 2001-2002 inicia un proceso al que denominan de contrarreforma caracterizado por la reestatización de los fondos de la seguridad social –al eliminarse capitalizaciones y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)–, mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). A ello se agregan: incrementos en los montos de las prestaciones del sistema –jubilaciones y pensiones– y la incorporación de un importante componente no contributivo al implementar programas sociales tales como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) en el año 2009. Al introducir dicho componente no contributivo al sistema de la

señala la necesidad de alcanzar un mayor grado de reconocimiento y participación de la sociedad civil en los derechos sociales (OEA, 2018).

Finalmente, el indicador de acceso a la información procura que los ciudadanos tengan alcance al conocimiento sobre el contenido de los derechos y los programas que implementa el Estado como consecuencia de su cumplimiento. Asimismo, exige la existencia de herramientas de información sobre las condiciones en las que se ejecuta cada uno de los programas, de modo tal que los procesos de evaluación o de impacto puedan ser sencillos, como así también, los mecanismos de seguimiento para garantizar el adecuado desarrollo de quienes se encuentran comprendidos por las acciones estatales. De modo recurrente –tal como puede advertirse en el informe correspondiente al año 2018– el Grupo de Trabajo solicita a los Estados la desagregación de la información en edades, sexo, género y orientación sexual, personas con diversidad funcional, pertenencias étnicas particulares, zona de residencia, condición de migrante, nivel socioeconómico, distribución de ingresos por quintiles. Ello por cuanto al clasificar la información en esas variables es posible identificar sesgos discriminatorios por sectores, lo cual obliga al Estado a adoptar medidas de igualación o equiparación (Pautassi, 2010).

seguridad social se otorga mayor institucionalidad a medidas sociales que antes quedaban bajo el amparo de la tradicional protección social que tiende a ejecutarse en el ámbito de los ministerios públicos (Pautassi *et. al.*, 2013). Ello mismo, también, promueve entre los receptores –quienes se hallan insertos en el ámbito de la informalidad laboral– imaginarios de inclusión social por cuanto se desempeñan administrativamente en el mismo espacio que corresponde a los trabajadores del sector formal (Becher, 2017). Precisamente, uno de los primeros aspectos que destaca el informe elaborado por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador en materia del derecho a la seguridad social es la creación del SIPA gestionado por medio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses).

Un indicador de resultado de la recepción del derecho es el relativo a la cantidad de ciudadanas y ciudadanos cubiertos por el sistema previsional. Si bien –tal como se menciona en el informe– el Estado no aporta datos desagregados por edad, sexo, nivel educativo, etnia-raza, quintiles de ingresos, de todos modos, el Grupo de Trabajo estima una cobertura sobre el total de la población que en 2010 alcanzaba al 56% entre componente contributivo y no contributivo. Ello preocupa particularmente al Grupo de Trabajo por cuanto casi la mitad de la población argentina no se encuentra cubierta ante contingencias tales como enfermedad o vejez. Sin embargo, datos proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) –que son citados por Danani y Hintze (2013)– confirman que para el año 2012 existía una cobertura previsional del 90% sobre la población mayor de 65 años. En tales datos incidió de manera decisiva el Plan de Inclusión Previsional implementado en 2005 el cual posibilitaba el acceso al derecho a la seguridad social a quienes carecían de las prestaciones del sistema. De acuerdo con los datos del Boletín de la Seguridad Social, entre 2005 y 2011 se produjeron casi 2.800.000 altas por moratoria previsional. Junto a ello, se triplicaron las pensiones no contributivas de 344.630 en 2003 a 1.276.949 en 2012. Por otra parte, si tomamos en cuenta asignaciones familiares destinadas a menores de 18 años podemos advertir que en 2005 alcanzaba al 34% de la población, mientras que en 2012 se distribuyó en un 51% de componente contributivo y un 28% de no contributivo. El incremento se debe casi en su totalidad a la implementación de programas tales como la AUH y la Asignación Universal por Embarazo (AUE).

En el informe solo se citan los datos relativos al año 2010 –por cuanto son los informados por el Estado para mostrar la progresividad del sistema– aunque el Gtpss advierte sobre la importancia de que las significativas cifras de cobertura previsional se mantengan en la actualidad. Tales cifras, a partir de

2016 –con el inicio de la gestión de Mauricio Macri– han ido descendiendo como consecuencia de la disminución de receptores en programas no contributivos –no solo asignaciones familiares, pues también se incluyen los de terminalidad educativa tales como el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) que se ejecutaba en el ámbito de Anses–, ya sea porque se fueron licuando las transferencias de ingresos ante la desactualización de los montos y el incremento de la inflación (Lombardía, 2017) o bien ante obstáculos administrativos mediante mecanismos burocráticos que conducen a la baja deliberada de los receptores (Becher, 2018).<sup>1</sup> Actualmente Anses no releva información sobre la cantidad de destinatarios del Progresar. Los últimos datos que pudimos recabar muestran que en 2015 el programa contaba con 8.042 receptores con una proyección a incrementar considerablemente en los años subsiguientes, mientras que en 2016 ya había experimentado su primera reducción a 723.085. En ambos casos los datos fueron proporcionados por Anses y disponibles en su web.

La Defensoría General de la Nación ha denunciado ante el Grupo de Trabajo del Protocolo que:

...durante el primer semestre de 2017 la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, habría reducido en un número altamente preocupante las pensiones asistenciales a adultos mayores sin recursos, personas con invalidez laboral y madres de 7 o más hijos, de manera unilateral y sin previo aviso a la persona afectada (citado en la nota al pie 4 del informe del Gtpss).

En materia de jubilaciones y pensiones, de acuerdo con los datos proporcionados por Anses (2018), podemos advertir que el sistema no muestra mayores reducciones en lo que ha transcurrido desde 2015 hasta 2017. Sucede lo mismo en el caso de asignaciones no contributivas tales como la AUH y la AUE. Aunque –al igual que con el Progresar– no existan disminuciones significativas, como así

<sup>1</sup> Tal como explica Lombardía (2017): "La última vez que se actualizó el monto del PROG.R.ES.AR. fue durante el primer trimestre de 2015, cuando se incrementó un 50% al pasar de \$ 600 a \$ 900 y la prestación obtuvo el máximo valor real de la serie. A partir de ese momento, fue perdiendo poder adquisitivo de manera drástica, y el valor real que presenta en la actualidad es un 47% menor que en el primer trimestre de 2015 y 41% inferior al del último trimestre de ese año" (p. 8).

tampoco incrementos, sin tener en cuenta pensiones no contributivas, los leves aumentos en los haberes con respecto a la inflación de la canasta básica para jubilados han ido licuando los montos de las prestaciones. En el año 2016, el haber medio –respecto de 2015– incrementó aproximadamente un 25%, por consiguiente ascendió de \$ 6.016, 53 a \$ 8.166, 35 sobre una canasta básica para jubilados que se estimó ese año en \$ 16.134 de acuerdo con los datos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires correspondientes al mes de mayo.

## 2. Derecho a la salud

En materia de tal derecho un indicador de resultado a nivel de la recepción del mismo es el de la cantidad de ciudadanos argentinos que cuentan con cobertura de salud. El Gtpss cita la información censal del año 2010 en donde se advierte que el 36% de la población no se halla cubierta por ningún tipo de servicio. Tal porcentaje resulta alto respecto de disminuciones posteriores –si bien Argentina no brinda esta información al Grupo de Trabajo– los datos proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el primer trimestre de 2016, sobre la totalidad de aglomerados relevados, muestra un total del 27% de la población sin cobertura. Al mismo tiempo, datos posteriores de la EPH –correspondientes al cuarto trimestre de 2017– muestran un leve incremento de la falta de cobertura que asciende a 28%.<sup>2</sup> De todos modos para obtener datos sobre el total de la población son necesarios censos nacionales. La disminución en la cobertura puede estar vinculada a la suspensión o disminución de presupuesto para programas sociales nacionales de salud realizada por el actual gobierno argentino.<sup>3</sup> De acuerdo con información proporcionada por la Fundación Soberanía Sanitaria en un informe elaborado en el año 2016, fueron suspendidos los programas Argentina Sonríe, Qunita, asimismo, fueron disminuidos los presupuestos destinados al programa Remediar, al Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, al Banco Nacional de Drogas Oncológicas y en la compra de medicación antirretroviral para tratar el VIH/Sida.

En el año 2017, el haber medio –respecto de 2016– incrementó aproximadamente un 25%, de allí que ascendió de \$ 8.166, 35 a \$ 11.098, 17 sobre una canasta básica para jubilados que se estimó ese año en \$ 17.523 de acuerdo con los datos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires correspondientes al mes de diciembre. A ello se agrega que a partir del año 2017 se modificó el cálculo de los haberes jubilatorios –por medio de la Ley Nº 27426– resultando en una disminución respecto del establecido en la ley anterior.

Una medida procesual de recepción de derechos que destaca el Gtpss es la presencia, desde el año 2003, del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable por cuanto incorpora a los derechos sexuales y reproductivos en las políticas de cuidado de la salud de la población. A partir de ello, entre los aspectos positivos que destaca el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador en materia de salud se encuentran el de la disminución de la mortalidad materna entre 2010 y 2016 y de niños y niñas menores de 5 años. La Dirección de Estadísticas e Información en Salud del Ministerio de Salud de la Nación señala –en su informe sobre estadísticas vitales del año 2016– que de cada 1.000 niñas y niños nacidos vivos de entre 5 a 14 años la tasa de mortalidad es de 0,2%. Por su parte, la tasa de mortalidad materna –para todas las causas posibles– es de 3,4% cada 1.000 niñas y niños nacidos vivos. Entre las preocupaciones del Gtpss se encuentra la consulta acerca de la situación actual del programa. Tal como hemos mencionado, el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable ha sido afectado por disminuciones presupuestarias. Ello, por cuanto –como informa la Fundación Soberanía Sanitaria (2016)– a fines del año 2015 fueron suspendidas actividades de capacitación y gestión sobre salud sexual y reproductiva, al mismo tiempo, se produjeron demoras en la adjudicación de la licitación pública –iniciada por la gestión anterior– para la compra de profilácticos y geles lubricantes. La demora fue de un total de 13 meses lo cual

<sup>2</sup> No se cuenta con datos de la EPH en materia de cobertura en salud anteriores a 2016.

<sup>3</sup> Tales programas son considerados como cobertura en el relevamiento censal del Indec.

afectó gravemente el sistema de salud por cuanto fue desabastecido de herramientas elementales para la prevención del VIH/Sida y embarazos no deseados.

Entre las preocupaciones del Grupo de Trabajo en lo relativo a la mortalidad materna se menciona la falta de acceso a abortos no punibles –o interrupción legal del embarazo– lo cual deriva en muertes de mujeres por abortos o bien en abortos clandestinos.<sup>4</sup> Desde el año 2010 en Argentina existe un protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo cuya última modificación data de 2015. Dicho protocolo –que recoge en gran medida la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)– establece las características que debe tener el acceso a la salud en caso de interrupciones legales del embarazo. Al respecto informa la Defensoría General de la Nación:

...se registran numerosos obstáculos para el acceso a los abortos no punibles debido a un muy irregular cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN; Fallos: 335:197), vinculada con las condiciones de accesibilidad a la práctica... la objeción de conciencia de los profesionales; la judicialización de casos particulares; la presentación de demandas colectivas para atacar la vigencia de los protocolos de actuación; la falta de implementación de servicios de atención y de difusión de información, etc." (citado en la nota al pie 10 del informe del Gtpss).

Los datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (2016) colocan al aborto como la principal causa de muertes de mujeres por fuera de las denominadas causas obstétricas directas. Del total de muertes maternas las producidas por aborto representan casi un 18%. Tales datos provienen del sistema de salud oficial siendo el espacio de la clandestinidad en donde se practican mayoritariamente dichos abortos y asimismo suelen no ser registrados para evitar la criminalización de las mujeres. Ante ello, la CEPAL (2009) ofrece como dato estimativo el de entre 370 y 522 mil interrupciones de embarazo en Argentina por año. Actualmente ha sido

aprobado por la Cámara de Diputados –aguardando tratamiento en el mes de agosto por Senadores– el proyecto de ley para la interrupción voluntaria del embarazo el cual finalmente pone coto a las muertes de mujeres por embarazos no deseados. El Grupo de Trabajo del Protocolo ha felicitado especialmente a Argentina por dicho proyecto de ley.

Otro indicador relevante es el referido a la igualdad y no discriminación en su etapa procesual. Al respecto destaca la implementación desde el año 2009 del Área de Salud Indígena. Sin embargo, tal como aseveran los aportes de la sociedad civil en el marco del informe exigido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –expresiones que fueron recogidas por el CELS y expuestas ante el Gtpss en el año 2017: "En los centros de salud públicos, que tienen atención mayoritaria de indígenas, no se prevé ni garantiza la presencia de traductores y/o intérpretes, lo que dificulta en repetidas ocasiones la realización de un diagnóstico correcto y, más grave aún, la definición del tratamiento médico" (citado en la nota al pie 9 del informe del Gtpss). Asimismo, otra lesión al indicador de igualdad y no discriminación en su etapa de resultado que preocupa al Grupo de Trabajo es el acceso de métodos anticonceptivos solo para las mujeres en edad reproductiva que no tienen obra social o prepaga. En tal sentido sugiere el acceso universal a dichos métodos, por otra parte, centrarse en las mujeres –dejando de lado a los varones– muestra la persistencia de estereotipos sobre los roles sexuales. En dicho estereotipo –tal como afirman Cook y Cusack (2010)– las mujeres son representadas exclusivamente como las reproductoras de la especie y por consiguiente su sexualidad se halla limitada a tal función. Tal como explica Frances Rada (2007), ex miembro del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: "La práctica cultural más dominante y dañina globalmente... es la estereotipación de las mujeres exclusivamente como madres y amas de casa, de forma tal que limita sus oportunidades de participar en la vida pública ya sea política o económica" (p. 71).

<sup>4</sup> El artículo 86 del Código Penal de la Nación Argentina autoriza el aborto en caso que el embarazo derive en peligro para la salud o la vida de la mujer o cuando ha sido el resultado de una violación.

### 3. Derecho a la educación

En el examen de este derecho el Grupo de Trabajo destaca la presencia de un importante indicador de recepción del derecho a nivel estructural que se vincula con la ley nacional de educación argentina del año 2006 –Ley N° 26206– a partir de la cual se establece la educación con carácter universal, gratuito y obligatorio desde los 4 años hasta la finalización de la educación secundaria. Asimismo, con la Ley N° 27045 –del año 2014– se universalizan los servicios educativos para niñas y niños de 3 años priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos. Tal como en los anteriores casos un dato significativo del mismo indicador a nivel de resultados es el porcentaje de cobertura del acceso al derecho a la educación. Los datos citados en el informe del Gtpss –que corresponden al censo nacional del año 2010– muestran una tasa neta de cobertura del 85.4% en el primer ciclo del nivel secundario mientras en el segundo ciclo era de 54.5%. Por su parte, la tasa de abandono en el nivel primario –en el periodo 2014 a 2015– fue de 0.76% mientras la del nivel secundario alcanzó al 8.24%. A su vez, los indicadores de sobreedad y repetición escolar también fueron altos. Datos recientemente publicados por el Ministerio de Educación –correspondientes al año 2015–, que solo relevan la asistencia en instituciones públicas, muestran que en el segundo ciclo de la educación primaria la cobertura estatal es del 83% mientras en el nivel secundario es del 67%. Los porcentajes restantes se hallan concentrados entre quienes asisten a instituciones privadas y quienes no cursan niveles educativos formales. En cuanto a la sobreedad, en el nivel primario los datos muestran una reducción porcentual de 10 puntos desde 2006 –22.6%– a 2014 en donde el porcentaje es de 13.2%. En ese mismo periodo la tasa de sobreedad en la educación secundaria se mantiene alcanzando su porcentaje más bajo en 2014 con 34.7%. El documento no contiene datos sobre repetición escolar (MEyDN, 2017).

En las disminuciones de los porcentajes antes mencionados, el Grupo de Trabajo advierte la importancia de programas que el Estado ha implementado

para facilitar la inserción educativa. Entre ellos el informe destaca a la AUH. Dicho programa –tal como ya hemos mencionado– inició su recorrido en nuestro país en el año 2009, por medio del Decreto N° 1602/09, y otorga una transferencia de ingresos directa a las familias con niñas y niños menores de edad –cuando sus padres o tutores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal– a cambio del cumplimiento de una condicionalidad de salud a la cual se agrega la exigencia de asistir a instituciones educativas desde los 5 años en adelante. Tal como mencionamos en un trabajo anterior –Becher (2017)– respecto de la Asignación Universal por Hijo:

El protagonismo de las condicionalidades es tal que la mayoría de las exclusiones o penalidades del programa están asociadas con el incumplimiento de las mismas y de idéntico modo el cobro de la prestación pues un 20% es retenido hasta que se presentan los certificados que corroboran que el menor ha concurrido a los controles de salud y es alumno regular en una institución educativa pública. Ello permite inferir la apuesta que realiza el programa por la salud y la educación públicas como vías para lograr la inclusión social de sujetos excluidos (p. 179).

En un documento publicado por Anses en el año 2017 se señala que la AUH ha contribuido favorablemente en la asistencia escolar de niños y jóvenes de entre 6 y 17 años. El incremento mayor se advierte en los jóvenes de entre 15 y 17 años en donde se produjo un aumento del 4% en sus tasas de asistencia, lo cual se traslada a un total de 20.000 jóvenes pertenecientes a hogares pobres e informales que asistieron de manera regular a sus respectivas escuelas. En lo referido a la continuidad de la asistencia medida de modo intra-anual –a lo largo de un mismo ciclo lectivo– la AUH produjo un impacto positivo sobre la deserción incrementando las posibilidades de los jóvenes de graduarse en los plazos esperables. En el grupo de 12 a 14 años el incremento fue del 4% y en el de 15 a 17 años del 7%. En ambos grupos de edad, la AUH ha incrementado entre un 2% y un 3% la tasa de graduación (Anses, 2017).

## Reflexiones finales y propuestas

A partir de los datos y análisis que en materia de derechos sociales aporta el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador podemos afirmar que el Estado argentino –en el lapso comprendido que inicia en 2003– ha producido importantes modificaciones que se corresponden con sus obligaciones en materia de derechos sociales. En los tres derechos analizados (seguridad social - salud - educación) se han producido ampliaciones en sus coberturas con diferentes matices. En el caso del derecho a la seguridad social por medio de un componente no contributivo que ha permitido el acceso al sistema a quienes se hallaban por fuera de él dado que se desempeñaban en la informalidad o en tareas no remuneradas. Tanto en salud como en educación ha incrementado el número mediante una estrategia tradicional para lograrlo –ampliar infraestructura– de allí la posibilidad de que las ciudadanas y ciudadanos argentinos puedan acceder con mayor facilidad a tales servicios. Sin dudas para detenernos con mayor detalle en aspectos relativos a la composición de la cobertura es necesario contar con datos desagregados por edad y género. Tales datos no han sido aportados por el Estado argentino en el marco del informe elaborado por el Gtpss.

En los resultados que derivan de la realidad de estos derechos en Argentina deviene la necesidad de incorporar en su totalidad los aspectos planteados en los indicadores de derechos sociales por medio de un enfoque de equidad. Ello supone –por una parte– integrar aspectos relativos a la participación social en la definición de las políticas de modo que las diversas identidades que integran el contexto nacional se encuentren representadas por tales propuestas de gobierno. Si nos referimos a particularidades etarias, jóvenes y ancianos deben encontrar respuesta a sus necesidades en las acciones estatales. Si nos referimos a género, las mujeres deben poder acceder en iguales condiciones que los varones a los derechos reconocidos en tratados y constituciones. Si nos referimos a diversidad funcional, las personas con discapacidad deben poder expresar sus dificultades para acceder a los derechos dada la inadecuación de la infraestructura institucional a su diversidad. Si nos referimos a identidades sexuales, el colectivo Lgbtiq debe poder hallar en esas políticas modos de

expresarse sin temor a prácticas discriminatorias. Podemos continuar el listado. Sin embargo lo que queremos reflejar es la necesidad –como momento inicial para diseñar una estrategia estatal de atención de necesidades sociales– de legitimar y escuchar las voces de aquellos a quienes se dirigen las acciones.

En cuanto a las capacidades estatales deviene necesario tener en cuenta las particularidades antes mencionadas pues son ellas las que definen modos diversos de relacionarse con las burocracias. De modo que para asegurar el acceso de todos los ciudadanos –sin discriminaciones– a sus derechos es necesario reparar en estos aspectos, pues la institucionalidad social no puede mantenerse neutra frente a personas diferentes. Solo para tomar un ejemplo: el acceso a las instituciones no es el mismo para personas con discapacidad que para quienes no la tienen. Aunque podemos tomar otro ejemplo menos evidente: mujeres y varones no se relacionan del mismo modo con la burocracia. Las mujeres que trabajan exclusivamente en tareas no remuneradas al interior de los hogares tienden a replegarse en ese ámbito privado lo cual conlleva a tener un contacto menor con la esfera de lo público. De allí que al momento de entablar un contacto con las instancias administrativas no cuentan con la información suficiente o lo que suele suceder en las burocracias provinciales –tal como relevamos en Becher (2018)– no conocen a las personas que se desarrollan en esos espacios. El último dato en los circuitos administrativos pequeños constituye un capital social que facilita trámites y requisitos administrativos principalmente en el ámbito de los programas sociales.

En lo referido al presupuesto también consideramos fundamental incorporar un enfoque de equidad pues al elaborar presupuestos neutros resultan beneficiados quienes son representados como los ciudadanos modelo: varones blancos y sin dificultades. Argentina no es precisamente un país en donde predominen ese tipo de figuras. De hecho, el Indec muestra que en el año 2018 la población femenina ha incrementado por encima de la masculina. Asimismo, ha incrementado la población con diversidad funcional y se mantiene el número de habitantes cuyas

pertenencias étnico-raciales no son de las predominantes. Ello nos muestra que un presupuesto neutro reparte el gasto entre personas que tienen diferentes necesidades. De allí, la importancia de equiparar

entre diferentes para adoptar medidas que faciliten el acceso a los derechos sociales mediante una institucionalidad o burocracia que favorezca el efectivo cumplimiento de esos derechos.

\*\*\*

## Referencias

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la Cepal*, 88, pp. 35-50.
- Administración Nacional de la Seguridad Sociales (Anses) (2017). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. Elaborado con la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet)-Universidad de Buenos Aires (UBA)-Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh\\_web\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh_web_0.pdf)
- Administración Nacional de la Seguridad Sociales (2018). Datos abiertos sobre pasivos. Disponible en: <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/pasivos/>
- Becher, Y. (2017). *Cartografías socio-estatales y subjetividades. Un recorrido sobre programas sociales en la contemporaneidad*. Buenos Aires: Teseo.
- Becher, Y. (2018). "Las juventudes y su vínculo con la burocracia estatal: entre marcas generacionales y redes de sociabilidad". En G. Castro (Comp.), *Militancias y políticas juveniles. Involucramientos sociales en contextos provinciales*. Buenos Aires: Teseo. En prensa.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (1999). *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*. Buenos Aires: CELS.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2009). Estimación de la magnitud del aborto inducido en Argentina. Autores del informe: S. Mario y E. A. Pantelides. Notas de Población, 87.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington D.C.: CIDH.
- Cook, R. J. y Cusack, S. (2010). *Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*. Profamilia. Traducido al español por Andrea Parra.
- Danani, C. y Hintze, S. (2013). *Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década*. Suplemento N° 8: La universidad interviene en los debates nacionales. Universidad Nacional de General Sarmiento-Página 12.
- Fundación Soberanía Sanitaria (2016). La situación actual de los programas sociales de salud. Disponible en: <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016-2017. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). Estadísticas de Población 2018. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/nivel2\\_default.asp?seccion=P&id\\_tema=2](https://www.indec.gob.ar/nivel2_default.asp?seccion=P&id_tema=2)
- Lombardía, M. L. (2017). *¿PROG.R.ES.AR... o volver al pasado?* Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales (Piubamas). Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Ministerio de Educación y Deportes (MEyDN)-Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (2017). Sistema Educativo Nacional. Informe Estadístico. Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/educativa/informes>
- Ministerio de Salud (MSN)-Dirección de Estadísticas e Información en Salud (2016). Estadísticas vitales. Información básica. Argentina. Disponible en: <http://www.deis.msal.gov.ar/index.php/serie-5-estadisticas-vitales/>
- Organización de los Estados Americanos (2015). *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador* (2º edición). Washington D.C.: OEA.
- Organización de los Estados Americanos. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (Gtpss) (2018). *Observaciones y recomendaciones finales a la República Argentina*. OAS/Ser.L/XXV.2.1-GT/PSS/doc.34/18.
- Pautassi, L. (2010). "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición". En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, pp. 1-87. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: Cepal-NU.
- Pautassi, L. (2018). *Indicadores de progreso para la medición de pobreza en América Latina. Potencialidades en el marco de la Agenda 2030*. Libro editado en el marco del taller realizado por el CEIL (Conicet) y CROP sobre los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Buenos Aires: Biblos. En prensa.
- Raday, F. (2007). "Culture, Religion, and CEDAw's". En H. B. Schöpp-Schilling y C. Flinterman (Eds.), *The circle of empowerment: twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*. Nueva York: Feminist Press.
- Raffin, M. (2006). *La experiencia del horror: subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Editores del Puerto.