

# ARGENTINA

## ¿Es posible alcanzar las metas de los ODS en la Argentina 2030?

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

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

### I. Introducción

Este informe<sup>1</sup> sintetiza un conjunto de análisis que, en el actual contexto argentino, dan cuenta de las posibilidades y dificultades que existen para implementar políticas que tengan como horizonte de futuro alcanzar las metas definidas en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, se aborda un conjunto seleccionado de ODS orientados al cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en el contexto normativo e institucional argentino también se relacionan con el cumplimiento de obligaciones generales y específicas del derecho internacional de los derechos humanos.

En 1984, la Argentina ratificó diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, que establecen de qué manera los Estados deben respetar, proteger, garantizar y promover los derechos económicos sociales y culturales. En particular, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establecen cuáles deben ser los marcos de actuación del Estado con relación al cumplimiento de estos derechos. En 1994, la reforma constitucional le otorgó a los tratados internacionales jerarquía constitucional, por lo tanto, aquella idea de marcos de actuación se transformó en una herramienta ineludible que los Estados deben utilizar para la definición de políticas públicas en materia de derechos humanos en general y en materia de derechos económicos sociales, en lo que aquí nos

interesa, en particular.

Con el tiempo, también los órganos internacionales de protección de derechos humanos que tienen la función de interpretación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité de DESC), en el caso del PIDESC y la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la CADH, desarrollaron jurisprudencia sobre cómo interpretar las obligaciones de los Estados y han elaborado Informes sobre el nivel de aplicación de esas normas internacionales en la Argentina.

Además, en los últimos 10 años, la Argentina también se comprometió a nivel internacional con otros tratados internacionales sobre derechos humanos como, por ejemplo, la Convención para la protección de todas las personas con discapacidad y con el protocolo adicional a la CADH, sobre derechos económicos sociales y culturales, denominado Protocolo de San Salvador, que establece el compromiso del Estado argentino de presentar indicadores de proceso y resultado para determinar cuál es el nivel de cumplimiento de las obligaciones en materia de los derechos reconocidos en el Protocolo. También, podemos mencionar la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que habilita la presentación de casos individuales o colectivos por la violación de derechos económicos sociales y culturales ante el Comité de DESC.

Es posible afirmar entonces que el cumplimiento del conjunto seleccionado de los ODS orientados al cumplimiento de los DESC debe considerarse en función de las distintas obligaciones asumidas por el

<sup>1</sup> El presente informe fue responsabilidad de Valeria Chorny, Bárbara García y Vilma Paura por FOCO y de Luna Miguens, Leandro Vera Belli, Santiago Sánchez y Eduardo Reese por el CELS.

Estado argentino en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de los mecanismos de supervisión internacional de esas obligaciones. El alcance de las metas de los ODS debe estar cruzado por estas obligaciones internacionales.

Además, la aprobación de la Agenda por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas coincidió con un cambio de gobierno en la Argentina derivado de las elecciones generales de finales de 2015 y una modificación de ciertas políticas públicas respecto de lineamientos que distintos gobiernos habían sostenido como salida a la grave crisis social, económica, institucional y política de 2001 y 2002; situación que agrega grados de incertidumbre en el análisis que se presenta en este informe. Por eso, conviene señalar que los escenarios que se plantean, en función de la implementación de la Agenda 2030 en el país, se construyeron a partir del análisis de las medidas y políticas, que ya se venían implementando en la Argentina, sobre todo, desde 2003 hasta 2015 y que forman parte de los indicadores de base para evaluar otras medidas anunciadas y puestas en marcha por el gobierno de la alianza Cambiemos en el primer semestre de gestión. De esta manera, no obstante el escaso tiempo transcurrido desde el cambio de gobierno, es posible presentar algunos datos sobre la orientación de algunas de las políticas públicas que tendrán impacto sobre el cumplimiento de metas de las OSD.

La evaluación de las políticas públicas en materia de derechos sociales en el período que corresponde a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) presenta múltiples controversias, aunque en la bibliografía existe un acuerdo extendido en cuanto a los avances y mejoras logrados en materia de indicadores sociales básicos y de calidad de vida. También es posible identificar diversas reformas normativas que restablecieron derechos sociales que en décadas anteriores habían sido limitados, así como el reconocimiento de otros nuevos derechos. Por ejemplo, el Comité de DESC, en ocasión de la evaluación de la Argentina (2011) celebró la ley de migraciones (Ley N° 25871, de 2004), que, entre otras cosas, protege el derecho de todos los migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular, a tener acceso a la

educación y a los servicios de salud (arts. 7 y 8); la ley nacional de salud mental (Ley N° 26657, de 2010), por la que se promueven los servicios de salud basados en la comunidad y se garantiza un enfoque interdisciplinario; o la ley de matrimonio igualitario (Ley N° 26618, de 2010), por la que, entre otras cosas, se confiere a las parejas del mismo sexo los mismos derechos conyugales que a los heterosexuales y también la ley sobre educación nacional (Ley N° 26075, de 2006), por la que, entre otras cosas, se destina a la educación el 6% del producto interno bruto.

En los primeros seis meses de 2016, la Argentina ha vivido un cambio de rumbo en el modelo socioeconómico de desarrollo impulsado desde el gobierno nacional. Este cambio podría caracterizarse, en términos muy genéricos, como el pasaje de un modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento del mercado local, el proteccionismo comercial, la ampliación de derechos sociales y un rol activo por parte del Estado en la redistribución del ingreso a través de la percepción de impuestos a la exportación de productos agrícolas, hacia un modelo más afín a los principios del liberalismo económico, vinculado a las reglas del libre comercio, una inserción competitiva en el mercado global, un menor nivel de intervención estatal en el funcionamiento general de la economía y una reducción de los impuestos a la exportación de productos agrícolas.

Esto se ha cristalizado en la gestión de gobierno a través un conjunto de medidas que podrían agruparse en seis grandes ejes:

- ajuste del gasto público, a través de despidos masivos en sector público;
- una reducción de las capacidades de intervención del Estado en la economía;
- falta de intervención en el mercado de trabajo privado ante la presencia de despidos que alcanzaron a diversos sectores de la economía;
- una política de re endeudamiento externo y apertura de las importaciones con posibles efectos negativos sobre la producción nacional;

- búsqueda de una mayor competitividad por vía de la reducción del salario de hecho;
- políticas tributarias regresivas, que produjeron una importante transferencia de ingresos al sector empresarial más concentrado de la economía.

Por estas razones, resulta más que relevante y urgente prestar una especial atención a la relación que existe entre el desarrollo de medidas de política económica o programas de desarrollo y el cumplimiento de las metas de los ODS hacia 2030, de acuerdo -sobre todo- a las obligaciones internacionales que el Estado argentino asumió en materia de protección de DESC.

## II. Análisis de escenarios de los ODS

### 1. Análisis de escenarios en relación con los ODS 1 y 2: fin de la pobreza y “hambre cero”

En relación con el ODS 1, de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, la Argentina se encuentra en un escenario de significativos avances, pero existen todavía importantes sectores de la población en situación de pobreza sobre los que no ha existido aún desarrollos de políticas tendientes a revertirla o las que existieron no alcanzaron a modificar ese estado de situación.

A inicios de 2003, cuando comenzaba a notarse una mejora de la situación crítica de 2001, el 54% de la población del país no contaba con los recursos necesarios para cubrir los gastos básicos de sus hogares, mientras que un 28% no obtenía ingresos suficientes para cubrir los mínimos alimentarios. En 2010, según datos oficiales, estos porcentajes mostraban una importante reducción: un 12% se encontraba por debajo de la línea de pobreza mientras que un 3% estaba por debajo de la línea de indigencia. A pesar de un extendido acuerdo respecto a la tendencia hacia la disminución de la pobreza, hace varios años existe una fuerte controversia sobre los niveles de esa reducción y la real extensión del problema en la sociedad argentina.

La escasa credibilidad de los datos proporcionados por la agencia estatal de estadística (INDEC), intervenida por el

Poder Ejecutivo en 2007, puso en duda toda la información del gobierno nacional sobre indicadores en materia de “pobreza”. Es que aquella intervención ajustó criterios de medición de diversas encuestas sin las correspondientes validaciones, limitó el acceso a la información sobre la construcción de índices y hasta incluso durante varios años se negó el acceso a bases de datos claves para universidades, centros de estudios, organizaciones de derechos humanos y al público en general. Fue necesario el desarrollo de diversas acciones legales a nivel nacional para conocer por ejemplo el índice de medición del costo de vida o el acceso a las bases de la encuesta permanente de hogares (EPH).

En 2011, el Comité de DESC señaló su preocupación frente a la posibilidad de que “la adopción, desde 2007, de diferentes métodos estadísticos en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), los cuales no siempre están disponibles públicamente, plantee dificultades para la interpretación correcta de los datos y la comparación de los avances y los obstáculos en cuanto al disfrute por todos de los derechos consagrados en el Pacto”.

Y agregó en lo que nos interesa que “el Comité observa también con preocupación las discrepancias existentes en los datos y cálculos entre ciertas estadísticas oficiales, tanto provinciales como nacionales, así como las dudas expresadas por instituciones cívicas, investigadoras y financieras nacionales e internacionales sobre la credibilidad de los datos presentados por el INDEC (art. 2).” Y le reclamó a la Argentina que “la importancia de disponer de datos fiables y completos para la elaboración y la aplicación de políticas públicas. Recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para que sus estadísticas oficiales sean comparables con los datos obtenidos por las instituciones internacionales pertinentes. Asimismo, recomienda al Estado parte que vele por que las metodologías utilizadas y los datos reunidos por el INDEC en el curso de sus estudios sean accesibles a los usuarios externos y reciban una difusión adecuada.”

Por lo tanto, es necesario desarrollar en primer lugar un mecanismo fiable y válido para la medición de los

niveles de pobreza e indigencia, algo a lo que el actual gobierno se comprometió pero aún no implementó.

En términos de medidas específicas implementadas para la reducción de pobreza, resulta relevante desatacar el diseño e implementación de distintos programas de transferencia de ingresos, como las moratorias jubilatorias, o la ampliación significativa de coberturas sociales por discapacidad. Sin dudas, la medida más destacada fue la creación de la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo, que se implementaron a partir de 2009. Estas medidas están destinadas a los niños y las niñas cuyos padres están en situación de precariedad laboral, desempleados y con bajos salarios, lo que supuso un reconocimiento del problema crítico del mercado laboral: la alta proporción de empleo no registrado y sin derechos ni acceso a la seguridad social.

Si bien las medidas también supusieron un paso importante en la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes, el fenómeno de infantilización de la pobreza está lejos de haber sido resuelto. Si se considera el paradigma de privaciones multidimensionales<sup>2</sup>, entre un 25% y un 32% de los niños argentinos (es decir casi 1 de cada 3) es pobre. La pobreza infantil resulta alarmante en la Argentina y esto no se ha logrado revertir. Apenas asumido, el nuevo gobierno buscó garantizar la continuidad de dichos programas a través de un aumento de los montos de dinero transferidos, y la ampliación de la población beneficiaria a trabajadores cuentapropistas con bajos ingresos.

Conviene tener en cuenta que una ley de 2015 incorporó a la protección social prevista en la asignación universal por hijo un sistema de actualización de los montos de esas transferencias de manera automática y cada seis meses, que había sido reclamado por diversos sectores, en función de la capacidad de licuación de los montos recibidos como consecuencia de los niveles de inflación persistentes en la economía argentina, desde 2007 pero sobre todo, después de 2012.

La relevancia de las políticas de transferencia de ingresos antes mencionada ha sido tan significativa que la decisión de la nueva administración pública ha sido mantenerlas como política pública de Estado. Conviene advertir que esta decisión de la nueva administración puede ser leída también como una herramienta de contención social o reducción de los impactos que generan o generarán otras políticas vinculadas a la liberación de ciertos controles sobre prácticas empresarias o la no intervención en el mercado laboral, sobre todo, en materia de contención de prácticas de despidos masivos por parte del sector público como el sector privado. Esto implica un desplazamiento en el enfoque de las medidas de transferencia de ingresos que pueden operar como herramientas de superación de la pobreza o como herramientas de contención social por el desequilibrio en otros derechos, por ejemplo, por la menor actividad de la economía social en general, que afecta a trabajadores y trabajadoras formales o informales o por una transformación o modificación negativa de las condiciones de contratación laboral en el sector de los trabajadores y trabajadoras asalariados.

Además, conviene señalar que los altos índices de inflación persisten en la Argentina desde 2012, con picos significativos a fines de 2014, persisten en el primer semestre de 2016, y se ubican en el orden del 30 % a 35 % anual. Si bien los mecanismos de controles de precios implementados, sobre todo, desde 2013 hasta el 2015 no cumplieron sus metas, sirvieron para contener aumentos en productos básicos de la canasta de alimentos. La nueva administración presentó como alternativa al sistema de “control de precios” un mecanismo de monitoreo de precios en los supermercados a través de internet: el Sistema Electrónico de Publicidad de Precios (SEPA). Este sistema contiene un listado de productos y sus precios que deberán ser declarados por las cadenas de supermercados diariamente. Los consumidores pueden controlar que los precios que figuran en góndola coincidan con los declarados, pero no establece ningún tipo de fiscalización por parte del Estado y también limita la capacidad de diversos actores que por razones económicas no pueden acceder a la tecnología

---

<sup>2</sup> Unicef, Informe 2016.

necesaria para realizar este tipo de monitoreo.

La nueva administración presentó también un proyecto de ley que propone el reintegro del impuesto al consumo para jubilados y beneficiarios de planes sociales, aunque la medida puede tener un escaso impacto en términos de reducción de la pobreza, si mantiene el tope de reintegro propuesto (20 dólares por mes, lo que equivale a un 3% del salario mínimo) y que el dispositivo para reintegrar el dinero del impuesto sea a través de sistema de tarjeta de débito, porque exige que la persona tenga una cuenta bancaria, lo que no es posible en un sector importante de la población en situación de pobreza. A la vez, este requisito desconoce dinámicas y tecnologías de compra de los sectores de menores ingresos en sus barrios y en los pequeños comercios a los que acceden.

Con relación a las metas vinculadas a poner fin al problema del hambre y lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición (ODS 2).

En 2003 se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), destinado a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente. En el contexto de crecimiento económico sostenido entre 2003 y 2008 y más lento en los años posteriores, la Argentina se acercó a la meta de “hambre cero”, reconocida por la FAO<sup>3</sup>. El objetivo de “hambre cero” marca desafíos para el acceso a alimentos de calidad para llevar una vida sana y activa. Un aspecto clave es que las familias cuenten con los ingresos suficientes para que la canasta básica contenga alimentos nutritivos que no sólo produzcan saciedad como paliativo del hambre. Es necesario reforzar los programas de seguridad alimentaria, sobre todo los destinados a la infancia, que den cuenta de la heterogeneidad de situaciones entre las diferentes provincias argentinas. Son importantes las experiencias de capacitaciones de educación alimentaria y el fortalecimiento de redes solidarias de producción en la comunidad que articulen diferentes niveles de gobierno. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuarias (INTA) ha profundizado en los últimos años experiencias nuevas de intervención bajo el

paradigma de la Economía Social y la Agricultura familiar, y en esta línea el programa Pro Huerta, desarrollado junto con el Ministerio de Desarrollo Social, ha trabajado para que familias en situación de vulnerabilidad accedan a una alimentación nutritiva y saludable, con el objetivo de que autoproduzcan sus alimentos, entre otras metas que se plantea el programa.

La continuidad y profundización de estos programas debería guiar cualquier medida que se adopte en los próximos años, para poder acercarse al cumplimiento de las metas comprometidas en el ODS 2.

Otro andarivel que presenta grandes desafíos en relación con el rol del Estado como regulador de la economía es el que indica la necesidad de una política de regulación de los diferentes circuitos de producción alimenticia. La Argentina produce más de 135 millones de toneladas de alimentos, capaces de nutrir a 450 millones de personas. Se requiere un Estado activo dispuesto a incidir sobre toda la cadena, de modo de impactaren el nivel de precios en beneficio de los consumidores. Por lo tanto, es necesario analizar qué impacto tendrá la decisión del gobierno nacional de reducir los niveles de control sobre las cadenas de producción de alimentos, en tanto, este control es una herramienta fundamental para, entre otras cuestiones, alcanzar las metas vinculadas con ponerle fin al hambre y asegurar un derecho a la alimentación, en los términos definidos por la FAO.

## **2. Análisis de escenarios en relación con los ODS 3 y 4: salud y bienestar y educación de calidad**

Los ODS 3 y 4, orientados a garantizar una vida sana y promover el bienestar y lograr una educación de calidad, comprometen condiciones básicas para lograr mejores condiciones de vida en un marco de efectivización de derechos de ciudadanía.

En relación con la salud, en la Argentina se alcanzaron importantes metas en los últimos años, aunque todavía se enfrentan numerosos obstáculos y desafíos. El principal escollo para garantizar el bienestar a todos los sectores radica en las características del sistema de

<sup>3</sup> Ver: <http://www.telam.com.ar/notas/201403/56889-la-fao-destaca-a-la-argentina-dentro-de-los-paises-con-hambre-cero.html>

salud: su fragmentación en tres subsistemas (el público, el de seguridad social y el privado) y las grandes diferencias entre jurisdicciones, acentuadas por la descentralización de los servicios de salud en la década del 90.

Los efectos de desigualdad de acceso y de calidad no fueron revertidos en los últimos años. Sí se registraron avances importantes en materia de reducción de la mortalidad infantil y de mortabilidad y morbilidad materna, aunque tampoco alcanzaron a ser tan pronunciados como en otros países. La falta de una discusión seria sobre el aborto, como instrumento para la reducción de la morbilidad y mortalidad materna y el impacto en los derechos de las mujeres, es una cuestión pendiente y urgente de la Argentina para cumplir con la ODS 3.

La inclusión en el sistema de la seguridad social (sistema de jubilaciones) de más de un millón de personas que estaban excluidas por trayectorias laborales intermitentes o en condiciones de precariedad así como el aumento del trabajo registrado (cuestión que veremos más adelante) mejoraron los mecanismos de cobertura de salud. El Plan Nacer/Sumar, creado en 2005 para garantizar servicios de maternidad e infancia para quienes no tuvieran otra cobertura, se amplió a niños, niñas adolescentes y adultos mayores. Además, se sancionó la ley de medicamentos genéricos, que permitió adquirir medicamentos a precios menores a los dispuestos por los laboratorios, y se implementó el Programa Remediar, a través del cual se proveyeron medicamentos gratuitos para tratar el 90% de las patologías más frecuentes.

El camino orientado al ODS 3 requiere una reforma hacia una mejor articulación del sistema y el fortalecimiento del sector público para mejorar la calidad del servicio, porque en Argentina el sistema de salud se encuentra fragmentado y segmentado, interviene el Estado, en sus distintos niveles, obras sociales, y empresas de medicina prepaga. El nuevo gobierno anunció –como solución a la fragmentación y segmentación del sistema de salud- la implementación de la Cobertura Universal de Salud (CUS). Mediante un sistema único de información se identificará y registrará la totalidad de la población que

tenga como cobertura aquella provista y financiada por el Estado Nacional, Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de esa manera se integrarán e interrelacionarán las bases de datos y documentos identificatorios. Habrá que ver cómo se implementa esta propuesta, porque el objetivo que debería buscarse es la ampliación del sistema de acceso a la salud a toda la población en las distintas edades y regiones del país.

Con relación al ODS sobre educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, es necesario profundizar los distintos sistemas de ampliación de los mecanismos de financiamiento educativo para favorecer la inversión pública. Es que durante los últimos años, distintas decisiones legislativas implicaron una ampliación de los sistemas educativos y por ende del derecho a la educación. Una ley de reforma del sistema nacional de educación en pos de una estructura unificada en el país estableció la obligatoriedad de la educación secundaria (desde los 13 a los 17 años); la universalización de los servicios educativos para los niños y las niñas de 3 años y la ampliación de la jornada escolar en el nivel primario (de los 6 a los 12 años). Asimismo, se creó el programa Conectar Igualdad, a través del cual se entregaron más de 5 millones de computadoras portátiles a estudiantes y docentes de escuelas secundarias estatales, para promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Más allá de estos avances, existen situaciones que requieren ser transformadas para alcanzar el ODS 4: altos niveles de repitencia, de sobriedad y de deserción escolar en la escuela secundaria y una marcada disparidad de acceso y de calidad entre escuelas y entre las jurisdicciones, que se verifica en la diferencia en la cantidad de días y horas de clase, en los presupuestos provinciales, en la infraestructura y en los sueldos docentes. Según datos de 2010, un 17% de los adolescentes no estaba escolarizado. Debe tenerse en cuenta que ese dato implica desigualdades significativas: mientras que en los sectores de mayores ingresos sólo un 5% de los adolescentes no había asistido a ningún establecimiento escolar, entre los

sectores de menores ingresos este número ascendía al 63%. La disparidad se repite en la escolarización de niños y niñas de 3 y de 4 años entre las distintas provincias, que presentan diferencias de hasta un 50%. También los déficits de escolarización se elevan en el caso de jóvenes de zonas rurales y/o de pueblos originarios. El acceso a la educación de las comunidades campesinas e indígenas requiere especial atención.

La nueva administración de gobierno consideró que el principal desafío en materia educativa está vinculado con mantener e incrementar el nivel de las inversiones, reforzando la situación de los docentes en materia de capacitación, condiciones de trabajo y salarios. Los avances de los últimos años plantean una oportunidad: habiendo iniciado el camino de la inclusión educativa, poder superar los problemas estructurales pendientes para así finalmente poder incorporar la discusión sobre los modelos educativos y avanzar en una seria mejora de la calidad.

En este marco, el gobierno nacional planteó como prioridad la ampliación del acceso de la primera infancia al sistema educativo. Anunció la presentación de un proyecto de ley para ampliar la obligatoriedad escolar desde los 3 años y la construcción de 3.000 nuevos jardines de infantes durante su gestión. En un contexto de profunda desigualdad en el acceso a la educación de nivel inicial según sector socioeconómico, esta propuesta resulta central para garantizar el acceso a la educación de los sectores de menores ingresos, que además impacta en una problemática fundamental en materia de cuidado, derechos de la infancia y derechos de las mujeres. Aún resta saber los términos concretos de esta política, para la que deberemos prestar especial atención en cuanto a los criterios que se utilizarán para su localización, gestión y control. Resulta central que estas políticas no refuercen la generación de circuitos de calidad diferenciados para sectores pobres y no pobres.

Como en la mayoría de las áreas, en el campo de la educación la discusión salarial está presente y plantea grandes tensiones. Las dificultades económicas generales (como la fuerte inflación y el incremento de las tarifas de los servicios) impactan en el sector docente. Esto dificulta aún más los acuerdos salariales entre los

gremios docentes y el Estado, retrasando en algunos casos el comienzo del año escolar. Durante la negociación de 2016, las clases comenzaron más tarde de lo previsto en el calendario escolar en 13 provincias argentinas.

En educación de nivel superior, la creación de universidades en diferentes regiones del país y en particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires amplió significativamente el acceso a la formación profesional. Desde 2002 se crearon once nuevas universidades, de las cuales cinco se localizaron en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Actualmente dicha región cuenta con 12 universidades nacionales donde, según encuestas realizadas por las propias instituciones, alrededor del 80% de los alumnos representa a la primera generación familiar que accede a este nivel educativo.

Hay un dato que merece cierta atención con relación al acceso a la educación universitaria. Un grupo de universidades planteó judicialmente que la legislación que extiende el acceso irrestricto de estudiantes al sistema de educación universitario implica una intromisión en la “autonomía universitaria”, en tanto estos centros de estudios no pueden definir sus planes de estudios en función de ciertas decisiones de ingreso de estudiantes. Plantearon la discusión a nivel judicial y en uno de los casos, el gobierno nacional decidió aceptar el reclamo, y por lo tanto un juez federal consideró que la ley de acceso irrestricto a la universidad es inconstitucional. El caso fue apelado por el fiscal federal, en representación de los estudiantes que no son parte en el expediente judicial y el tema está en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Lo relevante en todo caso es que si bien los efectos de una declaración judicial de inconstitucionalidad solo tienen efecto sobre aquél que demandó la inconstitucionalidad de la norma, en los hechos y como consecuencia de la decisión del gobierno nacional de aceptar el reclamo de las universidades, todas aquellas universidades que lo soliciten podrán acceder a ello. Por lo demás, el gobierno nacional obtuvo judicialmente aquello que no debatió en el Congreso, o sea, la modificación de una ley que asegura el acceso irrestricto al sistema

universitario. Esto reduce las capacidades del Estado argentino para alcanzar las metas de ODS 4.

### 3. Análisis de escenarios referidos a los ODS 6 y 7: agua limpia y saneamiento y energía asequible y no contaminante

La cobertura universal y la gestión eficiente de los servicios básicos son fundamentales para la mejora de los niveles de salud de la población, para impulsar el desarrollo económico y para promover la integración socio territorial.

Entre 2003 y 2015 el Estado, en sus diferentes niveles, retomó el protagonismo en la prestación de los servicios públicos. La mayoría de las empresas prestadoras del servicio de agua y saneamiento que habían sido privatizadas en la década del 90 fueron reestatizadas y el gobierno nacional, a través de diferentes agencias, financió la construcción de obras básicas (plantas de tratamiento, bombeo y grandes conducciones) y ampliaciones de las redes domiciliarias. El ejemplo más importante fue la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA) que reemplazó en el Área Metropolitana de Buenos Aires, luego de una gestión deficiente, a la empresa privada concesionaria Aguas Argentinas S.A<sup>4</sup>. Desde entonces, más de 2,3 millones de personas fueron incorporadas al servicio de agua potable y más de 1,7 millones al servicio de saneamiento. Según datos del último censo realizado en 2010, el 96% de la población de la AMBA accede al agua potable y el 80% lo hace a través de la red pública. En materia de cobertura de energía eléctrica, la Argentina presenta un nivel prácticamente universal y una cobertura de gas cercana al 94% aunque, en este último caso, sólo el 56% está conectado a la red pública.

El gobierno anterior sostuvo una política de subsidios a los servicios de agua, de electricidad y de gas, que mantuvo las tarifas a niveles muy accesibles. Esta política tenía serias deficiencias en su aplicación, ya que

no tenía en cuenta necesidades sociales, impactos ambientales y comerciales diferenciales. Al mismo tiempo, la falta de inversiones en la infraestructura de distribución hizo que hubiera importantes dificultades que causaron en diferentes momentos cortes de servicio.

El actual gobierno nacional redujo los subsidios con el argumento de que eran insostenibles para su criterio de eficiencia económica. Esto ocasionó que para una importante cantidad de los hogares, comercios e industrias las tarifas se multiplicaron entre 4 y 7 veces. La magnitud y alcance de los aumentos provocaron un fuerte impacto en las economías familiares, en el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas y en las actividades que desarrollan las organizaciones sociales. Según un informe realizado por una de las principales centrales sindicales del país, el poder adquisitivo del salario sufrió una caída del 12% entre noviembre de 2015, y marzo de 2016. Asimismo, las ventas en los comercios minoristas sufrieron desde enero de 2016 una fuerte contracción. Las últimas cifras, del mes de abril, reflejan una contracción interanual del 6,6%<sup>5</sup>.

El gobierno buscó atenuar el impacto a través del anuncio de una “tarifa social” para determinados grupos (beneficiarios de programas sociales, jubilados, personas con discapacidad, entre otros), pero no fue suficiente. Finalmente, ante el fuerte rechazo social, el gobierno retrocedió parcialmente anunciando un techo para los aumentos del 400%. En la actualidad los incrementos tarifarios se encuentran judicializados, porque los jueces entienden que no se cumplió con un requisito ineludible en materia de servicios públicos, esto es, la realización de una audiencia pública para explicar y discutir propuestas de aumentos de tarifas. Resta saber el alcance del derecho a la protección judicial, por un lado, los jueces podrían involucrarse en el análisis de razonabilidad de las medidas adoptadas y contrastar esas medidas con los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos, o también

4 AYSA presta servicios en 17 de los 24 municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que concentra más un tercio de la población nacional.

5 Centro CIFRA, Informe de Coyuntura 19 (mayo 2016). Ver: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/I%20C%2019.pdf>

podrían exigir el desarrollo de una audiencia pública, lo que podría significar una salida o respuesta formal a un tema que puede tener un impacto relevante sobre el cumplimiento de las ODS.

Entre las principales cuestiones pendientes se encuentra el desarrollo de fuentes de energía renovables en las cuales prácticamente no se ha avanzado nada en las últimas décadas. El actual gobierno anunció el lanzamiento de licitaciones para el desarrollo de energía eólica, aunque aún se desconocen los detalles.

#### **4. Análisis de escenarios referidos al ODS 8: trabajo decente y crecimiento económico**

Las distintas etapas del proceso de desarrollo argentino muestran fuertes y periódicas fluctuaciones derivadas de los ciclos de crecimiento y estancamiento económico, alternancia, según el esquema de la CEPAL, entre “modelos de crecimiento hacia fuera” y “modelos de crecimiento hacia adentro”, asimetrías entre regiones y debilidades fundadas por el alto nivel de concentración de la renta y del poder de los grupos privilegiados, entre otros motivos.

El crecimiento económico impulsado por los gobiernos entre 2003 y 2015 se centró en la paulatina reconstitución de las redes productivas, la expansión del mercado interno y de los servicios, el incremento del empleo formal y la reducción de la pobreza. Así, el país transitó un proceso de fuerte crecimiento económico que se atenuó desde 2009, en el contexto de la crisis económica mundial. A pesar de esto, las últimas estadísticas revelaron un crecimiento del PBI del 2,1% para 2015. No todas las regiones del país ni todos los sectores sociales mejoraron sus condiciones de la misma manera en este proceso, pero hay un acuerdo extendido sobre que estas políticas tuvieron efectos positivos en materia de recuperación de la integración territorial y social.

Esto se reflejó en un fuerte proceso de crecimiento de los niveles de empleo privado registrado hasta 2011, año a partir del cual dicho crecimiento se detuvo. Según datos

oficiales, entre 2003 y 2014 se crearon más de 2.6 millones de empleos registrados, en el sector privado<sup>6</sup> y la tasa de desempleo se redujo a alrededor del 6%.

Ahora bien, más allá de estos datos que indican una mejora en términos de acceso al mercado de trabajo, para que este tipo de acceso sea considerado decente o digno, conviene tener en cuenta lo siguiente. Durante la última década las tasas de empleo informal se mantuvieron por encima del 30 % con picos del 50 % en 2004 y picos de reducción hasta casi el 30 % en 2013. Además, durante los últimos años el foco en materia de empleo no estuvo puesto en la calidad del empleo, o en las condiciones estructurales que permiten o promueven un empleo que no puede caracterizarse como decente o digno. No existieron modificaciones normativas con relación a las condiciones de contratación o el tipo de contratación. Son más que destacables la existencia de una nueva ley de empleo en casas particulares y una nueva ley de protección del empleo rural, pero son los únicos ejemplos de transformaciones en el mercado de trabajo en términos de condiciones y calidad de la contratación. Tampoco hubo un fortalecimiento de los espacios de protección de los trabajadores y trabajadoras como las agencias del Estado encargadas de supervisar las condiciones de trabajo o los tribunales judiciales como órganos encargados de proteger a los trabajadores en sus disputas como empresas.

Es en este contexto, que el nuevo gobierno decidió implementar medidas que implicaron el despido de gran cantidad de trabajadores del sector público, algunos incluso con muchos años de antigüedad en el Estado, lo que fue favorecido por las condiciones de contratación en las que se encontraban. Las medidas de despidos de trabajadores del Estado fue planteada, en términos públicos con varios propósitos: la reducción del gasto público, el desmantelamiento de diversos programas sociales o de control del mercado y cierta deslegitimación del empleo público. El Ministerio

---

<sup>6</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ver: [http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/oede/estadisticas\\_nacional.es.asp](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/oede/estadisticas_nacional.es.asp)

de Modernización informó hasta el mes de mayo se habían llevado a cabo cerca de 11.000 despidos del sector público y que esto iba a representar un ahorro cercano a los 2800 millones de pesos anuales en el gasto salarial.

Además esta medida operó en el mercado laboral y las empresas también despidieron trabajadores. Según los datos oficiales del Ministerio de Trabajo, entre diciembre de 2015 y mayo de 2016 se perdieron más de 118.000 puestos de trabajo solo en el sector privado. Entre los sectores más afectados se destaca el de la construcción principalmente por la paralización de las obras financiadas por el Estado. En los primeros cuatro meses del actual gobierno, el nivel de actividad sufrió una caída del 22,7%<sup>7</sup>.

### 5. Análisis de escenarios referidos al ODS 10: reducción de las desigualdades

La desigualdad y la informalidad ocupan un lugar central entre las problemáticas socioeconómicas de la Argentina en la medida en que la estructura social, política e institucional del país se fundó, con excepción de determinados períodos, en un modelo de libre mercado con una distribución de recursos desigual que benefició a sectores minoritarios con alta renta y capacidad para garantizar su reproducción.

La lectura de las cifras oficiales, con su lastre de falta de credibilidad por las razones expuestas, parece mostrar una evolución favorable en los últimos años: desde comienzos de siglo hasta 2014, el nivel de desigualdad, medido según el índice de Gini, pasó de casi 0,6 a 0,412. En el contexto de las políticas de ampliación de derechos que se implementaron entre 2003 y 2015, la inequidad en el reparto de la riqueza y los altos niveles de trabajo informal fueron dos de los núcleos centrales de la disputa socio política.

Las medidas adoptadas por el nuevo gobierno sugieren además de un cambio en el modelo de desarrollo una modificación de los indicadores vinculados a la distribución del ingreso en desmedro de los sectores

populares. De acuerdo, a los procesos de discusión del nivel de aumento de los salarios (mecanismo de paritarias) frente a los elevados índices de inflación es posible advertir una modificación del lugar relevante que tenían las paritarias para sostener el proceso de redistribución. La capacidad de las asociaciones gremiales en un contexto de retracción del empleo y despidos en el sector privado va ser clave para analizar de qué manera se sostienen algunos indicadores de redistribución.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un fallo del mes de junio de 2016 consideró que el derecho a huelga le corresponde a los sindicatos, lo que limita la capacidad de organizaciones de trabajadores, sindicatos en formación o trabajadores tercerizados o del sector informal para asegurarse pisos mínimos de discusión con empleadores y empresarios. Algunos hechos de represión y criminalización de la protesta social, vuelven a mostrar la importancia de asegurar condiciones mínimas para el ejercicio de ese derecho que es clave para disputar decisiones estatales o privadas que tienen impacto sobre sectores populares.

Ya en 2011, en el contexto de diversos hechos de violencia contra actores sociales, por parte de actores públicos como privadas, el Comité de DESC, señaló que “expresa preocupación por los casos en que los agentes y fuerzas de seguridad, tanto públicos como privados, han recurrido a represalias y a un uso desproporcionado de la fuerza contra personas que participaban en actividades de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en el contexto de conflictos de tierras”. Por eso, el Comité instó a la Argentina “a proteger a los activistas sociales y a los defensores de los derechos humanos de toda forma de intimidación, amenaza y, especialmente, uso desproporcionado de la fuerza por agentes y fuerzas de seguridad, tanto públicos como privados. Asimismo pide al Estado parte que vele por que se investiguen sin demora y de manera exhaustiva todas las alegaciones de represalias y malos tratos y por que los responsables comparezcan ante la justicia”.

Diversos hechos de violencia contra trabajadores se produjeron en 2014 y 2015 por el reclamo de

<sup>7</sup> Centro Cifra, Informe de Coyuntura 19 (mayo 2016). Ver: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/I%20C%2019.pdf>

condiciones de trabajo en el sector privado, por lo tanto deviene imprescindible prestar especial atención para el desarrollo de las metas de la ODS 10 de qué manera se asegura el libre ejercicio de la protesta social, sin temor por parte de aquellos que participan a verse amenazados o dañados o criminalizados.

## 6. Análisis de escenarios referidos al ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles

Los conflictos urbanos y habitacionales adquieren una fuerte impronta en la Argentina que es uno de los países con mayor grado de urbanización de América Latina. Actualmente, más del 90% de su población vive en núcleos mayores a los 2.000 habitantes. Adicionalmente, ese trata de un país tempranamente urbanizado: en la década del 30 del siglo XX ya más del 55% de su población residía en ciudades. A pesar de ello, las políticas de regulación territorial de los diversos niveles estatales han sido, en general, políticamente débiles, o técnicamente inadecuadas.

Durante los últimos 12 años, la creciente centralidad del Estado nacional tuvo su correlato en cierto nivel de relevancia asignada a la planificación territorial como una herramienta de política pública al servicio del desarrollo y una creciente institucionalización de la política territorial y urbana en particular. Pero su implementación, tanto a nivel del gobierno nacional, como de las provincias, mantuvo una visión sectorial de los problemas urbanos y ambientales, expresada en una amplia gama de organismos públicos diferenciados y con escasa articulación entre sí.

A su vez, los programas y normas provinciales de ordenamiento territorial se encuentran desactualizados y en general son inapropiados para conducir procesos socio territoriales complejos. Como ejemplo de esto, sólo se aprobó en 2009 una nueva ley en la provincia de Mendoza que si bien especifica un proceso completo de planificación, no cuenta con mecanismos efectivos de gestión del territorio. Como excepción a lo expresado, merece una mención especial la sanción de ley de Acceso Justo al Hábitat, en 2012 en la Provincia de Buenos de Aires. El propósito de la norma es fortalecer la capacidad estatal para intervenir activamente, junto con otros

actores sociales, en la modificación de las dinámicas urbanas y del mercado del suelo que generaron la exclusión de amplios sectores medios y pobres.

A partir del cambio de gobierno y hasta la fecha, la situación de las políticas de hábitat es de completa indefinición y parálisis (incluyendo la suspensión de obras en marcha como resultado del ajuste estructural del sector público). A nivel del gobierno nacional se creó la Secretaria de Vivienda y Hábitat (dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda) con dos Subsecretarías: de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Hábitat y Desarrollo Humano. De tal forma quedó claramente delineada una estrategia que asume las características clásicas de las políticas habitacionales latinoamericanas: un área encargada de la construcción de unidades de vivienda y un área responsable de la regularización de barrios informales.

En forma simultánea, el nuevo gobierno nacional buscó darle forma a una de las herramientas preferidas del mercado inmobiliario: el crédito hipotecario. Este enfoque confía en que las fuerzas del mercado resolverán el problema del déficit habitacional. Para ello, el Banco Central de la República Argentina, creó recientemente el instrumento financiero “Unidad de vivienda” (UVI´S)<sup>8</sup>, con la intención de sortear las restricciones inflacionarias de los créditos hipotecarios tradicionales. Su implementación ha sido escasa debido al muy alto nivel de inflación derivado de las propias medidas gubernamentales.

Como contracara de este proceso de paulatina mercantilización de la política territorial es importante resaltar tanto la propuesta programática del Consenso Nacional por un Hábitat Digno como la Ley de Acceso Justo al Hábitat<sup>9</sup>: ambas iniciativas van en línea con los

8 Se trata de una unidad de medida que se actualiza diariamente según el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), basado en el índice de precios al consumidor.

9 El Consenso Nacional por un Hábitat Digno fue elaborado en 2014 por el Colectivo Multisectorial Habitar Argentina (<http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>). La Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 fue aprobada en la Provincia de Buenos Aires en noviembre de 2012 (<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>).

planteos de la Agenda y han sido producto del esfuerzo de organizaciones populares. En los dos casos, la idea central es que las políticas tendientes a alcanzar un hábitat digno para todos los sectores son parte indisoluble de un programa de desarrollo justo y que tienen como condición un fortalecimiento de la intervención del Estado en la construcción del territorio y en el funcionamiento del mercado inmobiliario. Además del evidente impacto que tienen estas políticas en la mejora de la calidad y de las condiciones de vida de la población, para su efectivización se requieren mecanismos de redistribución de las rentas generadas por las decisiones de política territorial. Sólo de tal forma estas políticas pueden superar el estadió de las acciones de corte compensatorio y remedial (como tradicionalmente han sido concebidas en nuestro país y en América Latina) y adquieren la capacidad de convertirse en un instrumento privilegiado de igualdad y cohesión social.

### III. ¿Es posible alcanzar las metas de los ODS en la Argentina del año 2030?

La Agenda 2030 se plantea como una guía para el diseño y puesta en marcha de procesos y programas de desarrollo durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados miembros se comprometieron a movilizar los medios oportunos para su implementación con un claro sentido político: preservar los bienes comunes y el ambiente y beneficiar a la población más pobre y vulnerable.

El pasado 1 de marzo, en el discurso de apertura de sesiones del Congreso Nacional, el presidente de la Nación mencionó ocho veces la palabra “desarrollo”. En ninguno de los casos explicitó qué tipo de desarrollo se pretende implementar en la Argentina y, por lo tanto, qué dirección social y política tendrá dicho proceso. En verdad, el concepto, en todos los casos, fue usado simplemente como un sustantivo que porta colectivamente un sentido positivo. Sin embargo, la idea de desarrollo, entendido como un proceso de progreso integral que, liderado por el Estado, alcance de manera equitativa y sostenida al conjunto de la sociedad, tal como plantea la Agenda, no parece constituir un

paradigma que estructure las políticas de la alianza que actualmente gobierna la Argentina.

Durante poco más de una década se habían logrado mejorar de manera sustantiva las condiciones de vida de importantes sectores de la sociedad. Algunas políticas debían ser profundizadas para ampliar la capacidad de protección social y el nivel de bienestar de la población. Otras requerían ajustes significativos.

El análisis indica que en este momento el camino trazado por el actual gobierno no va en la dirección de ajustar y profundizar esas políticas sino en el sentido de revertirlas: se orientan a la libertad de mercado y otorgan grandes beneficios fiscales y financieros a los sectores concentrados. En el mismo sentido pueden leerse medidas como la eliminación de subsidios y el aumento de tarifas en la prestación de servicios básicos de luz, gas y agua sin calcular sus costos sociales en particular en poblaciones de menores ingresos. El conjunto de estas medidas hace que las perspectivas a futuro en materia de empleo sean poco alentadoras sobre todo en un contexto regional e internacional también negativo<sup>10</sup>.

En este mismo sentido aparecen contradicciones importantes entre la orientación de las medidas oficiales y los objetivos de la Agenda en materia de hábitat y desarrollo territorial. Los ODS proponen un conjunto de metas destinadas a lograr que los diferentes centros urbanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El logro de estas metas es posible mediante el diseño de políticas y la implementación de instrumentos de gestión que intervengan en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, busquen la disminución de las brechas de desigualdad y promuevan un desarrollo territorial respetuoso de los bienes comunes. La dirección que

---

10 En su trabajo Panorama Laboral 2015 para América Latina y el Caribe, la Organización Internacional del Trabajo señala que el desempleo en América Latina creció en 2015 por primera vez en cinco años: pasó del 6,2% en 2014 al 6,7% el año pasado, y la proyección es que en 2016 llegue al 6,9%. El mismo informe da cuenta de que en Sudamérica la situación es aún más grave: el desempleo pasó del 6,8% en 2014 al 7,6% en 2015. Consulta en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_435169.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf)

han tomado las políticas en los últimos meses es la de priorizar el acercamiento con las lógicas de mercado y con los instrumentos financieros.

Adicionalmente, es importante resaltar que la Agenda 2030 plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Esto supone una visión holística de los procesos que cuestiona el abordaje sectorial y fraccionario que han tenido siempre las políticas públicas y que, hasta ahora, parece profundizarse en la nueva gestión gubernamental.

La incorporación de la Agenda a las políticas nacionales ha sido, hasta el momento, promovida por la Cancillería, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo no pasaron de anuncios de carácter general como la puesta en marcha del plan Hambre Cero, haber dado rango ministerial a la temática de medio ambiente y gestionar las políticas con mayor eficiencia incorporando especialistas provenientes del ámbito privado y de la academia.

Como se señala en los párrafos anteriores, la orientación de las actuales políticas y programas públicos sigue un claro alineamiento con los intereses de los sectores de mayor poder político y económico por encima de cualquier otra consideración en materia social, ambiental o institucional. Pero el despliegue de la participación política desde el fin de la dictadura ha permitido otra base de manifestaciones sociales y políticas desde diversos espacios de la sociedad. La vulneración de diferentes derechos económicos y sociales en muy corto plazo está generando un paulatino y creciente rechazo por parte de distintos sectores sociales.

En este contexto, y aún cuando el escenario resulte complejo de evaluar, las evidencias muestran que a través de las políticas en marcha no sólo no se alcanzarán las metas establecidas en la Agenda 2030 sino que se producirá un importante retroceso con respecto de la situación social y ambiental que se había logrado durante la década anterior. Preservar los logros sociales y de bienestar alcanzados y articular acciones críticas frente a un nuevo giro neoliberal que parece propiciar mayor desigualdad social y contaminación ambiental requiere de la revisión de posicionamientos y establecer objetivos comunes en línea con los ODS entre los muy diversos y activos espacios de participación (sindicales, comunitarios, de organizaciones civiles) existentes.