

**Recalde, María Cecilia**

*El desarrollo humano como tarea del Congreso de la Nación: la noción actual de prosperidad en la Constitución Nacional*

**Tesis de Doctoral en Ciencias Jurídicas  
Facultad de Derecho**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Recalde, M. C. (2016). *El desarrollo humano como tarea del Congreso de la Nación : la noción actual de prosperidad en la Constitución Nacional* [en línea]. Tesis de Doctorado. Universidad Católica Argentina. Facultad de Derecho. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/desarrollo-humano-tarea-congreso.pdf> [Fecha de consulta: .....]



**FACULTAD DE DERECHO  
DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**TESIS DOCTORAL DE  
MARÍA CECILIA RECALDE**

**“EL DESARROLLO HUMANO COMO TAREA  
DEL CONGRESO DE LA NACIÓN:  
LA NOCIÓN ACTUAL DE PROSPERIDAD EN LA  
CONSTITUCIÓN NACIONAL”**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. EUGENIO LUIS PALAZZO**

**FECHA DE PRESENTACIÓN: ABRIL DE 2016**



**EL DESARROLLO HUMANO COMO TAREA  
DEL CONGRESO DE LA NACIÓN:  
LA NOCIÓN ACTUAL DE PROSPERIDAD  
EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**



*“La persona del hombre es la más noble cosa del mundo”  
Las Siete Partidas<sup>1</sup>*

*“El desarrollo es, de hecho, un compromiso trascendental  
con las posibilidades de la libertad”  
Amartya Sen<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> “Las Siete Partidas”, Partida Séptima, Título I, Ley 26.

<sup>2</sup> Sen, Amartya “Desarrollo y Libertad”, Ed. Planeta, Bs. As., 2000, p. 356.



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
1. Justificación de la elección del tema de tesis.....	1
2. Plan de trabajo.....	3
2.1. Primera Parte.....	3
2.2. Segunda Parte.....	4
2.3. Tercera Parte.....	4
2.4. Cuarta Parte.....	4
2.5. Conclusión.....	5

### **PRIMERA PARTE**

#### **EL PROGRESO, EL DESARROLLO Y EL DESARROLLO HUMANO EN EL PENSAMIENTO Y EN LAS NORMAS INTERNACIONALES**

<b>CAPÍTULO I</b> .....	9
<b>PROGRESO, DESARROLLO Y DESARROLLO HUMANO</b> .....	9
1. Las primeras ideas referidas al progreso.....	9
1.1. El progreso en Grecia y en Roma.....	10
1.2. San Agustín.....	12
2. La Edad Media.....	13
3. El replanteo de los avances del conocimiento y la idea del progreso.....	14
3.1. Jean Bodin.....	15
3.2. Francis Bacon.....	16
3.3. Descartes.....	16
3.4. Las Academias y Sociedades.....	17
3.5. Los Antiguos y los Modernos.....	18
3.6. El pensamiento pre-revolucionario.....	19
4. El progreso luego de la Revolución Francesa. Progreso y desarrollo.....	23
4.1. Saint-Simon.....	25
4.2. Comte.....	25
4.3. Influencias en los pensadores del Río de la Plata.....	26
4.4. El desarrollo en la segunda mitad del siglo XIX.....	27
5. Paréntesis y replanteo del desarrollo. Las guerras mundiales.....	28
5.1. La Primera Guerra Mundial y la Sociedad de las Naciones.....	29
5.2. La Segunda Guerra Mundial y la Organización de las Naciones Unidas.....	31
6. Desarrollo y subdesarrollo.....	33
6.1. El Plan Marshall.....	33
6.2. El <i>Punto Cuatro</i> del discurso de Truman de 1949.....	33
6.3. Los países <i>no alineados</i> . La Conferencia de Bandung.....	35
7. La cuestión del desarrollo/subdesarrollo en Argentina. El desarrollismo.....	36
8. Desarrollo económico y desarrollo humano.....	38

8.1. La “Primera Década del Desarrollo” de las Naciones Unidas. ....	38
8.2. La “Segunda Década del Desarrollo” de las Naciones Unidas. La <i>teoría de las necesidades básicas</i> .....	39
8.3. Los albores de la <i>teoría del desarrollo humano</i> en la década de los '80. Ajustes y desarrollo.....	42
8.4. La década de los '90. Amartya Sen, Mahbub Ul Haq y el PNUD. ....	44
8.5. El cambio del milenio. ....	48
9. Los escépticos del desarrollo humano. La teoría del decrecimiento y las teorías post-desarrollistas. ....	49
10. La Doctrina Social de la Iglesia y el desarrollo.....	51

## **CAPÍTULO II**

### **EL DESARROLLO COMO DERECHO HUMANO:**

#### **DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS,**

#### **DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO,**

#### **Y DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS**

1. Un antecedente valioso: La Proclamación de Teherán. ....	54
2. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. ....	55
3. La Declaración de Viena de 1993 y su Programa de Acción.....	58
4. La Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 58/172 de 2003. ....	61
5. La posición de los países frente al derecho al desarrollo en el seno de las Naciones Unidas.....	63
6. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del año 2000.....	64
7. Algunas Cartas de Derechos regionales vigentes y el derecho al desarrollo.....	66
7.1. Europa.....	67
7.2. África.....	69
7.3. El sistema árabe. ....	70
7.4. Asia y Oceanía. ....	71

## **CAPÍTULO III**

### **EL DESARROLLO HUMANO EN OTRAS CONSTITUCIONES**

#### **DE AMÉRICA Y DEL MUNDO**

1. América del Sur.....	73
1.1. Bolivia.....	73
1.2. Brasil.....	74
1.3. Colombia. ....	74
1.4. Chile. ....	75
1.5. Ecuador.....	75
1.6. Paraguay.....	76
1.7. Perú.....	76
1.8. Venezuela.....	77
2. Resto del mundo.....	77
2.1. Angola.....	78
2.2. República Dominicana. ....	78
2.3. Irán. ....	78

2.4. Marruecos.....	79
2.5. Nicaragua.....	79
2.6. Papúa Nueva Guinea.....	80
2.7. Surinam.....	80
2.8. Tayikistán.....	80
3. Otros conceptos.....	80

## **CAPÍTULO IV**

### **EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO**

#### **EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA**

1. Cautela y preocupación.....	83
1.1. Pío VII y las consecuencias post-revolucionarias francesas.....	84
1.2. Gregorio XVI y su Encíclica “Mirari Vos”.....	85
1.3. Pío IX y la realidad italiana.....	87
a) “Noscitis et Nobiscum”.....	87
b) “Quanta Cura” y el “Syllabus de Errores”.....	88
2. La Revolución Industrial, la “cuestión social” y la doctrina social de la Iglesia.....	88
2.1. El Obispo Von Ketteler.....	89
2.2. La “Rerum Novarum” de León XIII.....	90
2.3. Algunos documentos sociales posteriores a la “Rerum Novarum”.....	92
3. El desarrollo en la doctrina social de la Iglesia.....	95
3.1. El desarrollo como nuevo nombre de la paz: la obra de Pablo VI.....	95
3.2. Juan Pablo II.....	98
a) “Laborem Exercens”.....	98
b) “Sollicitudo Rei Socialis”.....	98
c) “Centesimus Annus”.....	100
3.3. Benedicto XVI.....	102
a) “Spe Salvi”.....	102
b) “Caritas in Veritate”.....	105
3.4. Francisco.....	109
a) “Lumen Fidei”.....	109
b) “Evangelii Gaudium”.....	109
c) “Laudato Si”.....	114

## **SEGUNDA PARTE**

### **EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO**

#### **EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES ARGENTINAS**

## **CAPÍTULO V**

### **EL PROGRESO EN EL PENSAMIENTO ARGENTINO PREVIO A 1853**

1. Las ideas acerca del progreso hasta la Batalla de Caseros.....	119
1.1. América colonial.....	119
1.2. Las primeras formaciones ilustradas.....	121
1.3. El “Salón Literario” de Marcos Sastre.....	122

1.4. Esteban Echeverría.....	123
1.5. Juan Bautista Alberdi.....	125
2. Entre Caseros y la Constitución Nacional de 1853. ....	128
2.1. Algunas ideas en torno al concepto en “Las Bases” de Alberdi.....	128
2.2. Alberdi y la Constitución del Estado de California de 1849.....	132
2.3. El proyecto de Alberdi. ....	133
2.4. El proyecto de De Angelis.....	134

## **CAPÍTULO VI**

### **EL PROGRESO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1853**

#### **Y SUS REFORMAS DE 1860, 1949 Y 1957**

1. La cláusula del progreso en el Congreso General Constituyente de 1852/1853.....	137
2. La cláusula del progreso en la reforma constitucional de 1860.....	138
3. La Reforma Constitucional de 1949. ....	139
3.1. Los textos reformados vinculados con la cláusula del progreso y con el desarrollo humano.....	140
3.2. La exposición de motivos en la Convención Reformadora de 1949. ....	142
4. La Reforma Constitucional de 1957. ....	143

## **CAPÍTULO VII**

### **LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994**

#### **Y EL DESARROLLO HUMANO**

1. El desarrollo humano en el texto de la Constitución Nacional.....	151
2. El contexto histórico-político de la reforma de 1994. ....	153
3. La actualización de las atribuciones del Congreso dentro del marco de la Convención Reformadora de 1994. ....	155
4. La habilitación de la actualización de la cláusula del progreso. ....	156
5. La inclusión del concepto desarrollo humano en la nueva cláusula del progreso. ....	158
5.1. El proyecto Cafiero.....	158
5.2. La cuestión en la Comisión de Redacción y en el Plenario de la Convención.....	161
5.3. La ampliación de fundamentos de la incorporación del concepto desarrollo humano en la cláusula del progreso. ....	166
a) La inserción del convencional Cafiero.....	166
b) La inserción de la convencional Carrió.....	170
5.4. La aprobación del texto del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional.....	171
5.5. El rol del Poder Ejecutivo. ....	171
6. El desarrollo humano de los pueblos indígenas argentinos. ....	172
7. La inclusión del concepto desarrollo humano en la nueva cláusula ambiental. ..	175
8. Las facultades de las provincias y el desarrollo humano. ....	178

**CAPÍTULO VIII**  
**EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO**  
**EN LOS TRATADOS CON JERARQUÍA CONSTITUCIONAL**  
**Y EN OTROS TRATADOS EN LOS QUE ARGENTINA ES PARTE**

1. Los tratados con jerarquía constitucional.....	184
1.1. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. ....	185
1.2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	187
1.3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	190
1.4. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	195
1.4.1. Disposiciones del Pacto. ....	196
1.4.2. Las pautas para la interpretación del Pacto. ....	197
a) Los Principios de Limburg.....	197
b) Las Directrices de Maastricht sobre las Violaciones al Pacto. ....	201
1.4.3. El Protocolo Facultativo al Pacto. ....	204
1.5. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.....	204
1.6. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.....	205
1.7. Convención sobre los Derechos del Niño. ....	207
1.8. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.....	208
2. Otros tratados ratificados por nuestro país. ....	210
2.1. El Protocolo de San Salvador. ....	211
2.2. Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. ....	212
2.3. Los Acuerdos de Integración Regional. ....	214

**CAPÍTULO IX**  
**EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO**  
**EN EL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL Y**  
**DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

1. Las constituciones provinciales previas a 1853. ....	217
1.1. Santa Fe. ....	218
a) El Estatuto Provisorio de 1819. ....	218
b) La Constitución de 1841.....	218
1.2. Córdoba. ....	218
a) El Reglamento Provisorio del 30 de enero de 1821.....	218
b) El Código Constitucional Provisorio de 1847.....	219
1.3. Catamarca. ....	219
1.4. Tucumán, Mendoza, Entre Ríos, Santiago del Estero, San Luis y Jujuy.....	219
2. Las constituciones provinciales inmediatamente posteriores a 1853.....	220
3. La prosperidad, el progreso y el desarrollo humano en el constitucionalismo provincial de los siglos XX y XXI. ....	221
3.1. La prosperidad y el progreso. ....	221
3.2. El desarrollo.....	222
3.3. El desarrollo humano.....	222

**TERCERA PARTE**  
**EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO**  
**EN LA TAREA DE INTERPRETACIÓN NORMATIVA**

**CAPÍTULO X**  
**FORMA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES.**  
**LA INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS FUNDAMENTALES**

1. La clasificación de las normas constitucionales.....	227
1.1. Linares Quintana y la doctrina norteamericana.....	228
1.2. La opinión de Vanossi.....	228
1.3. La clasificación propuesta por Sagüés.....	229
1.4. La opinión de Quiroga Lavié.....	230
1.5. Otra clasificación propuesta en la doctrina sudamericana. Castro Patiño.....	231
1.6. La cuestión en Brasil: la opinión de Da Silva.....	232
1.7. Algunas objeciones a Da Silva: la propuesta de Marçal Justen Filho.....	233
2. Las reglas, los principios y los valores.....	234
2.1. La teoría de los derechos fundamentales.	
Las <i>normas-reglas</i> y las <i>normas-principios</i> .....	234
2.2. Normas, valores y principios. La cuestión en España.....	237
2.3. Algunas opiniones en nuestro país.....	240
a) Bidart Campos.....	240
b) Ciuro Caldani.....	240
c) Alice.....	241
d) Vigo.....	242
3. La cláusula del desarrollo humano: su difícil clasificación.....	243

**CAPÍTULO XI**  
**EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA JURISPRUDENCIA**  
**DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y**  
**EN LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES.**

1. Los primeros pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: El progreso ligado a la construcción de ferrocarriles.....	246
1.1. La labor del Congreso.....	246
1.2. La Corte Suprema y el progreso.....	250
2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la etapa posterior a la reforma constitucional de 1994.....	256
2.1. El desarrollo humano en la legislación.....	256
2.2. El desarrollo humano en la jurisprudencia.....	258
3. Los pronunciamientos de los tribunales internacionales.....	263
3.1. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	263
3.2. La Corte Europea de Derechos Humanos.....	264
3.3. La Corte Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.....	264

**CUARTA PARTE**  
**EL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA**  
**A 20 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**  
**DE 1994**

**CAPÍTULO XII**  
**EL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA SEGÚN LOS DATOS**  
**DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

- 1. Marco de referencia: el desarrollo humano en el mundo. ....269
- 2. El desarrollo humano en Argentina.....272

**CAPÍTULO XIII**  
**LOS ÍNDICES NACIONALES Y EL DESARROLLO HUMANO**

- 1. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. ....275
- 2. El Observatorio de la Deuda Social Argentina.....276

**CONCLUSIÓN** .....281

**BIBLIOGRAFÍA**.....289



## INTRODUCCIÓN

### 1. Justificación de la elección del tema de tesis.

La gran extensión de nuestro país y su escasa población desvelaban a Juan Bautista Alberdi y fueron motores esenciales para su pensamiento y su obra los que, en gran medida, estuvieron destinados a combatir esa realidad. Distintos capítulos de sus *Bases* se centraron en pensar un país nuevo a partir de ese desierto y su inmensidad y de ellos recordamos frases acuñadas y repetidas a lo largo de generaciones tales como “*gobernar es poblar*”, o “*el desierto, enemigo de América*”<sup>3</sup>.

En ese contexto el autor percibió que la única alternativa superadora era proyectar un sistema constitucional e institucional que impulsara a nuestro país al progreso. En sus palabras: *...la población de la República Argentina, hoy desierta y solitaria, debe ser el grande y primordial fin de su constitución por largos años. Ella debe garantizar la ejecución de todos los medios de obtener ese vital resultado. Yo llamaré estos medios ‘garantías públicas de progreso y engrandecimiento’. En este punto la constitución no debe limitarse a promesas; debe dar garantías de ejecución y realidad*<sup>4</sup>.

Así la idea de progreso (junto a la de prosperidad) tomó forma como objetivo constitucional y, una vez incorporada en el texto de 1853, pasó a ser un factor determinante para el crecimiento del país.

Casi un siglo y medio más adelante en la historia argentina, los convencionales constituyentes de 1994 retomaron la idea alberdiana del progreso, la modernizaron conforme a los avances que la cuestión tuvo tanto a nivel nacional como internacional, e incorporaron una nueva cláusula de la prosperidad, o cláusula del desarrollo humano, en el actual artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.

---

<sup>3</sup> “*En América gobernar es poblar*”, es el título del Capítulo XXXI de *Las Bases*. Y el Capítulo XXXII se titula “*Sin nueva población es imposible el nuevo régimen. Política contra el desierto, actual enemigo de América*”. Ver Alberdi, Juan B. “*Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*”, en Alberdi, Juan B. “*Organización de la Confederación Argentina*” El Ateneo, Bs. As. 1913, T. I.

<sup>4</sup> Alberdi, Juan B., op. cit., T. I, p. 15 y ss. en esp., pp. 92/93.

En 1994, entonces, un nuevo concepto ingresó en el texto constitucional no sólo en la norma mencionada sino además en el artículo 41, referido al derecho al ambiente sano; en el inciso 17 del artículo 75, relativo a las atribuciones del Congreso para reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y regular la entrega de tierras aptas y suficientes para su desarrollo humano; y en el artículo 125 que establece que las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Desde ese momento distintos autores han reflexionado en torno al significado y alcance de esas normas, en especial con respecto a la cláusula ambiental y la de los derechos de los pueblos originarios.

Sin embargo, a mi entender, aún no ha sido abordada en profundidad la nueva cláusula del progreso.

El desarrollo humano es un concepto que tiene una historia muy rica a nivel internacional, particularmente en sede de Naciones Unidas y que fue incluido en el artículo 75, inciso 19 con plena conciencia de su importancia y de las posibilidades de sus proyecciones como nuevo motor del progreso en el siglo XXI.

Por otra parte, el tema también adquiere una relevancia particular a la luz del planteo jurisprudencial de la necesaria operatividad de todos los derechos humanos, que implica que, lejos de ser ellos declamaciones o deseos del constituyente y del legislador, deben ser realidades claramente definibles y, en muchos casos, aún cuantificables, lo que obliga a profundizar en el estudio de esta cláusula constitucional y de las consecuentes atribuciones y obligaciones del Congreso de la Nación (y de las legislaturas provinciales).

En otras palabras, la cláusula del progreso ideada hace más de un siglo y medio por Juan Bautista Alberdi fue tomada tanto por el Congreso de la Nación como por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como herramienta esencial para el crecimiento de nuestro país en los primeros años de vida constitucional.

A más de veinte años de la reforma constitucional de 1994 la propuesta del presente trabajo consiste en analizar el significado que debe darse al desarrollo

humano dentro del contexto del artículo 75, inciso 19, perfilar sus proyecciones posibles y dilucidar si, como ocurrió en aquellos tiempos en los que el entonces artículo 67, inciso 16 de la Constitución Nacional fue un factor determinante para combatir el “desierto” que tanto preocupaba al autor de “Las Bases”, hoy el desarrollo humano debería ser el paradigma que defina la prosperidad en la República Argentina, visto como tarea del Poder Legislativo.

Esta tesis no pretende agotar los múltiples aspectos del tema. Ojalá sea un punto de partida para nuevas indagaciones que ayuden a adquirir conciencia de que esta manda de nuestra Constitución resulta el desafío más importante para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de nuestro suelo, muchos de ellos en situaciones de vivienda, alimento y culturales indignas.

## **2. Plan de trabajo.**

A los fines propuestos, el plan de trabajo se divide en cuatro partes.

### **2.1. Primera Parte.**

La Primera Parte tiene por objeto analizar los conceptos de progreso y de desarrollo humano tanto en el pensamiento como en las normas internacionales.

A tal fin un primer capítulo tratará acerca de los orígenes, la evolución y los contenidos que los conceptos *progreso*, *desarrollo* y *desarrollo humano* han tenido a través del tiempo; luego, en el segundo capítulo, se enfocará el tema desde la perspectiva del desarrollo humano como derecho y para ello se abordará el contenido de los documentos de Naciones Unidas sobre la cuestión, así como el de otros instrumentos que fueron consecuencia de ellos, como los informes elaborados dentro del marco de su Programa para el Desarrollo (PNUD) y el de los documentos regionales de derechos humanos; un tercer capítulo enfocará la cuestión desde las cláusulas referidas al desarrollo humano contenidas en otras constituciones de América y del mundo y, finalmente, en un último capítulo se analizarán los documentos que la Iglesia ha elaborado con relación a este tópico.

## **2.2. Segunda Parte.**

La Segunda Parte del trabajo se centra en el tratamiento que en nuestro país se ha dado a los conceptos de progreso y de desarrollo humano.

Un primer capítulo se destinará a recordar las ideas de Echeverría, Alberdi y la Generación del '37 con relación al progreso por su relevancia como antecedente de la redacción de la Constitución; en el segundo capítulo se abordará la cuestión del progreso a la luz de las normas de la Constitución Nacional de 1853 y sus reformas de 1860, 1949 y 1957; el capítulo tercero tratará sobre la reforma de 1994 y la incorporación constitucional del concepto desarrollo humano; seguidamente se enfocará la cuestión desde la mirada de los tratados internacionales suscriptos por nuestro país en los que se aborda el tema y finalmente el capítulo quinto estará dedicado a exponer el enfoque desde el constitucionalismo provincial y de la Ciudad de Buenos Aires.

## **2.3. Tercera Parte.**

La Tercera Parte tiene por objeto analizar el significado y los alcances de los conceptos progreso y desarrollo humano desde la óptica de la tarea de interpretación normativa.

Un primer capítulo abordará de manera genérica la cuestión referida a la interpretación de las cláusulas constitucionales, para dar marco al capítulo siguiente referido al tratamiento que la cuestión ha tenido en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los tribunales internacionales.

## **2.4. Cuarta Parte.**

Por último en la Cuarta Parte se intentará establecer si así como a comienzos de la vida constitucional de nuestro país la cláusula alberdiana de la prosperidad sirvió como motor para el progreso al ser puesta en práctica tanto por el Congreso de la Nación, como por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por el Poder Ejecutivo, lo mismo ha sucedido con la cláusula del desarrollo humano, a más de veinte años de su incorporación en el texto constitucional.

El primer capítulo se referirá a los datos estadísticos sobre el estado del desarrollo humano en la República Argentina proporcionados por el Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el segundo capítulo hará otro tanto con relación a los datos estadísticos nacionales, en especial los elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA).

### **2.5. Conclusión.**

En la conclusión se destaca el compromiso de nuestro país con el desarrollo humano, a partir tanto de los mandatos constitucionales como internacionales sobre ello; y el rol esencial que debe cumplir el Congreso en el tema.



**PRIMERA PARTE**

**EL PROGRESO, EL DESARROLLO Y  
EL DESARROLLO HUMANO EN EL PENSAMIENTO Y EN LAS NORMAS  
INTERNACIONALES**



## **CAPÍTULO I PROGRESO, DESARROLLO Y DESARROLLO HUMANO**

Aún cuando entre los autores que se han dedicado a estudiar las ideas de progreso y de desarrollo humano no resulte posible hallar una coincidencia absoluta en cuanto a sus orígenes y evolución, lo cierto es que sí existe, en cambio, un consenso bastante generalizado al menos en algunos aspectos esenciales, a saber:

a) La idea de progreso, tal como la concebimos en la actualidad, es de raigambre occidental. Esto no significa que fuera de Occidente no se haya tenido una noción de avance o de progreso, sino que la elaboración del concepto en sí, en el sentido en el que hoy se utiliza, se produjo en esta parte del Globo.

b) La idea de desarrollo fue de generación posterior a la de progreso y la de desarrollo humano apareció aún más tarde.

Dentro de este marco de referencia, entonces, el presente capítulo tratará acerca de los orígenes, la evolución y los contenidos que los conceptos progreso, desarrollo y desarrollo humano han tenido a través del tiempo, sin que ello implique agotar la cuestión ni profundizar en el pensamiento de cada autor, ya que ello excedería, en mucho, los límites y objetivos de la presente tesis. Se trata de una aproximación para entender la evolución de las reflexiones de las ciencias no jurídicas sobre el tema.

### **1. Las primeras ideas referidas al progreso.**

La determinación del origen de la idea del progreso se encuentra íntimamente ligada al significado que cada autor le asigna a ese concepto, razón por la cual en la doctrina especializada pueden hallarse distintas opiniones que ubican el nacimiento de este concepto en diversos momentos.

(i) Nisbet y Edelstein, por ejemplo, sostienen que esa génesis puede encontrarse ya en textos de la Antigua Grecia<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Nisbet, R. "The Idea of Progress" en Liggio, L. (ed.) "Literature of Liberty. A Review of Contemporary Liberal Thought", Vol. II, Nº 1, enero/marzo 1979, pp. 7/37, Institute for Human Studies, Fairfax, EE.UU.; Edelstein, L. "The Idea of Progress in Classical Antiquity", John Hopkins Press, 1967.

(ii) Bury, como se verá más adelante, señala que quien introdujo el sentido técnico de la idea del progreso en el desarrollo histórico de la humanidad fue San Agustín<sup>6</sup>.

(iii) Cowen y Shenton, por una parte y Rist por la suya afirman, en cambio, que el concepto recién comenzó a asentarse en una etapa muy posterior, a partir de las obras de los pensadores principalmente franceses del siglo XVI en adelante. Y Rist agrega con respecto a la idea del desarrollo, que ella surgió a partir de la segunda posguerra<sup>7</sup>.

### **1.1. El progreso en Grecia y en Roma.**

Quienes afirman que la noción de progreso no resultaba ajena a la Grecia Clásica<sup>8</sup>, se inclinan por señalar que ya Hesíodo, hacia el siglo VIII a.C. en su obra “Los Trabajos y los Días” manifestaba la convicción de que la humanidad era capaz de transformar la realidad para mejorar su situación y poder así salir de la “raza” (o edad) de hierro en la que se encontraba para retornar a una “raza” (o edad) de oro en la que nada contaminaba la virtud moral y la felicidad universal y así sostienen que fue precisamente Hesíodo quien expuso a los hombres la primera idea de progreso.

Indican en la misma línea que lo que él comenzó fue continuado por una larga serie de pensadores clásicos como Xenófanes quien en el siglo VI a.C. apuntaba, según recuerda Nisbet, que en el comienzo los dioses no habían revelado a los hombres todas las cosas pero que ellos, a través de sus propias búsquedas, encontraban a lo largo del transcurso del tiempo aquello que era mejor<sup>9</sup>.

Protágoras se sumó a esta corriente al expresar su convicción de que la historia del hombre es la historia de sus luchas por librarse de la ignorancia primigenia, del miedo, de la esterilidad y la incultura y, por ende, es la historia de la gradual ascensión a condiciones de vida cada vez mejores, como consecuencia del avance del conocimiento<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Bury, J. “The Idea of Progress. An inquiry into its origin and growth”, Macmillan and Co. Limited, St. Martin’s Street, London, 1920.

<sup>7</sup> Cowen, M.P. y Shenton, R. W. “Doctrines of Development” Routledge, New York, 1996. Rist, G. “The History of Development. From Western Origins to Global Faith”, 3<sup>rd</sup>. edition, Zed Books, London, 2008.

<sup>8</sup> Nisbet, R. op. cit. pp. 7/37; Edelstein, L. op. cit.; Dodds, E.R. “The Ancient Concept of Progress and Other Essays on Greek Literature and Belief”, Oxford, 1973; y Teggart, F. “The Argument of Hesiod’s ‘Works and Days’”, en “Journal of the History of Ideas, N° 8, University of Pennsylvania Press, 1947, pp. 45/77.

<sup>9</sup> Nisbet, R. op. cit. p. 9.

<sup>10</sup> Nisbet, R. op. cit. p. 9.

Platón tampoco escapa a este orden de ideas y en sus “Diálogos”, especialmente en “El Político”<sup>11</sup>, el filósofo ya trazaba un cuadro histórico de los avances de la humanidad desde sus oscuros orígenes primitivos hasta las cumbres más sublimes del pensamiento, al igual que en el Libro III de “Las Leyes”, en el que se presentaba un cuadro aún más detallado del progreso desde el estado de naturaleza hasta niveles cada vez más altos de cultura, economía y política<sup>12</sup>.

Nisbet también halla en Aristóteles una cierta concepción lineal de la historia humana que comenzaba con la humanidad en la etapa de las relaciones de parentesco y proseguía con las aldeas y confederaciones, para alcanzar finalmente el estado político<sup>13</sup>.

Sin embargo Cowen y Shenton afirman que si bien es cierto que los indicios del crecimiento gradual de la civilización humana no pudieron haber escapado de la aguda visión de los griegos, quienes debieron haber admitido alguna noción de progreso relativo, la antigua leyenda de la edad de oro –de la que el hombre se había alejado en forma gradual– era generalmente aceptada como verdadera y, por lo tanto, también lo era la idea que a partir de entonces la humanidad se encontraba viviendo en un período de degeneración y decadencia inevitables. Ello, junto con la teoría de los ciclos ampliamente admitida<sup>14</sup>, no permitió que surgiera con claridad, según estos autores, una idea de progreso<sup>15</sup>.

En cuanto a los pensadores romanos, la obra de Lucrecio “De la Naturaleza de las Cosas” escrita en el siglo I a.C., fue tal vez la descripción más importante del progreso humano –en el sentido de un conocimiento sistemático y desarrollado– que puede hallarse en el pensamiento clásico, a lo que se agrega la obra de Séneca quien tanto en “Cuestiones Naturales” como en “Epístolas Morales” presentó ideas, observaciones y experimentos en los que se percibía la idea de progreso<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Platón “Dialogi Politici” 257a-232c.

<sup>12</sup> Platón “De Legibus Dialogus Tertius” 676a-702e.

<sup>13</sup> Nisbet, R. op. cit. pp. 10/11.

<sup>14</sup> Esta teoría implicaba –dentro del contexto aquí analizado– un proceso natural en el que las fases de renovación, expansión, contracción y descomposición se sucedían la una a la otra secuencialmente de conformidad con un ciclo perpetuamente recurrente. Cowen, M.P. y Shenton, R. W. op. cit. p. viii.

<sup>15</sup> Bury, J. op. cit. pp. 7/13.

<sup>16</sup> De Rerum Natura II: 1122 ff. Lucretius, en “On the Nature of the Universe”, Ed. Penguin, Harmondsworth, 1951. Nisbet, R. op. cit. pp. 11/12.

## 1.2. San Agustín.

Como ya se dijo Bury sostiene que San Agustín fue el primero en insistir enfáticamente en la idea ecuménica, en el concepto de una historia de la humanidad y, por lo tanto, en introducir técnicamente la idea de progreso<sup>17</sup> porque el hecho de incorporar la acción de Dios en la historia le permitió quebrar la idea griega de los ciclos y pensar en un desarrollo lineal de los acontecimientos humanos que debían tender hacia su fin último. Claro ejemplo de ello es el mismo título del Capítulo 18 del Libro XII de “La Ciudad de Dios”: *“Qué es lo que la verdadera fe sostiene sobre el inmutable consejo, y voluntad de Dios, contra los discursos de los que quieren que las obras de Dios, derivándolas desde la eternidad, vuelvan siempre por unos mismos círculos y revoluciones de siglos”*<sup>18</sup>, o el del Capítulo XXI del mismo Libro: *“De la impiedad de los que dicen que las almas que gozan de la suma y verdadera bienaventuranza han de tornar a volver una y otra vez por los circuitos de los tiempos a las mismas miserias y aflicciones pasadas”*.

Fue él también quien planteó una división del tiempo histórico en etapas, aunque a lo largo de su obra no puedan identificarse siempre las mismas<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Bury, J. op. cit. p. 14 y ss.

<sup>18</sup> Allí San Agustín afirmó: *“...por lo que dicen, es necesario que unas mismas cosas vuelvan por su orden, y que las mismas pasen y corran para tornar siempre a volver, ya sea permaneciendo mudable el mundo, en cual, aunque siempre haya existido sin principio de tiempo, sin embargo, ha sido criado; ya sea repitiendo siempre y debiendo repetir con aquellos círculos y revoluciones su nacimiento y ocaso; porque si dijésemos que alguna vez comenzaron primeramente las obras de Dios, no se entienda que condenó de modo alguno aquella su primera inacción sin principio como ociosa y sin destino, y que por eso, como poco satisfecho de ella, la mudó...”* Y luego agregó *“...estos volubles círculos que inventa la opinión los deshace la razón clara y manifiesta, por cuanto en esto se engañan, queriendo más caminar en su falso círculo que por el verdadero y derecho camino; pues miden el entendimiento divino del todo inmutable, capaz de cualquiera infinidad, y que enumera todo lo innumerable sin ninguna sucesión alternativa de su pensamiento, con el suyo, que es humano, inestable y limitado...”*.

<sup>19</sup> Por ejemplo, hacia el final de la obra el Obispo de Hipona indicó: *“El mismo número de las edades, como el de los días, si lo quisiéramos computar conforme a aquellos períodos o divisiones de tiempo que parece se hallan expresados en la Sagrada Escritura, más evidentemente nos descubrirá este Sabatismo o descanso porque se halla el séptimo, de manera que la primera edad, casi al tenor del primer día, venga a ser, desde Adán hasta el Diluvio, la segunda desde éste hasta Abraham, no por la igualdad del tiempo, sino por el número de las generaciones, porque se halla que tienen cada una diez. De aquí, como lo expresa el evangelista San Mateo, siguen tres edades hasta la venida de Jesucristo, las cuales cada una contiene catorce generaciones: una desde Abraham hasta David, otra desde éste hasta la cautividad de Babilonia, y la*

Nisbet afirma que el aporte agustiniano a estas ideas fue el más trascendente de ese período ya que permitió pensar en un progreso del hombre y en un momento final en la tierra de carácter utópico, pero históricamente inevitable, así como en la visión de un futuro estado de beatitud<sup>20</sup>.

## 2. La Edad Media.

Luego de San Agustín el concepto de progreso se consolidaría recién a partir del siglo XVI, dado que durante la Edad Media los pensadores y escritores fundaron sus trabajos principalmente en las ideas existentes en la Antigua Grecia, en Roma y en la obra del Obispo de Hipona y por ende poco agregaron a lo ya elaborado sobre este punto.

En la literatura medieval, junto a los verbos que connotan crecimiento o avance (“crescere”, “progredi”), se encuentran los sustantivos “profectio” y “profectus”, los cuales apuntan generalmente al desarrollo individual, al progreso que alguien o algo realiza desde lo imperfecto a lo perfecto, pero sin limitarse a los cambios o procesos físicos. Sin embargo, aunque estos vocablos fueron más usados que “progressio”, también fueron muy poco frecuentes<sup>21</sup>.

No obstante, hay que recordar que fue precisamente durante ese período que escribieron sus obras tres religiosos cuya influencia en el pensamiento posterior no puede ser soslayada y que, sin duda, tuvieron presente la idea de progreso y aportaron material para su desarrollo.

---

*tercera desde aquí hasta el nacimiento de Cristo en carne. Son, pues, en todas cinco, número determinado de generaciones*” (“La Ciudad de Dios” XXII:30).

<sup>20</sup> Nisbet, R. op. cit. pp. 13/14. San Agustín señaló: “*Del mismo modo que van fomentándose y aprovechando las buenas y saludables instrucciones de un hombre virtuoso, así las del linaje humano, en lo referente al pueblo de Dios, fueron creciendo por determinados períodos, como quien crece progresivamente según el estado de su edad, para que viniera a elevarse de la contemplación de las cosas temporales a las de las eternas, y de las visibles a las invisibles*” (“La Ciudad de Dios” X: 14). Y también: “*...esta séptima será nuestro sábado, cuyo fin y término no será la noche, sino el día del domingo del Señor, como el octavo eterno que está consagrado a la resurrección de Cristo, significándonos el descanso eterno, no sólo del alma, sino también del cuerpo. Allí descansaremos y veremos, veremos y amaremos, amaremos y alabaremos. Ved aquí lo que haremos al fin sin fin; porque ¿cuál es nuestro fin sino llegar a la posesión del reino que no tiene fin?*” (“La Ciudad de Dios” XXII: 30).

<sup>21</sup> Herrera, J. J. “El Progreso de la Razón Filosófica en Tomás de Aquino: la indagación sobre el origen de las cosas”, en D’Amico, Claudia y Tursi, Antonio (eds.) “*Studium Philosophiae. Textos en homenaje a Silvia Magnavacca*”, Rthesis, Bs. As., 2014, pp. 230/242.

Joaquín de Fiore fue un monje calabrés que hacia mediados del siglo XII declaró que la historia de la humanidad era un proceso de desenvolvimiento espiritual que debía ser considerado como una ascensión a través de tres fases o etapas: la del Padre, la del Hijo y la del Espíritu Santo, a través de las cuales los seres humanos se irían liberando de sus deseos físicos animales e irían conociendo la serenidad contemplativa y la felicidad espiritual. En la idea de de Fiore cada edad repetía en cierta forma los acontecimientos ocurridos en la anterior y los superaba y, por ende, el futuro pasaba a ser previsible, con lo cual podía profetizarse acerca del fin del mundo<sup>22</sup>.

Roger Bacon, fraile franciscano inglés, fue apenas posterior a Joaquín de Fiore. Su objetivo principal fue lograr la reforma de la educación superior e introducir en el ámbito de las universidades un programa amplio y científico de estudios seculares. Escribió, a instancias del Papa Clemente IV, su “Opus Maius” que fue un verdadero tratado sobre las ciencias (Gramática, Lógica, Matemática, Física y Filosofía)<sup>23</sup>. Su vinculación con la idea del progreso se dio a través de su convicción de que el mundo podía llegar a ser conocido por medio del método empírico, lo que le permitiría al hombre avanzar en las ciencias y en las artes<sup>24</sup>.

Asimismo en este grupo de pensadores debe destacarse a Santo Tomás de Aquino quien, como señala Herrera, fue consciente de que la historicidad era una dimensión esencial del hombre, por lo que reconoció que la humanidad no podía alcanzar su plenitud sino por un movimiento progresivo que tenía lugar en el tiempo. En su obra quedó claro que el conocimiento de la verdad, por parte de los hombres, era fruto de un proceso gradual y progresivo que dependía de la historia del pensamiento<sup>25</sup>.

### **3. El replanteo de los avances del conocimiento y la idea del progreso.**

Fue Juan de Salisbury quien atribuyó a Bernard de Chartres la famosa frase: *Nanos gigantum humeris insidentes* (“Somos enanos parados en los hombros de

---

<sup>22</sup> Reeves, M. “Joachim of Fiore and the Prophetic Future”, Harper & Row, New York, 1977.

<sup>23</sup> “The Opus Majus of Roger Bacon” Edited by John Henry Bridges. Cambridge Library Collection, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

<sup>24</sup> Bury, J. op. cit. pp. 24/29.

<sup>25</sup> Herrera, J. J. op. cit. pp. 230/242.

gigantes”), frase que, elaborada hacia el siglo XII, graficó la convicción generalizada de la época según la cual los pensadores de la Edad Media podían ver más allá que sus predecesores clásicos sólo porque se hallaban levantados sobre su gigantesca estatura intelectual<sup>26</sup>.

Dentro de tal contexto y con las salvedades hechas en el punto anterior, tampoco el Renacimiento pudo quebrar esa lógica en este punto, ya que si bien implicó un cambio en cuanto al eje del interés humano y viró hacia un cierto antropocentrismo, ello por sí solo no le alcanzó para desprenderse del modelo clásico sino que, por el contrario, llevó a ese movimiento a volver sobre esas fuentes de la antigüedad greco-romana.

El cambio sobrevino recién a partir de fines del siglo XVI cuando en Europa, más precisamente primero en Francia e Inglaterra, se comenzó a debatir expresamente en torno a las posibilidades del avance en el conocimiento humano. Fue entonces que lo que hasta allí había sido impensable pasó a ser considerado como razonable: el paisaje intelectual cambió y la *ideología del progreso* adquirió una posición dominante<sup>27</sup>.

Sin pretender agotar el listado de autores que dejaron su huella durante este período, a continuación se reseñarán las opiniones de algunos de ellos y las situaciones generadas a partir de su pensamiento.

### **3.1. Jean Bodin.**

En Francia el pensamiento y la obra de Jean Bodin<sup>28</sup> abrieron el camino al proponer que a lo largo de la historia podía observarse, si bien con algunas oscilaciones, una cierta regularidad en un ascenso gradual del conocimiento y de la sociedad. Retomando algunas de las ideas de los religiosos medievales citados

---

<sup>26</sup> John of Salisbury “Metalogicon”, año 1159, Libro 3, Cap. 4, traducido al inglés y citado, entre otros por Taylor, H. “The Mediaeval Mind. A History of the Development of Thought and Emotion in the Middle Ages”, Mc. Millan & Co. Ltd. London, 1919, vol. 2, p. 159 y por McGarry, D. “The Metalogicon: a twelfth-century defense of the verbal and logical arts of the trivium”, Paul Dry Books Inc., Philadelphia, Pennsylvania, 2009.

<sup>27</sup> En este sentido, Rist, G. op. cit. pp. 35/37.

<sup>28</sup> Jean Bodin nació en Francia en 1530 y murió en el mismo país en 1596. Entre sus obras, son relevantes para el tema que aquí se analiza: “Methodus ad Facilem Historiarum Cognitionem” (traducción al inglés de Reynolds, B. “Method for the Easy Comprehension of History”, Columbia University Press, New York, 1945) y “Les Six Livres de la République”, Librairie Générale Française, Paris, 1993.

precedentemente, propuso una división de la historia en tres grandes períodos, cada uno de los cuales llevaba la impronta de tres grupos raciales diferentes (pueblos del Sud-Este, pueblos del Mediterráneo y pueblos del Norte); eludió el fatalismo y afirmó que la historia dependía en gran parte de la voluntad humana; rechazó la teoría de la degeneración; sostuvo que su época era plenamente igual y en algunos aspectos, aún superior a la de la antigüedad clásica en lo referido a las ciencias y las artes y propuso la idea de considerar al mundo desde una perspectiva solidaria, al sugerir que todas las razas y pueblos con sus cualidades y aptitudes peculiares, contribuían al beneficio de toda la humanidad<sup>29</sup>.

### **3.2. Francis Bacon.**

Como señala Bury, en Inglaterra Francis Bacon, considerado como uno de los padres del empirismo, esbozó un programa definitivo para una gran renovación del conocimiento. Fue más consciente que muchos de sus contemporáneos de la necesidad de romper con el pasado y establecer un nuevo punto de partida, basado en la convicción de que la experimentación era la llave para el descubrimiento de los secretos de la naturaleza. Si bien varios de sus planteos ya habían sido anticipados hacia fines del siglo XVI, Bacon insistió más explícitamente sobre ellos y los formuló en forma precisa; clarificó y explicó muchas de las ideas progresistas que habían inspirado el pensamiento científico del último período del siglo anterior a él y escribió hacia 1623 “La Nueva Atlantis”, texto utópico en el que describió su visión acerca del futuro del descubrimiento y conocimiento humanos<sup>30</sup>.

### **3.3. Descartes.**

René Descartes explícitamente se propuso romper con los razonamientos escolásticos y utilizó el método matemático en un intento de acabar con el silogismo utilizado durante la Edad Media. La teoría mecánica del mundo, típica del cartesianismo, lo llevó a una conclusión casi inevitable: debía excluirse la doctrina de

---

<sup>29</sup> Bury, J. op. cit. pp. 37/44.

<sup>30</sup> Bury, J. op. cit. pp. 50/63.

Bacon, F. “The New Atlantis”, The Electronic Classic Series, Jim Manis Editor, Pennsylvania State University-Hazleton, Pennsylvania, 1998.

También de 1623 es su “De Dignitate et Augmentis Scientiarum”.

la Providencia. Desde la óptica de Bury, esta exclusión fue lo que permitió a partir de entonces el reemplazo de la Providencia como fuerza activa y determinante de la historia, por la del progreso, que comenzaría entonces a cumplir ese mismo rol<sup>31</sup>.

A partir del “Discurso del Método” Descartes planteó dos axiomas principales que dieron lugar al afianzamiento y desarrollo posterior de la teoría del progreso: por un lado, la supremacía de la razón y, por el otro, la invariabilidad de las leyes de la Naturaleza, a lo que debe sumarse la utilización rigurosa del método analítico el que, según él, resultaba aplicable tanto al conocimiento físico como al de la historia<sup>32</sup>.

Descartes hizo hincapié en la necesidad de romper abruptamente con el pasado y construir un sistema que no tomara elementos de los pensadores clásicos; tenía puestas sus esperanzas en el avance del conocimiento en un futuro, en base su propio método y descubrimientos. El primer título que había propuesto para su “Discurso del Método para Conducir Bien la Propia Razón y Buscar la Verdad en las Ciencias” había sido “Proyecto de una Ciencia Universal capaz de elevar nuestra Naturaleza a su más alto grado de Perfección”<sup>33</sup>.

Como señala Bury, dentro de tal contexto, la justificación de una actitud independiente con respecto a la antigüedad estaba volviéndose algo corriente<sup>34</sup>.

#### **3.4. Las Academias y Sociedades.**

Una de las consecuencias de la divulgación de las ideas de autores como Bodin, Bacon y Descartes fue la importancia que adquirieron los estudios de las ciencias y las artes desde esta nueva óptica y la consiguiente introducción de comunidades científicas que comenzaron a organizarse con la finalidad de que sus miembros interactuaran e hicieran sus aportes para posibilitar el aumento progresivo del conocimiento.

En 1635 se creó L’Académie Française, para el estudio y la regulación uniforme del uso de la lengua francesa; en 1660 la Royal Society en Londres, cuyo nombre

---

<sup>31</sup> Bury, J. op. cit. p. 65.

<sup>32</sup> Descartes, R. “Discurso del Método y Meditaciones Metafísicas”, traducido por Manuel García Morente, Edición de Olga Fernández Prat, Ed. Tecnos, Madrid, 2002.

<sup>33</sup> Fowler, C. F. “Descartes on the Human Soul: Philosophy and the Demands of Christian Doctrine”, en “International Archives of the History of Ideas”, Kluwer Academic Publishers, Países Bajos, 1999, vol. 160, p. 61.

<sup>34</sup> Bury, J. op. cit. p. 67.

oficial definitivo fue a partir de 1663: Sociedad Real para el Avance de la Ciencia Natural y cuyo lema *Nullius in verba* pone de manifiesto la convicción acerca de la necesidad de las evidencias empíricas frente al anterior argumento de autoridad.

En 1666, durante el reinado de Luis XIV, se creó en Francia la Académie Royale des Sciences, que tiene por finalidad animar y proteger el espíritu de la investigación y contribuir al progreso de las ciencias y de sus aplicaciones<sup>35</sup>.

El horizonte del avance del conocimiento humano se expandía a cada paso. La idea del progreso de las ciencias y las artes era, a esta altura de los acontecimientos, algo ya evidente.

### **3.5. Los Antiguos y los Modernos.**

Dentro de tal contexto fue que se produjo, principalmente en Francia, la denominada *querella entre los antiguos y los modernos*, disputa intelectual que tuvo lugar especialmente entre 1687 y 1694 y entre 1713 y 1715 y que concluyó con la victoria del segundo grupo de autores, los *modernos*, quienes eran partidarios de la posibilidad cierta de los avances del conocimiento humano y del consiguiente progreso de las ciencias y las artes<sup>36</sup>.

La pregunta principal en torno a la cual se suscitó este debate era si los hombres de ese momento histórico podían ser considerados intelectualmente iguales a sus ilustres antecesores clásicos o, por el contrario, eran inferiores.

Fueron varios los autores *modernos*, que se inclinaron por afirmar que el conocimiento avanzaba junto con el tiempo y la experiencia, y que la perfección no debía ser asociada necesariamente a la antigüedad clásica<sup>37</sup>. Entre ellos cabe mencionar a Bernard Le Bovier de Fontenelle (1657/1757), ferviente defensor de la

---

<sup>35</sup> Art. 2º de la Carta de L'Académie. Entre sus miembros iniciales estaban Descartes y Pascal. Fue la primera institución científica en adoptar el sistema métrico decimal, como sistema universal.

<sup>36</sup> Téngase presente que esta *querella* se llevó a cabo precisamente durante el reinado de Luis XIV - 1654/1715- período durante el cual Francia experimentó avances importantes en diversos campos, lo que le valió al monarca su apodo de Rey Sol.

La disputa intelectual que se desarrolló en Francia también tuvo su repercusión en otros países de Europa que, en mayor o en menor medida, reprodujeron el debate en sus territorios, como Inglaterra, Alemania e Italia.

<sup>37</sup> La *querella entre los antiguos y los modernos* está desarrollada en varias obras. En especial, Rigault, H. "Histoire de la Querelle des Anciens et des Modernes", Librairie de L. Hachette, Paris, 1856. Y con relación a sus efectos en Inglaterra: Jones, R. "Ancients and Moderns. A Study of the Rise of the Scientific Movement in Seventeenth Century England", Washington University Studies, St. Louis, 1961 (2<sup>nd</sup>. ed).

idea del progreso en las artes y las ciencias y quien sostuvo que cada era tenía la ventaja de no tener que redescubrir lo que ya había sido logrado en las etapas anteriores. Según él las generaciones posteriores siempre eran superiores a las previas, ya que el progreso era un efecto necesario y natural de la constitución de la mente humana<sup>38</sup>.

Su contemporáneo Perrault siguió la misma línea argumental y afirmó que los nuevos pensadores siempre tenían la ventaja de sumar a lo heredado de sus antecesores, sus propios avances. Sin embargo, como cada autor imprimió su propia impronta a esta teoría, Perrault señaló que la Naturaleza era inmutable; que producía hombres tan grandes en unos y en otros momentos históricos y que los grandes hombres de una época eran tan importantes como los grandes hombres de otra, pero agregó que eran sus obras las que resultaban desiguales y que, ante condiciones igualmente favorables, las posteriores serían las mejores, ya que las ciencias y las artes dependían de la acumulación del conocimiento y éste aumentaba, necesariamente, a medida que transcurría el tiempo<sup>39</sup>.

### **3.6. El pensamiento pre-revolucionario.**

Superada la querrela entre los antiguos y los modernos, autores como Turgot continuaron desarrollando la *teoría del progreso* y proyectándola a otras áreas, además de las ciencias duras y las artes. En su célebre discurso en la Sorbonne titulado *Tableau Philosophique des Progrès Succesifs de l'Esprit Humain*, pronunciado en 1750, la noción de progreso abarcaba, en líneas generales, toda la cultura: usos y costumbres, instituciones, normas, economía<sup>40</sup>.

Así, con la expansión del racionalismo hacia los aspectos de las ciencias sociales, fue surgiendo naturalmente la idea de que el progreso intelectual podía y debía expandirse al progreso general del hombre y esta tendencia generalizadora del

---

<sup>38</sup> Bernard Le Bovier de Fontenelle "Poésies Pastorales avec un Traité sur la Nature de L'Églogue et une Digression sur les Anciens et les Modernes", Pierre Mortier, Libraire fur le Vygen-Dam, Amsterdam, 1701.

<sup>39</sup> Perrault, Ch. "Parallele des Anciens et des Modernes, en ce qui Regarde les Arts et les Sciences", Jean Baptiste Coignard, Paris, 1693.

<sup>40</sup> Turgot (Abbé) Prieur de Sorbonne "Tableau Philosophique des Progrès Succesifs de l'Esprit Humain. Discours prononcé en latin dans les écoles de Sorbonne pour la clôture des Sorboniques, par M. l'abbé Turgot, prieur de la Maison, le 11 décembre MDCCL", en "Manuscrits de la Bibliothèque Interuniversitaire de la Sorbonne, Paris" [www.calames.abes.fr](http://www.calames.abes.fr)

concepto de progreso fue adquiriendo importancia por lo que hacia mediados del siglo XVIII comenzó a relacionarse íntimamente con las ideas vinculadas al manejo político y económico del Estado.

Hacia 1758 Helvetius sostuvo en “De l’Esprit” la posibilidad de alcanzar la perfección de la humanidad a través de las leyes y de las instituciones<sup>41</sup>.

Por su parte el Abad de Saint-Pierre habló del *progreso general del hombre*, y amplió en sus escritos esta idea hacia la perfección de la sociedad a través de la paz entre las naciones. Representó la transición entre el cartesianismo primigenio, ocupado con problemas puramente intelectuales, y los últimos pensadores del siglo XVIII que comenzaron a concentrarse en los problemas sociales<sup>42</sup> y proclamó la creencia en el *progreso social indefinido*<sup>43</sup>.

Paralelamente, el movimiento enciclopedista se encargó de difundir la idea de *progreso general* y el concepto llegó a manos de los economistas quienes lo vincularon íntimamente con el logro de la felicidad.

El grupo de economistas franceses de esa época denominados *fisiócratas*, entre quienes se hallaban Quesnay<sup>44</sup>, Mirabeau<sup>45</sup> y Mercier de la Rivière<sup>46</sup>, sostuvieron, en ese sentido, que una teoría económica era equivalente a una teoría sobre la sociedad humana y asumieron que la finalidad de la sociedad era el logro de la felicidad por parte de sus miembros y que, por ende, ése debía ser el único objetivo del gobierno. Según ellos, desde un punto de vista humano terrenal, la mayor felicidad posible consistía en lograr la mayor abundancia posible de objetos aptos para el disfrute y la

---

<sup>41</sup> Helvetius “De l’Esprit” A. Chasseriau Libraire, Paris, 1822.

<sup>42</sup> La *cuestión social*, tema sobre el que se volverá más adelante en este estudio, comenzó a tomar relevancia y a llamar la atención de los intelectuales fundamentalmente a raíz de las consecuencias de la Revolución Industrial que, nacida en Inglaterra con la invención de la máquina de vapor, revolucionaría el mundo europeo en lo tecnológico, económico, político y social, desde mediados del siglo XVIII hasta principios del siglo XIX.

<sup>43</sup> Saint-Pierre, Ch. “Projet pour Rendre la Paix Perpétuelle en Europe”, A. Schouten, Utrecht, 1713, “Ouvrages de Morale et de Politique”, Briasson, Paris, 1740, “Discours sur la Polysynodie”, Du Villard et Changuion, Amsterdam, 1719.

<sup>44</sup> François Quesnay nació en Francia en 1664 y falleció en 1774.

<sup>45</sup> Honoré Gabriel Riquetti, Conde de Mirabeau, nació en Francia en 1749 y falleció en 1791.

<sup>46</sup> Pierre-Paul Lemercier de la Rivière nació en Francia en 1719 y falleció en 1801.

mayor libertad para aprovecharlos. La propiedad individual aparecía, entonces, como condición necesaria para el pleno goce del producto del trabajo del hombre.

Estos autores no eran idealistas; creían en el progreso futuro de la sociedad hacia un estado de felicidad por medio del aumento de la opulencia el que, a su turno, dependía del crecimiento de la justicia y de la libertad, e insistían sobre la importancia del aumento y difusión del conocimiento humano, ambas condiciones indispensables para el crecimiento económico<sup>47</sup>.

Pero Francia no fue el único país en el que se hicieron avances en este aspecto. Economistas, juristas y demás estudiosos de las sociedades europeas comenzaron a analizar el fenómeno del progreso y a proyectarlo en sus áreas específicas.

En el Reino Unido, los efectos de la Revolución Industrial operaron como disparadores de diversas teorías sociales y económicas, que redefinieron primero en ese país y luego en Europa continental diversos conceptos, entre ellos, el de progreso.

En pleno auge de esa Revolución el escocés Adam Smith publicó “La Riqueza de las Naciones” en 1776 obra que, según muchos, resultó ser el primer texto sistemático de economía, pero cuyo tema de fondo era sin dudas el progreso natural de la humanidad. Según afirma Nisbet, resultó fundamental en este libro la declaración de Smith, en el sentido que había un orden natural del progreso de las naciones y que la razón para que la economía del Reino Unido, en especial, y de Europa, en general, estuvieran económicamente amenazadas de estancamiento era que leyes, edictos y costumbres desacertadas habían interferido en los procesos del progreso natural de la riqueza, el trabajo, las habilidades, la renta y los beneficios. Agrega ese autor, que la *mano invisible* de Adam Smith apuntaba tanto a la mecánica del progreso a través del tiempo, como a la estabilidad del sistema económico<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Bury, J. op. cit. pp. 172/176.

<sup>48</sup> Nisbet, R. op. cit. p. 20.

Smith, A. “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”, Electronic Classic Series, Jim Manis Editor, Pennsylvania State University-Hazleton, Pennsylvania, 2005.

En Alemania Kant publicó en 1784 “Idea de la Historia Universal en Sentido Cosmopolita”<sup>49</sup>, obra en la que sostuvo que la historia de la raza humana concebida como un todo podía ser considerada como la realización de un plan oculto de la naturaleza para llevar a cabo una constitución política interna y externamente perfecta, como el único estado en el cual todas las aptitudes implantadas por ella en la humanidad, podían desarrollarse plenamente ya que estaban destinadas a desenvolverse conforme a su fin en el curso del tiempo<sup>50</sup>.

Además de los ya citados, fueron muchos los autores que en esa época se encargaron de difundir las ideas de progreso y de vincularlas ya no sólo con las artes y las ciencias duras, sino más bien con las ciencias sociales en general, y con la economía y el derecho en particular<sup>51</sup>.

En Francia no puede dejar de mencionarse a Condorcet (1743-1794) en cuya obra póstuma “Esbozo de un Cuadro Histórico del Progreso del Espíritu Humano” desarrolló su teoría de las diez etapas de la historia e intentó demostrar los cambios sucesivos de la sociedad, la influencia que cada instante tenía en los siguientes, el avance de la especie humana hacia la verdad o la felicidad. Insistió en la unión indisoluble entre el progreso intelectual y el de la libertad, la virtud y el respeto por los derechos naturales y también en el efecto de las ciencias en la destrucción de los prejuicios. Según él, el estudio de la historia debía permitir determinar su dirección en el futuro y poder así acelerar la *tasa de progreso*<sup>52</sup>.

En España la divulgación de las ideas vinculadas con la noción del progreso llegaron de la mano de la ilustración española, especialmente durante los reinados de Fernando VI y Carlos III, aunque algunos de sus representantes cobraron relevancia

---

<sup>49</sup> Kant, E. “Ideas para una Historia Universal en Clave Cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia”, traducción de Roldán Panadero y Roberto Rodríguez Aramayo, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>50</sup> Nisbet, R. op. cit. p. 20.

<sup>51</sup> En Inglaterra, William Godwin, Robert Owen y Adam Ferguson escribieron sobre diversos aspectos y proyecciones de la *teoría del progreso*.

<sup>52</sup> Antoine-Nicolas de Condorcet “Sketch for a Historical Picture of the Progress of the Human Mind”, Weindenfeld & Nicholson, London, 1955.

aún antes, como en el caso de Uztáriz<sup>53</sup>. Fue durante esos reinados iluministas que Feijoo<sup>54</sup>, Mayans<sup>55</sup>, Campomanes<sup>56</sup>, Cabarrús<sup>57</sup> y Jovellanos<sup>58</sup>, entre otros, impulsaron a través de sus obras las ideas vinculadas con el avance de la humanidad en sus diversas manifestaciones.

Así fue como en las distintas regiones de Europa hacia fines del siglo XVIII las ideas de libertad, propiedad, justicia y orden fueron ligándose estrechamente al concepto de progreso de tal modo que en la antesala de la Revolución Francesa de 1789 esa idea ya había adquirido un volumen impensado a comienzos del siglo XVII, cuando esta teoría había comenzado a elaborarse<sup>59</sup>.

#### **4. El progreso luego de la Revolución Francesa. Progreso y desarrollo.**

El análisis de las causas y efectos de la Revolución Francesa superan en mucho los límites de este trabajo, pero no puede dejar de señalarse aquí que si bien se logró con ella el objetivo principal, que fue la caída del absolutismo, lo cierto es que el fracaso de otros puntos planteados como esenciales trajo algún descrédito a la *teoría del progreso*.

---

<sup>53</sup> Uztáriz, J. “*Teórica y Práctica de Comercio y de Marina en Diferentes Discursos*”, Madrid, 1724. Ver reproducción digital del original conservado en la Biblioteca Histórica de la Universidad Complutense de Madrid, en Biblioteca Virtual Cervantes: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com)

<sup>54</sup> Feijoo, B. “*Teatro Crítico Universal*”, obra en nueve tomos publicada en Madrid entre 1716 y 1740 en la Imprenta de Francisco del Hierro. Ver edición digital en Biblioteca Virtual Cervantes: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com); “*Cartas Eruditas y Curiosas*”, 163 cartas publicadas en cinco volúmenes entre 1742 y 1760 por Joachim Ibarra.

<sup>55</sup> Entre otras obras de Mayans sobresalen “*Epistolarum Libri Sex*” y “*Orador Cristiano*”, ambas obras en edición digital en Biblioteca Virtual Cervantes: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com)

<sup>56</sup> Campomanes fue Ministro de Hacienda de Carlos III, miembro de la Real Academia Española y presidió la Real Academia de la Historia. Entre sus obras sobresale su “*Tratado de la Regalía de Amortización*” impreso en Madrid en 1765. Ver ejemplar digitalizado de su reimposición de 1821 en: <https://archive.org/stream/tratadodelaregal00campuoft#page/n5/mode/2up>

<sup>57</sup> Cabarrús se destacó principalmente en el mundo de las finanzas y de la ingeniería: ideó el proyecto de creación del primer banco nacional español, el Banco de San Carlos, e impulsó la construcción del Canal de Isabel II.

<sup>58</sup> Las ideas económicas de Jovellanos están plasmadas principalmente en su “*Informe sobre la Ley Agraria*”, publicado originalmente en Madrid en 1795. Versión digitalizada de la reimposición de 1820 en Biblioteca Virtual Cervantes:

<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcd50k1>

<sup>59</sup> Sin embargo no todos los autores veían al progreso como algo necesariamente positivo. Entre los escépticos del progreso en este período puede mencionarse, entre otros, a Rousseau, Malthus y Schopenhauer, a quienes luego durante el siglo XIX se sumaron Burckhardt, Nietzsche, Spengler, Inge, Tocqueville, Weber y Sorel.

Fue por eso que algunos pensadores de principios del siglo XIX se dedicaron a reflotar el concepto, a veces de la mano de la doctrina cristiana, como en el caso de Chateaubriand<sup>60</sup>.

Sin embargo quienes más influyeron con su pensamiento y con su obra para que la idea de progreso no sólo retomara el cauce de fines del siglo XVIII, sino para que se reelaborara, fueron los pensadores dedicados al estudio de la organización de la sociedad.

Hasta la Revolución Francesa la idea de progreso había sido una idea optimista que había infundido coraje a los revolucionarios y reformistas, pero que había carecido de reglas específicas, razón por la cual no había podido guiarlos. El desafío de ese momento, pues, era hallar en forma sistemática su significado y reglas, así como las del movimiento de la civilización.

Como señalan Cowen y Shenton, ese intento de sistematización tuvo por finalidad tratar de encauzar el desorden social de la Europa de principios del siglo XIX<sup>61</sup>. Desorden social que no sólo derivó de los efectos de la Revolución Francesa, sino además y en forma relevante, de las consecuencias que trajo aparejada la Revolución Industrial y la aplicación de la teoría de Adam Smith en lo económico, entre ellas, la concentración de la riqueza en manos de unos pocos industriales capitalistas, la explotación obrera, el éxodo rural, el hacinamiento, el crecimiento desordenado de las ciudades, etc.; problemas todos ellos a los que hacia fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX se intentó dar una respuesta desde lo filosófico e ideológico, con el surgimiento de nuevas teorías que luego también, en muchos casos, fracasaron por no haber podido resolver en la práctica las cuestiones planteadas en esa época.

Y si bien es cierto –tal como se indicó al comienzo del presente capítulo– que no resulta posible hallar una coincidencia absoluta en doctrina, en cuanto al momento en el cual los distintos pensadores comenzaron a utilizar el concepto de desarrollo como una idea diferente y superadora de la de progreso, sí puede afirmarse, en cambio, que a esta

---

<sup>60</sup> Chateaubriand “Le Génie du Christianisme”, Alfred Mame et Fils, Éditeurs, Tours, 1868. También “Essai Historique, Politique et Moral, sur les Révolutions Anciennes et Modernes, Considérées dans leur Rapports avec la Révolution Française”, J. Deboffe, London, 1717 (*sic* por 1797).

<sup>61</sup> Cowen, M.P. y Shenton, R. W. op. cit. p. 57.

altura de los acontecimientos varios de los autores europeos que intentaban la sistematización mencionada ya manejaban esa terminología en sus obras.

#### **4.1. Saint-Simon.**

Claude-Henry de Rouvroy, Conde de Saint-Simon, vivió entre 1760 y 1825; siguió en sus obras el pensamiento de Condorcet e intentó llevar las ideas de su predecesor aún más lejos. Condorcet había afirmado que el valor de la historia radicaba en suministrar datos que permitieran prever el futuro, pero esa previsión resultaba casi imposible dentro de su método poco científico.

Para poder predecir el futuro de una sociedad primero debía descubrirse la ley que guiara ese movimiento y a ello se abocó Saint-Simon: a descubrir la regla que guiara los procesos históricos y que resultara tan válida como la de la gravedad.

En sus obras Saint-Simon halla que esa ley es la siguiente: las épocas históricas de organización y de construcción, y las épocas históricas de crítica y revolución se sucedían unas a otras alternadamente. Por ello, habiendo ya transcurrido la época revolucionaria resultaba lógico que sobreviniera otra de construcción social en la cual los pensadores (ahora de carácter científico sin importar la rama objeto de su estudio, ya que todo podía ser sometido a reglas o leyes) jugarían el rol de organizadores principales<sup>62</sup>.

Ahora bien, el objeto del desarrollo era, según él, la felicidad de la sociedad y dado que la clase trabajadora conformaba la mayoría de la sociedad, el primer paso hacia el logro del objetivo y por ende el problema principal de todo gobierno al organizar la sociedad, debía ser el mejoramiento de esa clase social. Como señala Bury, la respuesta que Saint-Simon halló a ese problema fue el socialismo<sup>63</sup>. Desarrollo era, pues, desarrollo de la clase trabajadora.

#### **4.2. Comte.**

Al igual que Saint-Simon, Auguste Comte dedicó sus estudios a tratar de determinar cuáles eran las reglas que gobernaban el desarrollo. Para él la esencia del

---

<sup>62</sup> Entre otras obras de Saint-Simon ver en especial: "Mémoire sur la Science de l'Homme", en "Oeuvres Choies de C.-H. de Saint-Simon Precedées d'un Essai sur sa Doctrine", Librairie Universelle de J. Rozez, Bruxelles, 1859, T. II, pp. 5 y ss., "Cathéchisme Politique des Industriels" y "Vues sur la Propriété et la Legislation", Ad. Naquet, Libraire-Éditeur, Paris, 1832.

<sup>63</sup> Bury, J. op. cit. pp. 278/285.

progreso humano era siempre intelectual. En esa línea sostuvo que la mentalidad de la humanidad había evolucionado durante el transcurso de los años a través de tres etapas: la teológica, la metafísica y la positiva o científica y afirmó que todas las disciplinas físicas habían alcanzado ya jerarquía científica y que el momento había llegado para la creación de una verdadera ciencia de la sociedad a la que primero denominó *física social* y luego *sociología*. Su gran objetivo fue demostrar las leyes básicas del comportamiento humano en sociedad e incluir temas íntimamente vinculados con la economía y la política.

Según Comte la sociología debía dividirse en dos ramas: la *estática social*, que debía estudiar las relaciones sociales y la *dinámica social*, que tendría que dedicarse esencialmente a analizar los principios que sustentaban el progreso humano.

Fue un ferviente defensor de la imprescindibilidad del desarrollo y sostuvo que ningún orden verdadero podía establecerse ni perdurar si no era plenamente compatible con el progreso, y que ningún progreso valedero podía realizarse si no tendía a la consolidación del orden. El progreso era para él el *desarrollo del orden*<sup>64</sup>.

Basándose en sus propias leyes, en su obra “La Política Positiva. Tratado de Sociología” describió en detalle la utopía que existiría en la tierra una vez que los hombres se liberaran de toda creencia, costumbre y ley existente<sup>65</sup>.

#### **4.3. Influencias en los pensadores del Río de la Plata.**

A esta altura del presente capítulo resulta indispensable hacer notar que fue precisamente en esos momentos en los que escribían autores como Saint-Simon, que Esteban Echeverría se radicó en Francia para perfeccionar sus estudios, razón por la cual no es extraño que haya sido influenciado directamente por estas nuevas ideas y que las haya traído consigo de regreso a nuestro país, ejerciendo, a su turno, un influjo relevante en el pensamiento y en las obras de quienes diseñarían nuestras futuras instituciones, entre ellos, sobre personajes de la talla de Juan Bautista Alberdi, temas éstos sobre los que se volverá más adelante en esta tesis.

---

<sup>64</sup> Cowen, M.P. y Shenton, R. W. op. cit. p. 7.

<sup>65</sup> Comte, A. “Système de Politique Positive”, Dunod Éditeur, Paris, 1880.

#### 4.4. El desarrollo en la segunda mitad del siglo XIX.

Con el concepto ya incorporado a la literatura de la época, los autores posteriores dedicaron sus estudios a intentar definir qué debía entenderse por desarrollo, lo que trajo aparejado el surgimiento de las más diversas teorías tanto en las ciencias sociales como en las naturales.

Fue el momento de escritores tales como Proudhon, Newman, Mill, Marx, Spencer y Darwin, entre muchos otros.

Algunos de ellos utilizaron las ideas de progreso, desarrollo, e incluso de evolución como conceptos intercambiables. Otros, por el contrario, intentaron diferenciarlos y darles contenidos distintos<sup>66</sup>.

Mientras esto acontecía en el mundo del pensamiento, la realidad también avanzaba en lo material y en lo tecnológico. Las ideas de progreso y desarrollo tuvieron asimismo su demostración práctica tanto en la Exposición de Londres de

---

<sup>66</sup> Pierre-Joseph Proudhon (Francia, 1809-1865) fue uno de los padres de las ideas anarquistas; describió la idea del progreso como un camino hacia la libertad (Proudhon, P.J. "Idée Générale de la Révolution au XIXe. Siècle, (Choix d'études sur la pratique révolutionnaire et industrielle)", Garnier Frères, Libraires, Paris, 1851; "Du Principe Fédératif et de la Nécessité de Reconstituer le Parti de la Révolution", E. Dentu, Libraire-Éditeur, Paris, 1863).

La obra del Cardenal Newman (Inglaterra, 1801-1890) fue central con respecto a la noción del desarrollo. En su obra "Ensayo sobre el Desarrollo en la Doctrina Cristiana" Newman se encargó de despegar esa noción de la de progreso y, por ende, del pensamiento positivista (Newman, J. "An essay on the Development of Christian Doctrine", Image Books, Doubleday & Co., New York, 1960).

John-Stuart Mill (Inglaterra, 1806-Francia, 1873) plasmó sus ideas referidas al progreso económico en su obra "Principles of Political Economy", de 1848 (Mill, J. "Principles of Political Economy", D. Appleton & Co., New York, 1885).

Herbert Spencer (Inglaterra, 1820-1903) escribió en 1850 "Estática Social" en la cual reafirmó la idea del desarrollo no como accidente sino como necesidad y en la que sostuvo que las leyes de la evolución debían ser aplicables a la sociedad (Spencer, H. "Social Statics, or the Conditions Essential to Human Happiness", John Chapman, London, 1851).

Karl Marx (Alemania, 1818-Inglaterra, 1883) reivindicó una filosofía determinista de la historia que debía conducir a la desaparición del capitalismo y al nacimiento del socialismo, una filosofía de la historia que debía avanzar con ineludible necesidad hacia resultados inevitables (Entre sus obras, ver Marx, K. "El Capital", Ambos Mundos, Barcelona, 1915 y Marx, K. y Engels, F. "Manifiesto del Partido Comunista", Anthropos, Barcelona, 1984).

Charles Darwin (Inglaterra, 1809-1882) publicó en 1859 el "Origen de las Especies" y su teoría evolutiva natural revolucionó el mundo de las ciencias en su conjunto (Darwin, Ch. "On the Origin of Species by Means of Natural Selection; or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life", John Murray, London, 1859).

Spencer, Mill, Proudhon y Marx usaron progreso y desarrollo como sinónimos. Darwin compartió esa línea de ideas y utilizó en su obra de manera indistinta los conceptos *progreso*, *desarrollo* y *evolución*.

1851<sup>67</sup>, como en la Exposición de Chicago de 1893 y despertaron el interés de millones de personas<sup>68</sup>.

## **5. Paréntesis y replanteo del desarrollo. Las guerras mundiales.**

Perrault ya había señalado hacia fines del siglo XVII que las guerras prolongadas podían forzar a que los hombres descuidaran sus estudios y dedicasen todo su vigor a necesidades más imperiosas como la auto-preservación, de manera tal que, luego de un período de adelantos, podía sobrevenir otro de ignorancia o decadencia.

Más de dos siglos después, la historia confirmó su hipótesis. El acaecimiento de las dos guerras mundiales del siglo XX implicó un cambio total en el diagrama político, económico y social y, consecuentemente, científico.

A ello deben sumarse los distintos procesos de descolonización que también provocaron replanteos en torno a la idea de desarrollo. A partir del último tercio del siglo XIX distintos países europeos habían comenzado una nueva oleada de su expansión colonialista sobre territorios situados en otros continentes, impulsados por motivos de lo más diversos pero que, en esencia, fueron causados por la crisis económica y demográfica que aquel continente atravesó hacia la década del '70 del siglo XIX y que llevó a las potencias europeas a buscar materias primas, mano de obra barata y nuevos mercados allende los mares. Inglaterra, Francia, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Alemania fueron los principales protagonistas de esta etapa que tendría uno de sus capítulos finales al terminar la Primera Guerra Mundial y el último al concluir la Segunda Guerra.

La caída del colonialismo en sus dos capítulos trajo aparejadas varias consecuencias, algunas implicaron situaciones más dramáticas que las que existían antes y durante el dominio europeo, pero también coadyuvó al replanteo del concepto de desarrollo.

---

<sup>67</sup> Según la "Edinburgh Review" el objetivo de la Exposición de Londres fue captar el desenvolvimiento del progreso humano, cimentado con cada sucesiva conquista del intelecto del hombre (Nisbet, R. op. cit. p. 28).

<sup>68</sup> Pese a que la Exposición de Chicago se celebró en medio de una de las peores crisis económicas de EE.UU., fue visitada por más de 27.000.000 de personas (Nisbet, R. op. cit. p. 28).

Es más, hay autores, como Rist, que sostienen que aunque ya previamente se utilizaba ese vocablo, recién a partir del siglo XX, con los efectos provocados por las dos posguerras, se puede hablar de una *teoría del desarrollo* o de la *era del desarrollo*<sup>69</sup>.

### **5.1. La Primera Guerra Mundial y la Sociedad de las Naciones.**

Al finalizar la Primera Guerra Mundial se creó la Sociedad (o Liga) de las Naciones en 1919, con el objeto de reorganizar las relaciones internacionales y garantizar la paz. Fue la primera institución política internacional permanente creada para intentar lograr lo que la diplomacia entre los países no había podido conseguir hasta ese momento.

Como señala Rist, en lo que hace a la *teoría del desarrollo*, el texto del Acuerdo que le dio nacimiento a esa Liga fue relevante, en atención a lo establecido por sus artículos 22 y 23.

Téngase presente para ello que las colonias (sobre todo las africanas) jugaron un papel protagónico en la negociación de la redacción de ese texto porque una de las discusiones principales al terminar la guerra giró en torno a qué debía hacerse con las colonias alemanas y con los territorios otomanos<sup>70</sup>. Por un lado, las potencias europeas como Francia e Inglaterra pretendían extender sus dominios sobre los otrora territorios alemanes, en tanto que los Estados Unidos de Norteamérica –cuyo apoyo armado había sido decisivo para el triunfo aliado– habían dejado muy en claro tanto su postura anticolonialista como su apoyo a toda forma de libre comercio<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Rist, G. op. cit. pp. 47/79.

<sup>70</sup> Las colonias alemanas eran: Togolandia, Camerún, África del Sudoeste (Namibia), Tanganica, Ruanda, Burundi, el Puerto de Kionga y la Nueva Guinea Alemana, que sumaban algo más de 2.000.000 km<sup>2</sup>. Por su parte, los territorios otomanos abarcaban, además de la actual República de Turquía, Siria, Líbano, Irak y Palestina, entre otros.

<sup>71</sup> Los denominados *Catorce Puntos* del Presidente norteamericano Woodrow Wilson fueron la muestra más clara de ello. En efecto, estas propuestas efectuadas el 8 de enero de 1918 fueron las siguientes:

1. Convenios abiertos y no diplomacia secreta en el futuro.
2. Absoluta libertad de navegación en la paz y en la guerra fuera de las aguas jurisdiccionales, excepto cuando los mares quedasen cerrados por un acuerdo internacional.
3. Desaparición, tanto como sea posible, de las barreras económicas.
4. Garantías adecuadas para la reducción de los armamentos nacionales.
5. Reajuste de las reclamaciones coloniales, de tal manera que los intereses de los pueblos merezcan igual consideración que las aspiraciones de los gobiernos, cuyo fundamento habrá de ser determinado, es decir, el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

La solución acordada intentó alcanzar un punto intermedio entre las pretensiones de unos y de otros. Los artículos 22 y 23 del Convenio dejaron expuesto que las colonias y territorios que habían estado bajo el dominio de los Estados perdidosos estaban habitadas por pueblos aún no aptos para valerse por sí mismos en el *mundo moderno* por lo que se estipuló que serían tutelados en su bienestar y desarrollo por las naciones avanzadas, que en atención a su experiencia, medios económicos y/o posición geográfica podían llevar a cabo esa misión, algo que harían en carácter de mandatarios de la Liga. Asimismo se reconoció que algunas comunidades antes pertenecientes al Imperio Otomano ya habían logrado alcanzar una etapa de desarrollo en la que su existencia como naciones independientes podía ser reconocida provisionalmente<sup>72</sup>.

Estos textos resultaron particularmente importantes ya que introdujeron en el pensamiento internacional, por primera vez, la noción expresa que existían etapas o grados de desarrollo y, por ende, diferencias entre pueblos desarrollados y los que no lo estaban<sup>73</sup>.

---

6. Evacuación de todo el territorio ruso, dándose a Rusia plena oportunidad para su propio desarrollo con la ayuda de las potencias.

7. Plena restauración de Bélgica en su completa y libre soberanía.

8. Liberación de todo el territorio francés y reparación de los perjuicios causados por Prusia en 1871.

9. Reajuste de las fronteras italianas de acuerdo con el principio de la nacionalidad.

10. Oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio Austrohúngaro.

11. Evacuación de Rumanía, Serbia y Montenegro, concesión de un acceso al mar a Serbia y arreglo de las relaciones entre los Estados balcánicos de acuerdo con sus sentimientos y el principio de nacionalidad.

12. Seguridad de desarrollo autónomo de las nacionalidades no turcas del Imperio Otomano y el Estrecho de los Dardanelos libres para toda clase de barcos.

13. Declarar a Polonia como un estado independiente, que además tenga acceso al mar.

14. La creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños.

<sup>72</sup> En especial ver Art. 22. aps. 1 y 2.

<sup>73</sup> En cuanto a la posición Argentina con respecto a la Liga de las Naciones, cabe recordar que una vez ratificado el tratado de paz en Versalles, el Presidente del Consejo Supremo de la Sociedad de las Naciones, George Clemenceau, se dirigió por telegrama el 20 de enero de 1920 al presidente Yrigoyen, invitando a la Argentina a adherirse al Pacto de la Sociedad de las Naciones. Yrigoyen aceptó la invitación, ratificando los términos de adhesión efectuados en julio de 1919. Tras obtener el acuerdo del Senado, el Poder Ejecutivo nombró, en octubre de 1920, a la delegación que representaría a la Argentina en la Liga de las Naciones. Estaba encabezada por el canciller Honorio Pueyrredón, e integrada por el entonces embajador argentino en París, Marcelo Torcuato de Alvear; el embajador argentino en Viena, Felipe Pérez; el consejero Roberto Levillier y el asesor técnico Daniel Antokoletz. Las instrucciones más importantes del gobierno argentino a su delegación fueron, en lo que aquí interesa, las siguientes:

Esta contraposición entre desarrollo y no desarrollo o subdesarrollo terminó de tomar forma y fuerza algo más adelante, tal como se verá.

Excede el objeto de este trabajo el analizar las causas y efectos del fracaso de la Sociedad de las Naciones, pero sí debe notarse que en atención a su debilidad institucional, la Liga no pudo jugar el rol de control político internacional para el que había sido creada, ni evitar la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, el esquema trazado con relación a las colonias, sí permitió –sin proponérselo– que algunos de sus líderes políticos comenzaran a tomar protagonismo en el escenario internacional y plantearan cada vez con más fuerza temas vinculados con la necesidad del desarrollo de sus territorios. El desarrollo desde esa óptica, comenzó a adquirir matices íntimamente vinculados con la libertad<sup>74</sup>.

## **5.2. La Segunda Guerra Mundial y la Organización de las Naciones Unidas.**

Sostiene Rist que la Segunda Guerra Mundial cambió todo.

Europa, para poder librarse del nazismo, tuvo que ponerse en manos de Estados Unidos y de la Unión Soviética, potencias éstas, que no tenían interés alguno en proteger los imperios coloniales<sup>75</sup> por lo que el centro de la política internacional dejó de estar en Europa y el protagonismo sería entonces de los Estados mencionados.

Si bien la creación de la Organización de las Naciones Unidas respondió a motivos similares, en principio, a los que habían dado nacimiento a la Sociedad de las Naciones, el rol cumplido por Estados Unidos sería determinante para imprimirle características específicas.

Por empezar, la sede del organismo político internacional ya no estaba en Europa (la Liga tenía su sede en Ginebra), sino en Norteamérica (en Nueva York).

Entre sus finalidades se incluyeron algunas más específicamente referidas al desarrollo que las de su antecesora. El artículo 55, inciso a) de la Carta de la ONU dispuso:

---

“XVI- Respecto a los mandatos coloniales, propiciará la fórmula que coloque a los pueblos incapaces de gobernarse por sí mismos en condiciones de progresar moral y materialmente y constituir con el tiempo Estados libres e independientes” (“Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina”, en [www.argentina-rree.com](http://www.argentina-rree.com)).

<sup>74</sup> En 1937, en oportunidad de dirigirse a la Royal Empire Society en Londres, el entonces Gobernador de Nigeria, Bourdillon, dijo: “*La teoría de la explotación ha muerto... y la teoría del desarrollo ha tomado su lugar*” (Cowen, M.P. y Shenton, R. W. op. cit. p. 6. Traducción propia de la cita).

<sup>75</sup> Rist, G. op. cit. p. 69.

*“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social...”* (el subrayado me pertenece).

Además, a partir de 1945 la idea de desarrollo estuvo atada también a la de la caída del colonialismo y a la de la necesidad de la soberanía, porque la soberanía nacional ya no podía tener un significado real a menos que fuera unida a la de desarrollo entendido como un progreso hacia una igualdad social y económica de la que ninguna nación podía ser privada por razones naturales. Soberanía nacional y desarrollo, así definido, pasaron a estar tan íntimamente unidos como el principio de la igualdad de derechos y el de la libertad individual<sup>76</sup>.

Consecuentemente las distintas colonias fueron adquiriendo su independencia, entre ellas, Birmania y Filipinas, en 1946 e India, Pakistán y Ceilán, en 1947<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Kay, G. “Development and Underdevelopment: a Marxist Analysis”, Macmillan, London, 1975, pp. 1/2.

Palazzo señala que con la segunda posguerra se inició un profundo proceso de descolonización de Asia, África y otras regiones. Recuerda el autor que en 1941 los aliados firmaron la Carta del Atlántico en la que reconocieron el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el de elegir su forma de gobierno, ambos luego receptados –como se verá– en la Carta de las Naciones Unidas, una de cuyas consecuencias fue la aprobación (en 1960) de la “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, que proclamó la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo (Palazzo, E. “Mirando a los vecinos. Las etapas del constitucionalismo. Avances y frustraciones en América del Sur”, en *El Derecho Constitucional*, 2008-598).

<sup>77</sup> Otro de los principales hitos del fin del colonialismo fue el episodio de la derrota francesa en Diên Biên Phu, al noroeste de Vietnam. El 20 de noviembre de 1953 los paracaidistas franceses ocuparon la hondonada de Diên Biên Phu con la misión de crear una base aeroterrestre para hostigar al Viêt-minh. Pero asediado por las fuerzas del General Giap y sometido a un intenso fuego artillero fue finalmente tomado por asalto el 7 de mayo de 1954 y se convirtió en la tumba de las tropas de élite del cuerpo expedicionario francés. Esa caída significó el fin de la presencia francesa en Indochina (Balbín, J.L. “Diên Biên Phu, el Principio del Fin del Colonialismo”, en “Los Hechos Políticos del Siglo XX”, Hispamérica Ediciones, Madrid, 1982, T. 7, p. 121).

Fue también en esa época que comenzó la denominada *Guerra Fría* entre EE.UU. y la U.R.S.S. cuando el 2 de marzo de ese año la U.R.S.S. no desocupó el norte de Irán, como estaba previsto, sino que fue demorando su salida hasta noviembre, mes en el que finalmente la llevó a cabo dadas las durísimas advertencias de Inglaterra y EE.UU.

## **6. Desarrollo y subdesarrollo.**

Producidas las independencias de las ex-colonias, la idea de desarrollo ya no aparecía tan ligada a la de soberanía, sino que empezó a tomar un nuevo giro, ahora dirigido a asimilar ese concepto al de desarrollo económico.

### **6.1. El Plan Marshall.**

En 1947 se produjo el lanzamiento del denominado *Plan Marshall*.

Como recuerda Tamames, en los años 1946 y 1947 la producción agrícola e industrial había descendido en Europa por debajo de los niveles anteriores a la guerra y resultaba insuficiente para cubrir las necesidades de una población en rápido aumento.

Dentro de ese contexto económico, ante una compleja situación política planteada en la zona de Grecia y Turquía por el retiro de las tropas británicas, en atención a sus problemas económicos y financieros (y ya en plena Guerra Fría), el gobierno de Truman a través de su Secretario de Estado, George Marshall, anunció el 5 de junio de 1947, en Harvard, el plan de salvataje que llevaría su nombre. En él presentó los criterios que sustentaban la necesidad de ayudar a Europa con su tejido económico destrozado, sin recursos materiales y sin medios financieros. El Secretario de Estado manifestó con toda claridad que era necesario un plan europeo de recuperación económica que debía ser esbozado por los propios europeos y al cual Estados Unidos daría todo su apoyo<sup>78</sup>.

El Plan Marshall contribuyó a cambiar la faz económica y política de Europa Occidental y consolidó claramente la posición de Estados Unidos como primera potencia mundial, lo que además implicó un freno a la influencia comunista.

El concepto desarrollo estaba ahora atado al de recuperación y crecimiento económico, con respaldo norteamericano.

### **6.2. El Punto Cuatro del discurso de Truman de 1949.**

El 20 de enero de 1949 el Presidente Truman pronunció un discurso que determinó el nacimiento definitivo de la *teoría del desarrollo* como tándem del concepto de subdesarrollo.

---

<sup>78</sup> Tamames, R. "El Plan Marshall. La Recuperación Económica de Europa Occidental", en "Los Hechos Políticos del Siglo XX", Hispamérica Ediciones, Madrid, 1982, T. 7, p. 25 y ss.

El discurso en cuestión contuvo cuatro puntos: en los tres primeros el Presidente norteamericano, aseguró que Estados Unidos respaldaría a la Organización de las Naciones Unidas; que continuaría ayudando a la reconstrucción europea por medio del Plan Marshall; y que crearía una Organización (luego sería la OTAN –Organización del Tratado del Atlántico Norte-) para contrarrestar la amenaza soviética.

El cuarto punto resultó novedoso: sostuvo que ese país debía embarcarse en un plan nuevo, para hacer que los beneficios de sus avances científicos y su progreso industrial estuvieran disponibles para el mejoramiento y el crecimiento de áreas subdesarrolladas.

Rist afirma, al respecto, que la aparición del término subdesarrollo implicó la introducción de la noción que algo podía hacerse para que una persona o sociedad no desarrollada se desarrollase, y para que la solución pudiera adoptarse internacionalmente. El subdesarrollo no apareció como algo contrario al desarrollo, sino como algo incompleto, embrionario y el desarrollo tomó también carácter transitivo: no sólo las cosas podían progresar *per se*, sino que algo podía y debía hacerse para que así sucediera.

La aceleración del crecimiento parecía entonces la única manera lógica de achicar la brecha entre un país desarrollado y otro que no lo estaba. La relación entre unos países y otros era, pues, cuantitativa.

La dupla desarrollo-subdesarrollo mantendría una distancia entre distintas partes del mundo, justificada por la necesidad de una intervención sobre la base que afirmaba que un país no podía permanecer pasivo cuando se confrontaba con la necesidad extrema, lo que suponía un esfuerzo internacional colectivo basado en el aumento de la producción y en el mejor uso de los recursos naturales y humanos.

La llave del desarrollo era el aumento de la producción nacional y ya no debía buscarse más –como había sucedido hasta entonces– en las respuestas a las preguntas en torno a la cómo debe organizarse la sociedad; ni con relación a la titularidad de los medios de producción; ni respecto al rol del Estado. Así, el *Punto Cuatro* simplemente

impuso un nuevo estándar para medir el desarrollo: el producto bruto interno (PBI), algo que en ese momento le aseguraba a Estados Unidos estar al tope de la lista<sup>79</sup>.

Dentro de tal contexto la ONU comenzó a establecer una serie de agencias especiales para la promoción del desarrollo y el 16 de noviembre de 1949 la Asamblea General aprobó la creación del *Expanded Programme of Technical Assistance*, el que, constituido por aportes voluntarios de los Estados miembros, tenía por objeto principal financiar el envío de expertos técnicos y la escolarización de los habitantes de los países menos desarrollados, entre otros<sup>80</sup>.

Paralelamente, mientras eso ocurría, surgía en el mundo del pensamiento económico una nueva expresión que, ligada íntimamente al concepto de *países subdesarrollados*, luego pasó a ser muy utilizada: el *Tercer Mundo*<sup>81</sup>.

### **6.3. Los países *no alineados*. La Conferencia de Bandung.**

Como ya fue dicho, a partir de la descolonización los líderes de las ex-colonias comenzaron a jugar un rol importante en la organización y manejo de las relaciones internacionales.

La muestra más importante de esa afirmación fue la denominada *Conferencia de Bandung* celebrada en esa ciudad entre el 18 y el 24 de abril de 1955, dentro de cuyo marco nació el movimiento de los países no alineados, también llamados del

---

<sup>79</sup> Rist, G. op. cit. pp. 70/77.

<sup>80</sup> Son también de la misma época los organismos regionales de la ONU tendientes a impulsar el desarrollo. El 25 de febrero de 1948, por Resolución Nº 106 (VI), el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) creó cinco comisiones económicas regionales con el objetivo de ayudar y colaborar con los gobiernos en la investigación y análisis de los temas económicos regionales y nacionales. Las áreas de trabajo fueron Europa, África, la región Asia-Pacífico, el Medio Oriente y América Latina. En esta última en diciembre de 1948 comenzó su actividad la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuya sede fue establecida en Santiago de Chile. Su primer Secretario Ejecutivo fue el mexicano Gustavo Martínez Cabañas, quien sostuvo el cargo entre diciembre de 1948 y abril de 1950 y luego fue sucedido por el economista argentino Raúl Prebisch, quien había participado activamente en la formación de la CEPAL.

<sup>81</sup> En realidad, se dice que fue el economista Alfred Sauvy quien acuñó ese término, aunque lo habría hecho al realizar un paralelismo con el concepto de "Tercer Estado", para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los bloques que estaban enfrentados en la Guerra Fría. En "Trois Mondes, Une Planète" (en "L'Observateur" del 14 de agosto de 1952, Nº 118, p. 14 y ss.) el autor señaló: "*Nous parlons volontiers des deux mondes en présence, de leur guerre possible, de leur coexistence, etc., oubliant trop souvent qu'il en existe un troisième, le plus important, et en somme, le premier dans la chronologie. C'est l'ensemble de ceux que l'on appelle, en style Nations Unies, les pays sous-développés*" ("Hablamos con gusto de dos mundos en presencia de su Guerra posible, de su coexistencia, etc., y nos olvidamos demasiado de prisa de que existe un tercero, el más importante, y en suma, el primero en la cronología. Es el grupo de eso que denominamos, en el estilo de las Naciones Unidas, los países subdesarrollados". Traducción propia).

Tercer Mundo. Esa Conferencia fue convocada por los referentes de India –Nehru– y de Indonesia –Sukano– y asistieron 29 países de Asia y África. Su objetivo fundamental fue favorecer la cooperación económica y cultural y llegaron a acordarse diversos principios vinculados, además, con los derechos del hombre, la autodeterminación de los pueblos, la promoción de la paz, el principio de la no discriminación, etc.

Bandung marcó el comienzo de las demandas colectivas por parte de esos países en el campo de la política y del desarrollo. En su comunicado final puede leerse que la Conferencia Africano-Asiática reconoció la urgencia en la necesidad de promover el desarrollo económico en la región (punto 1) y que, por ende, recomendaba el establecimiento de un fondo especial de las Naciones Unidas para ese crecimiento (punto 3).

De todo el texto del documento puede concluirse que, tal como venía sucediendo, el concepto de desarrollo siguió siendo sobre todo, un tema económico vinculado a la producción y a la acumulación, basado en la inversión privada y en la asistencia internacional<sup>82</sup>.

Así las cosas, dentro de la órbita de la ONU se fueron creando distintas instituciones: en 1958 se fundó el SUNFED (Special United Nations Fund for Economic Development); el Banco Mundial pasó a cumplir un rol de relevancia e instituyó la International Finance Corporation (IFC) para promover la inversión privada; asimismo, fundó la International Development Association para otorgar préstamos a tasas bajas a los países más pobres y sucesivamente se irían creando bancos regionales de desarrollo para Asia y África.

## **7. La cuestión del desarrollo/subdesarrollo en Argentina. El desarrollismo.**

Mientras tanto, en América Latina -constituida por países con problemas económicos similares a los de los países de Bandung, pero que no habían sido parte de

---

<sup>82</sup> Rist, G. op. cit. pp. 81/85. También, Haro Tecglen, E. "La Conferencia de Bandung, el Tercer Mundo toma Conciencia", en "Los Hechos Políticos del Siglo XX", Hispamérica Ediciones, Madrid, 1982, T. 7, p. 133 y ss.

esa Conferencia- iban abriendo su paso en la doctrina, en especial entre los economistas, las ideas vinculadas con la *teoría del desarrollo*.

Ya se ha mencionado a Raúl Prebisch<sup>83</sup>, segundo Secretario Ejecutivo de la CEPAL y uno de los líderes en su creación quien, junto con Celso Furtado, dio a luz una mirada heterodoxa sobre el fenómeno del crecimiento económico diferencial entre los países *centrales* y las naciones *periféricas* y gestaron lo que fue denominado como el *estructuralismo latinoamericano*<sup>84</sup>.

Según Prebisch los países del Tercer Mundo habían caído en un estado de dependencia del Primer Mundo, convirtiéndose en productores de materia prima. Por ello, para que pudieran ingresar en una senda de desarrollo sostenido era necesario que se les permitiera un cierto proteccionismo en el comercio exterior, a lo que debían sumarse estrategias de sustitución de importaciones<sup>85</sup>. Había sumado sus ideas a las del economista Hans Singer y así se había generado el *Manifiesto Prebisch-Singer* o *Manifiesto de La Habana*, que se contraponía en sus ideas base, a la doctrina clásica ricardiana de las ventajas comparativas.

El pensamiento de Prebisch tuvo luego en nuestro país alcance político-institucional ya que Rogelio Frigerio primero, y luego Arturo Frondizi, intentaron llevar esta *teoría desarrollista* a la realidad económica nacional<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Ver nota 79.

<sup>84</sup> Piñeiro Iñíguez, C. "Herejías Periféricas. Raúl Prebisch: vigencia de un pensamiento", Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2003, p. 109 y ss.

<sup>85</sup> García Bossio, H. "Génesis del Estado Desarrollista Latinoamericano: el pensamiento y la praxis política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)", Educa, Bs. As., 2008.

<sup>86</sup> El instrumento de divulgación más importante de las ideas desarrollistas fue el Semanario "Qué (sucedió en Siete Días)", que apareció en 1946 y que estuvo a cargo de Frigerio a partir de 1956. Frondizi ejerció la Presidencia de nuestro país entre 1958 y 1962.

Desde un punto de vista menos económico y más político también deben mencionarse las ideas sostenidas por Perón quien en un principio, en la década de los '40, habló de una *tercera posición*, que tenía al menos dos significados: desde el punto de vista de la organización social interna implicaba tanto el rechazo del sistema económico capitalista, como del comunista; y desde lo geopolítico significaba una negativa a alinearse con los *imperios* que se habían repartido el mundo después de la Segunda Guerra. De hecho, Perón impulsó un acercamiento entre nuestro país y los países no alineados, algo que finalmente se concretó en la década del '70 (Garín, J. "El Último Perón 40 años después", Ed. Dunken, Bs. As., 2014, p. 181/183).

## **8. Desarrollo económico y desarrollo humano.**

Se dijo ya que luego de la *Conferencia de Bandung* la ONU aceleró el proceso de creación de instituciones y programas tendientes a impulsar el crecimiento económico de los países del llamado Tercer Mundo.

La década del '60 fue, en ese sentido, fundamental para la consolidación del concepto de desarrollo económico y muchas de las acciones de la sociedad internacional en este punto confirmaron esa idea. Sin embargo esa noción de progreso en materia económica comenzó a andar una nueva etapa: se fue ensanchando y abarcando otras nociones, paulatinamente.

### **8.1. La “Primera Década del Desarrollo” de las Naciones Unidas.**

En 1961 el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, John Kennedy, brindó un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el que lanzó una propuesta para que ese Organismo estableciera una “Década del Desarrollo”, a fin de achicar la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados, para acelerar los procesos de modernización y para liberar a la mayoría de la humanidad de la pobreza.

Por Resolución N° 1710 de 1962, la Asamblea General de la ONU fijó a los '60 como la “Década del Desarrollo” y emitió el documento “La Década del Desarrollo: Propuestas para la Acción”. En su introducción el Secretario General, U-Thant, sostuvo que el desarrollo no debía ser sólo crecimiento económico, sino crecimiento más cambio y que el cambio debía ser social y cultural a la vez que económico, y tanto cualitativo como cuantitativo.

No obstante ello, el objetivo concreto que la ONU trazó en esa oportunidad terminó siendo puramente económico: intentar lograr una tasa de crecimiento, como mínimo, del 5% en el producto bruto interno de los países subdesarrollados<sup>87</sup>.

En esa línea, en 1964 se creó también la UNCTAD (Uniter Nations Conference on Trade and Development – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y

---

<sup>87</sup> “The United Nations Development Decade. Proposals for Action”, UN, New York, 1962. También, Jolly R. et al. (eds.) “UN Contributions to Development Thinking and Practice”, Indiana University Press, Bloomington, 2004, pp. 85/87.

el Desarrollo), con el fin de ayudar a los países en desarrollo a aprovechar sus oportunidades comerciales, de inversión y crecimiento<sup>88</sup>. Un año más tarde el SUNFED fue fusionado con el Expanded Programme of Technical Assistance del Banco Mundial y por Resolución N° 2029/XX del 22 de noviembre de 1965 se creó el United Nations Development Programme (UNDP) o, en castellano, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo el lema *Serving Progress* (Sirviendo al Progreso).

Pero hacia fines de la década de los '60, aún con estos avances institucionales a nivel de la comunidad internacional, la mayor parte de los países del Tercer Mundo seguían sin experimentar signos importantes de desarrollo<sup>89</sup>.

## **8.2. La “Segunda Década del Desarrollo” de las Naciones Unidas. La teoría de las necesidades básicas.**

La década de los '70 fue el momento histórico en el cual distintos pensadores, en especial nuevamente los economistas, incorporaron una visión crítica al crecimiento económico como objetivo principal o exclusivo del desarrollo.

El 24 de octubre de 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó por Resolución N° 2626/XXV la “Segunda Década del Desarrollo”, dentro de cuyo marco se afirmó que el desarrollo debía ser concebido de una forma global e integral.

Ello llevó, por ejemplo, a que el 25 de septiembre de 1972 el Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara incorporase en su Discurso Anual algunos conceptos que luego irían cobrando fuerza propia y envergadura posterior en la *teoría del desarrollo*. McNamara afirmó en esa oportunidad que existía un cuadro dramático en las poblaciones del Sur que eran incapaces de tomar sus destinos en sus propias manos, porque simplemente no podían satisfacer sus necesidades básicas. Se trataba, según él, de aquellos que pese al crecimiento relativo de su macroeconomía, permanecían atrapados en condiciones de privaciones tales que caían por debajo de cualquier definición racional de decencia humana. Por ello exhortó a las instituciones

---

<sup>88</sup> Raúl Prebisch fue su Secretario General entre 1964 y 1969.

<sup>89</sup> Ello llevó, por ejemplo, a la denominada *Declaración de Arusha*, adoptada por la Tanganyika African National Union (TANU) el 6 de febrero de 1967. El Presidente de Tanzania, Julius Nyerere decidió que ya era tiempo de atacar el problema del subdesarrollo y para ello propuso recurrir a sus propias fuerzas. De repente, el concepto de autoconfianza ingresaba al vocabulario del desarrollo al menos en esa parte del mundo (Rist, G. op. cit. p. 123).

internacionales a otorgar prioridad al establecimiento de objetivos de crecimiento en términos de necesidades humanas básicas o esenciales, atendiendo a problemas de nutrición, vivienda, salud, educación y empleo<sup>90</sup>.

Coadyuvó a este cambio de ángulo de la *teoría del desarrollo*, la situación económica internacional, en especial, la suscitada a raíz de la denominada *Guerra de Octubre* en el Medio Oriente que trajo aparejado un inusitado aumento del precio del petróleo, que pasó a cuadruplicar su valor.

Esta crisis en el mercado de las grandes potencias causó, que la ONU, adoptase en 1974 la “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”<sup>91</sup>.

Por otra parte, en ese mismo año, otro tema novedoso ingresó al vocabulario vinculado con el concepto de desarrollo: el cuidado del medio ambiente como herramienta indispensable para el crecimiento. La “Declaración de Cocoyoc”, adoptada en México, identificó los factores económicos y sociales que estaban conduciendo al deterioro del medio ambiente e impulsó la fusión de la UNCTAD con un programa especialmente destinado al cuidado ambiental: el UNEP (United Nations Environment Programme). Tanto el contenido como el objetivo a cumplir por la noción de desarrollo se habían vuelto más complejos. Ya no se trataba de lograr, como fin primordial, guarismos objetivos de crecimiento económico; la idea iba tomando aspectos antropocéntricos e intentaba satisfacer primero las necesidades básicas de las sociedades más carenciadas, incluido el cuidado ambiental.

En 1975 el llamado *Informe Hammarskjöld* –denominado con toda intencionalidad “Y ahora qué”– producido en el seno de la UNEP, señaló que el desarrollo no era simplemente un proceso económico, sino un todo complejo que debe surgir dentro de cada sociedad, de su cultura y que no puede ser reducido a una imitación de las naciones denominadas desarrolladas. Por lo tanto, concluía el

---

<sup>90</sup> McNamara, R. “Address to the Board of Governors, Washington D.C., September 25, 1972”, en “The McNamara Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Robert S. McNamara 1968-1981”, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981, p. 228.

<sup>91</sup> Resolución 3201(S-VI). Rist, G. “The History of Development. From Western Origins to Global Faith”, 3<sup>rd</sup> edition, Zed Books, London, 2008, pp. 143/150.

informe, si bien no existe una fórmula universal para el desarrollo, cualquiera sea su contenido debe ser guiado para satisfacer las necesidades esenciales de los sectores más pobres de la población. Por lo demás, agregaba, el *desarrollo* tiene que tomar en consideración los límites ecológicos<sup>92</sup>.

Un año más tarde, un nuevo Informe, esta vez presentado ante el *Club de Roma*, sostuvo firmemente la nueva prioridad dada a la necesidad de la satisfacción de las necesidades básicas<sup>93</sup>, teoría que fue adoptada oficialmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en ese mismo año 1976. La Conferencia Tripartita Mundial sobre Empleo, Distribución de los Ingresos y Progreso Social afirmó en su documento final que las necesidades esenciales, tal como eran entendidas en el programa de acción que a partir de allí se emprendía, incluían dos elementos: en primer lugar, ciertos requisitos mínimos de una familia para su consumo privado, alimentación adecuada, vivienda y vestimenta, así como determinado equipamiento para el hogar y su mobiliario. En segundo término, servicios esenciales provistos por y para la comunidad en su conjunto, tales como agua potable, servicios cloacales, atención de la salud, transporte público, educación y cultura<sup>94</sup>.

Desde las Naciones Unidas, pues, a través de sus distintos organismos e instituciones, la *teoría del desarrollo* se había ido transformando en la *teoría de las necesidades básicas*<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> "What Now: The 1975 Dag Hammarskjöld Report prepared on the occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly 1975" en "Development Dialogue", Special Issue, Hammarskjöld Foundation, 1975.

<sup>93</sup> Fue el *R.I.O. Report* (Reshaping the International Order – Dando una nueva forma al Orden Internacional). Tinbergen J (coord.), Dolman, A. (ed.) Van Ettinger J. (dir.) "Reshaping the International Order: A Report to the Club of Rome", E.P. Dutton & Co., New York.

<sup>94</sup> "Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour: Declaration of Principles and Programme of Action", International Labour Office Bulletin, LX, UN, 1977, p. 84.

<sup>95</sup> Este cambio no sólo se producía en el campo de las ideas económicas, sino que también tenía sus repercusiones en el ámbito de la filosofía en el cual John Rawls, por ejemplo, sostenía que para que pudiera hablarse de justicia, debía primero poder hablarse de igualdad, entendida esta última, como el derecho al acceso de los bienes sociales primarios, esto es, aquellos bienes que todo hombre se presume que desea, incluyendo derechos, libertades y oportunidades, ingreso y riqueza y las bases sociales para poder respetarse y ser respetado. Rawls, J. "A Theory of Justice", Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.

### 8.3. Los albores de la *teoría del desarrollo humano* en la década de los '80.

#### Ajustes y desarrollo.

En ese clima de mutación de ideas en torno al desarrollo, dentro del mismo seno de la ONU comenzaron a hacer oír sus opiniones varios autores provenientes del bloque de Bandung, esto es, de países subdesarrollados o del Tercer Mundo.

Sobre fines de la década de los '70 Amartya Sen –economista de la India, que luego fue distinguido con el Premio Nobel en su especialidad– brindó una conferencia en la Universidad de Stanford que tituló “¿Igualdad de qué?” en la que cuestionó distintas teorías sobre la igualdad<sup>96</sup> y propuso comenzar a pensar los conceptos de justicia y desarrollo en términos de igualdad en las capacidades básicas. Sen consideró su propuesta como una extensión natural de las ideas de John Rawls, pero en la que debía cambiarse el foco de atención: en lugar de pensar solamente en los bienes deseados o deseables por el hombre, debía pensarse en los requisitos de la igualdad, en base a lo que el acceso a esos bienes producía en el ser humano y en su desarrollo. La teoría esbozada por Sen en 1979 consistía entonces en sostener que el bienestar no era sólo una cuestión en torno a la riqueza o el placer que una persona tenía o sentía, sino una respuesta a la pregunta de cómo el ser humano vivía su vida y la habilidad que tenía para poder hacer ciertas cosas que le resultaban importantes<sup>97</sup>.

Mientras tanto, en el ámbito internacional se seguía profundizando acerca de la *teoría de las necesidades básicas* en una línea que iba aproximándose a la de Sen.

En 1980 se elaboró un *Programa para la Supervivencia* en el que se hacía especial hincapié en la imperiosa necesidad de estimular el crecimiento en todos los países del Globo, en interés de toda la humanidad y así se propuso como meta principal eliminar el hambre y la malnutrición hacia fines del siglo mediante la eliminación de la pobreza absoluta<sup>98</sup>. Un año más tarde y por iniciativa de su Presidente McNamara, el Banco Mundial constituyó una comisión para que trabajara

---

<sup>96</sup> Sen fue discípulo de Rawls, pero luego cuestionó algunas de sus opiniones en torno a la idea de justicia.

<sup>97</sup> La conferencia fue pronunciada en 1979. Sen, A. “Equality of What?” en “The Tanner Lecture on Human Values”, Cambridge University Press, Cambridge, 1980, T. I, pp. 197/220.

<sup>98</sup> “North-South. A Programme for Survival – Report of the Independent Commission on International Development Issues”, Pan Books, London, 1980.

expresamente sobre ese tópico. Su informe final conocido como “Aproximación a las Necesidades Básicas” definió a ésta como un intento de proveer las oportunidades para el pleno desarrollo físico, mental y social de la personalidad humana y de generar las vías para el logro de ese objetivo<sup>99</sup>.

Sin embargo la realidad colapsó una vez más a raíz de la crisis económica de México de 1982 que se proyectó a otras partes del mundo, en especial, al ámbito bursátil norteamericano y a raíz de ello se rediseñaron las políticas públicas internacionales, alejándose nuevamente de su foco humano y acercándose otra vez a los guarismos puramente numéricos.

Fue el momento de teorías sobre los ajustes estructurales que propusieron que, en atención a las circunstancias, resultaba indispensable primero realizar los ajustes en la macroeconomía que fueran necesarios para sortear la crisis; y luego, recién, podría comenzarse a hablar de desarrollo una vez más. Se suponía que estos ajustes estructurales iban a restaurar el equilibrio y la armonía del sistema internacional y para ello los países debían seguir, en especial, las pautas elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese organismo afirmaba que el desorden monetario significaba que las economías tenían que ajustarse a las nuevas circunstancias internas e internacionales y que las balanzas de intercambio comercial debían ser corregidas. El bienestar quedaba sujeto a las reglas del mercado, una vez más, lo que produjo un nuevo deterioro en los estándares de vida en los países menos desarrollados, provocando la reacción paulatina de cierto sector doctrinario<sup>100</sup>.

Pero mientras desde el organismo monetario internacional se perseguían políticas de estabilización y ajustes, un grupo de autores se esforzaba por incorporar al diálogo del desarrollo nuevos tópicos, como el rol de las mujeres y los niños, la cuestión ambiental, el crecimiento indiscriminado de la población, los problemas habitacionales, los derechos humanos, la libertad política y de gobierno, la corrupción,

---

<sup>99</sup> Streeten, P., Burki, S. y Stewart, F. “First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries”, The World Bank, Washington D.C., 1981.

<sup>100</sup> Entre otros, Cornia, G., Jolly, R. y Stewart, F. “Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth”, Clarendon Press, Oxford, 1987.

etc<sup>101</sup>. Ello llevó, al tiempo, a que dentro del marco de la ONU se analizaran nuevos enfoques sobre el problema de la pobreza y sus implicancias.

En 1987 la Comisión de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo elaboró el informe “Nuestro Futuro Común” en el que, en lo esencial, se afirmó que la pobreza era un mal en sí misma y que ya no era posible hablar de pobreza inevitable<sup>102</sup>.

#### **8.4. La década de los '90. Amartya Sen, Mahbub Ul Haq y el PNUD.**

La caída del Muro de Berlín en 1989, junto con otros hechos políticos y económicos de fines de los '80, llevó a repensar la realidad global y los conceptos de bienestar y desarrollo.

En 1990 la Comisión del Sur, encabezada por Julius Nyerere, presentó un reporte titulado “El Desafío del Sur” en el que se señaló que el crecimiento económico *per se* no era una garantía de un *desarrollo centrado en el hombre*. Según esta afirmación el desarrollo era un proceso que permitía a los seres humanos realizar su potencial, construir su autoestima y liderar sus propias vidas con dignidad y plenitud. La base para el desarrollo de una nación, agregaba este informe, debían ser sus propios recursos, tanto humanos como materiales, utilizados en su totalidad para cubrir sus necesidades; por ello, el desarrollo debía ser un esfuerzo de, por y para la gente. El verdadero desarrollo debía centrarse en el hombre<sup>103</sup>.

Pero 1990 marcaría un hito trascendente para la *teoría del desarrollo*.

Amartya Sen había continuado elaborando su idea en torno a ese concepto. Así como hacia fines de la Revolución Francesa el gran desafío había sido establecer en forma sistemática el significado y las reglas del progreso, los principios de los '90 presentaban una cuestión similar, especialmente dirigida a intentar medir el desarrollo, pero ya no tomando en cuenta guarismos meramente económicos, sino ítems que reflejaran particularmente el desarrollo humano. Uno de los grandes

---

<sup>101</sup> Streeten, P. “Shifting Fashions in Development Dialogue” en Fukuda-Parr, S. y Kumar, S.K. “Readings in Human Development”, Oxford University Press, Delhi, 2003, pp. 72/75.

<sup>102</sup> World Commission on Environment and Development “Our Common Future”, Fontana Books, London, 1988.

<sup>103</sup> “The Challenge of the South: The Report of the South Commission, under the chairmanship of Julius Nyerere”, Oxford University Press, Oxford, 1990.

aportes de este economista fue que sostuvo que ese desarrollo humano podía y debía ser cuantificado, a fin de poder evaluar su evolución.

Esa idea de Sen fue receptada desde el marco institucional de las Naciones Unidas gracias a la labor de Mahbub ul Haq, quien tradujo sus conceptos en políticas practicables, a través de la creación de los “Informes sobre Desarrollo Humano” y del “Índice de Desarrollo Humano” dentro del contexto del PNUD<sup>104</sup>. Así, en 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo presentó su primer informe anual sobre la *dimensión humana del desarrollo*.

En su Prefacio ya se señaló que en medio de todos los sucesos políticos de ese momento “...estamos redescubriendo la verdad elemental de que el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano. El objeto del desarrollo debe ser ampliar las oportunidades de los individuos. Una de ellas es el acceso a los ingresos, no como fin en sí mismo sino como medio de adquirir bienestar humano. Pero también existen otras opciones, incluyendo una vida prolongada, conocimientos, libertad política, seguridad personal, participación comunitaria y derechos humanos garantizados. Las personas no deben reducirse a una sola dimensión como criaturas económicas...”.

Y se agregó “...El mensaje principal de este documento es que, si bien es absolutamente necesario aumentar la producción nacional (PIB) para alcanzar todos los objetivos esenciales del hombre, lo más importante es estudiar cómo se traduce este crecimiento –o deja de traducirse– en desarrollo humano en diversas sociedades”<sup>105</sup>.

En idéntico sentido se señaló “...nos encontramos en un punto de inflexión. Estamos en pos de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la persona humana como objetivo final...”<sup>106</sup>.

Y en cuanto a la medición de ese desarrollo se indicó “...El PNUD ha querido contribuir al debate y a la reflexión sobre esta última década del siglo y del milenio

---

<sup>104</sup> Deneulin, S. “Ideas Related to Human Development”, en “An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency”, Earthscan, London, 2009, pp. 49/70.

<sup>105</sup> “Desarrollo Humano Informe 1990” publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990, cita de p. 13. El equipo de trabajo que elaboró el Informe fue coordinado por Mahbub ul Haq y entre quienes integraron el Grupo de Consultores se encontraba Amartya Sen.

<sup>106</sup> “Desarrollo Humano Informe 1990” cit. p. 16.

*introduciendo a las evaluaciones tradicionales acerca del desarrollo económico un ‘índice del desarrollo humano’ que contemple simultáneamente al menos tres elementos básicos:*

- 1) La longevidad, como expresión de una atención adecuada de la salud y la nutrición.*
- 2) El conocimiento, como consecuencia de una adecuada educación primaria, secundaria y terciaria y, ojalá, en el futuro, de la ciencia y la tecnología.*
- 3) El PIB per cápita, pero incluyendo en el análisis la distribución de éste entre la población.*

*Todo ello porque el desarrollo humano se entiende como un proceso para ampliar las oportunidades de los individuos”<sup>107</sup>.*

*En igual orden de ideas se definió al desarrollo humano como “...un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...”<sup>108</sup>.*

*Más adelante se precisó “...El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas– y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas – para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana”<sup>109</sup>.*

Según el Informe los indicadores claves para la medición del desarrollo humano debían centrarse, en ese momento, en tres elementos esenciales de la vida humana: longevidad (cuyo indicador clave era la esperanza de vida al nacer), conocimientos (centrado en las cifras de alfabetización) y niveles decentes de vida (que en atención a la carencia de información en muchos países sobre ciertas variables, debía medirse en base al ingreso per cápita, el que, además, debía reflejar los rendimientos decrecientes al transformar el ingreso en capacidades humanas).

---

<sup>107</sup> “Desarrollo Humano Informe 1990” cit. p. 17.

<sup>108</sup> “Desarrollo Humano Informe 1990” cit. p. 33.

<sup>109</sup> “Desarrollo Humano Informe 1990” cit. p. 34.

Aplicados esos indicadores que, en su interrelación generaban el “índice de desarrollo humano” (IDH), el Informe concluía que ese IDH clasificaba a los países de manera muy diferente a como lo hacía el producto bruto interno (PBI). A modo de ejemplo, trajo a colación los casos de Sri Lanka, China, Chile, Cuba, Costa Rica, Jamaica, Tanzania y Tailandia en los que existía una mejor clasificación según su IDH que de conformidad con su PBI, lo que demostraba que esos países habían logrado canalizar sus recursos económicos hacia determinados aspectos del progreso humano. Lo contrario sucedía con Omán, Gabón, Arabia Saudita, Argelia, Mauritania, Senegal y Camerún que tenían un menor IDH en relación a su PBI, lo que demostraba que todavía debían traducir su ingreso a niveles correspondientes de desarrollo humano<sup>110</sup>.

Al margen de esto, se puso de resalto que si bien el desarrollo humano es incompleto si el hombre carece de libertad, razón por la cual ésta debía ser un indicador indispensable, por el momento, no resultaba posible incorporarla para el cálculo del IDH, en atención a que aún no existía una medida cuantitativa sencilla que permitiera tomar en cuenta las numerosas facetas de la libertad humana<sup>111</sup>.

Así, el concepto desarrollo humano ingresó, desde un punto de vista técnico, en el lenguaje oficial de Naciones Unidas.

En 1992 se agregó también definitivamente a esa idea la de desarrollo sustentable. En ese año tuvo lugar la *Cumbre de la Tierra*, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, reunión que produjo cinco documentos oficiales: la Declaración de Río, la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención sobre Biodiversidad, la Declaración sobre los Bosques y la denominada *Agenda 21*, un documento de 800 páginas conocida como la *Biblia del Desarrollo Sustentable*.

Ya sobre fines de la década de los '90, Amartya Sen, volvió a llamar la atención sobre la necesidad de seguir pensando en torno a la idea del desarrollo humano. En “Desarrollo y Libertad”, de 1999, insistió en dos conceptos: el de libertad y el de capacidad. Dijo Sen: “*La libertad es valiosa al menos por dos razones diferentes.*”

---

<sup>110</sup> “Desarrollo Humano Informe 1990” cit. p. 42.

<sup>111</sup> “Desarrollo Humano Informe 1990” cit. p. 45. La variable de la libertad humana ingresaría al IDH un año después, en el Informe PNUD sobre Desarrollo Humano de 1991.

*Primera, más libertad nos da más oportunidad de perseguir nuestros objetivos, esas cosas que valoramos (...) Este aspecto de la libertad está relacionado con nuestra destreza para conseguir lo que valoramos, sin importar el proceso a través del cual alcanzamos ese logro. Segunda, podemos atribuir importancia al proceso de elección como tal (...) La distinción entre el ‘aspecto de oportunidad’ y el ‘aspecto de proceso’ de la libertad puede ser a la vez significativo y de largo alcance”<sup>112</sup>.*

Y en cuanto al ejercicio de las capacidades humanas sostuvo que, en contraste con los enfoques basados en la utilidad o en los recursos, “...en el enfoque de la capacidad la ventaja individual se juzga según la capacidad de una persona para hacer cosas que tenga razón para valorar. Desde el punto de vista de la oportunidad, la ventaja de una persona se juzga menor que la de otra si tiene menos capacidad –menos oportunidad real– de lograr esas cosas que tiene razón para valorar. El foco aquí es la libertad que una persona realmente tiene para hacer esto o aquello, las cosas que le resulta valioso ser o hacer...”<sup>113</sup>.

Estas ideas de Sen, así como las de Mahbub ul Haq y demás autores vinculados directamente con la ONU, luego tuvieron amplias proyecciones en las más diversas partes del mundo.

Recuérdese que fue precisamente dentro de ese contexto, que en Argentina la reforma constitucional de 1994 incorporó el concepto desarrollo humano en diversas disposiciones, tal como se verá más adelante.

### **8.5. El cambio del milenio.**

Con el cambio del milenio 189 países miembros de la ONU adoptaron la “Declaración del Milenio”, que contenía objetivos del desarrollo. Se trató de ocho puntos que tendrían que alcanzarse para el año 2015 y que fueron considerados por el mismo organismo internacional como una herramienta para monitorear el progreso del desarrollo.

Los ocho objetivos fueron:

1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

---

<sup>112</sup> Sen, A. op. cit. pp. 258/259.

<sup>113</sup> Sen, A. op. cit. pp. 261/262.

- 2) Lograr la enseñanza primaria universal.
- 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
- 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
- 5) Mejorar la salud materna.
- 6) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Según lo afirmado por la ONU, este último objetivo incluye todos los anteriores y fue acordado por todos los países del mundo<sup>114</sup>.

### **9. Los escépticos del desarrollo humano. La teoría del decrecimiento y las teorías post-desarrollistas.**

Pese al amplio respaldo recibido por la *teoría del desarrollo humano* en su versión PNUD y en atención a que a varios años de la implementación de los Informes Anuales de ese Organismo, aún en la actualidad muchos países permanecen en un importante estado de subdesarrollo, comenzaron a surgir autores que, sin bien coinciden en esencia con las afirmaciones que implica este concepto, descreen de la posibilidad de llevarlo a la práctica y han optado por proponer soluciones alternativas.

En ese orden de ideas pueden citarse, por ejemplo:

- (i) Las *teoría del decrecimiento*; y
- (ii) Las *teorías del post-desarrollo*

Las primeras surgieron principalmente en Francia hacia comienzos del siglo XXI (denominadas en origen *théories de la décroissance*) y, aunque han tenido numerosas y variadas vertientes, en lo esencial se encuentran asentadas tanto en argumentos económicos como ambientales y afirman que el crecimiento económico indefinido es imposible y devastador tanto para las relaciones sociales como para el medio ambiente y proponen, por lo tanto una reducción en la tasa de crecimiento<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> “Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015” en <http://www.un.org/es/millenniumgoals>.

<sup>115</sup> Entre otros, Camille, M. “Pratiques de la Décroissance” en “Itinéraires Series” Nº 76, IUED, Geneva, 2005; Ariès, P. “Décroissance ou Barbarie”, Golias, Villeurbanne, 2005; Latouche, S. “Le pari de la Décroissance”,

Sin embargo, como señala Rist<sup>116</sup>, dado que entre los autores que se alinearon detrás de las teorías del decrecimiento se pueden encontrar tanto a aquellos teóricos críticos del desarrollo en la versión de Naciones Unidas, como ecologistas preocupados por el estado del planeta, como ciudadanos descontentos por los niveles excesivos de consumo, como los libertarios ansiosos por *derrotar al sistema*, entre otros, las bases argumentales de estas propuestas no son siempre las mismas, razón por la cual a sus partidarios les ha resultado difícil aglutinar a sus seguidores y, por ende, han ido perdiendo fuerza sin que hayan podido plasmarse en estructuras académicas y/o prácticas más completas.

Por su parte, las *teorías del post-desarrollo* tienden a demostrar que los pensadores del desarrollo humano no pudieron lograr una cohabitación armoniosa y equitativa en el planeta. Critican el modelo impuesto por Estados Unidos y por Europa y la antinomia aún hoy, persistente entre desarrollo/Norte, subdesarrollo/Sur<sup>117</sup>.

A diferencia de los teóricos de la *décroissance*, los autores de las teorías del post-desarrollo –que también son numerosos y esgrimen argumentos variados– reconocen que el crecimiento es inevitable y por lo tanto se concentran ya no en intentar detener el desarrollo, sino en dotarlo de un contenido distinto, y si bien en general abogan por una economía localista, pluralista e informal, tampoco ellos han logrado consensuar una línea uniforme de pensamiento.

Entre los autores del post-desarrollo Escobar, por ejemplo, sostiene que el desarrollo ya no debe ser el principio organizador central de la vida social; Moharty, que no debe ser definido únicamente desde occidente; Shiva, Rahnema y Esteva han optado por la revalorización de las culturas vernáculas y han señalado la importancia de los movimientos sociales y Bebbington ha hecho un llamado para construir una

---

Fayard, Paris, 2006; Tertrais, JP. “Du Développement à la Décroissance. De la Nécessité de Sortir de l’Impasse Suicidaire du Capitalisme”, Ed. Libertaires, Saint-Georges d’Oléron, 2006.

<sup>116</sup> Rist, G. op. cit. p. 241.

<sup>117</sup> Entre otros, el colombiano Arturo Escobar “Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World”, Princeton University Press, Princeton, 1995; el mexicano Gustavo Esteva “Economía y Enajenación”, Biblioteca Universitaria Veracruzana, México DF, 1980 y junto con Salvatore Barbones y Philipp Babcicky “The Future of Development: a radical manifiesto”, Policy Press, Bristol, 2013; Rist, G. op. cit.

noción de desarrollo que sea al mismo tiempo alternativa y desarrollista, crítica y practicable, enfocada en el concepto de sustento<sup>118</sup>.

### **10. La Doctrina Social de la Iglesia y el desarrollo.**

Antes de concluir el presente capítulo es necesario poner de resalto que la Iglesia, a raíz de su preocupación a lo largo de la historia por la salvaguarda de la dignidad del hombre, de su trabajo y de su vida en sociedad, elaboró a través de su Magisterio distintos documentos en los que puso de resalto esta cuestión y en los que analizó tanto la realidad imperante como las diversas soluciones viables.

Si bien fue el Papa León XIII quien abordó el tratamiento de la *cuestión social* por primera vez en su Encíclica *Rerum Novarum* de 1891, la alusión específica al progreso, al desarrollo y al desarrollo humano, recién fueron incorporados al tratamiento por parte de la Doctrina Social de la Iglesia a partir de Pablo VI.

En un capítulo aparte en esta tesis se verán con detenimiento la evolución y los contenidos del Magisterio de la Iglesia en torno a estos conceptos.

---

<sup>118</sup> Reseña tomada de Escobar, A. "El 'Postdesarrollo' como Concepto y Práctica Social", en Mato D. (c.) "Políticas de Economía, Ambiente y Sociedad en Tiempos de Globalización", Ftad. De Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, pp. 17/31.



**CAPÍTULO II**  
**EL DESARROLLO COMO DERECHO HUMANO:**  
**DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS,**  
**DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO,**  
**Y DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS**

Como se vio en el capítulo anterior, la Organización de las Naciones Unidas ha cumplido un rol protagónico en las últimas etapas de elaboración de los conceptos de desarrollo y desarrollo humano, papel que por lo general se plasmó en la elaboración de documentos internacionales que marcaron instancias importantes en el diseño del contenido y significado de esas ideas.

Pero además de los instrumentos que se vienen de ver existen otros – elaborados también dentro del marco de la ONU– que revisten particular importancia para el presente trabajo, en tanto abordan el tratamiento del tema desde una perspectiva particular, al poner a la persona en el centro de la escena y definir al desarrollo como un *derecho humano fundamental*, razón por la cual serán tratados separadamente en el presente capítulo.

En realidad, el origen de estos documentos se encuentra en la decisión de ese Organismo de avanzar hacia la construcción de una cultura universal de los derechos humanos, lo que lo llevó a la realización de distintas conferencias y encuentros mundiales sobre ese tópico y dentro de cuyo marco los Estados miembros definieron algunos de esos derechos y asumieron, en consecuencia, obligaciones a nivel internacional.

Si bien es cierto que esas pautas se plasmaron en declaraciones que no poseen el mismo carácter vinculante que las convenciones y tratados, no puede ponerse en tela de juicio que al suscribir este tipo de documentos los países firmantes asumieron una responsabilidad ante la comunidad mundial que deben honrar; sostener lo contrario implicaría vaciar de contenido estos instrumentos y transformar en letra muerta lo que llevó tanto esfuerzo llegar a consensuar. De allí la relevancia de estos instrumentos.

A continuación, entonces, se abordará el contenido de estas declaraciones de las Naciones Unidas que han puesto énfasis esencial en el derecho humano al

desarrollo, así como en algunos documentos que fueron su consecuencia, tales como los informes elaborados por el PNUD, en especial el del año 2000 titulado “Derechos Humanos y Desarrollo Humano”. Por último, se verá en este capítulo el tratamiento que a este punto le han dado los instrumentos regionales de derechos humanos, con excepción del sistema americano, el que será analizado en el capítulo referido a las normas constitucionales de nuestro país, en atención a lo previsto por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

### **1. Un antecedente valioso: La Proclamación de Teherán.**

La I Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos se llevó a cabo en Teherán en 1968 con motivo del vigésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y fue el principal evento del que fue denominado “Año Internacional de los Derechos Humanos”<sup>119</sup>.

Ese encuentro internacional convocado desde la ONU dio como resultado la “Proclamación de Teherán”, la que si bien no ahondó en la problemática referida al desarrollo, tuvo como lineamientos fundamentales los siguientes: señalar la necesidad de que los Estados cumplieran con sus obligaciones de fomentar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales para todos, sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole<sup>120</sup>; condenar el *apartheid* y toda forma de discriminación<sup>121</sup>; y remarcar la indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>122</sup>.

En sus conclusiones finales, el documento instó “...a todos los pueblos y gobiernos a dedicarse a los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y a redoblar sus esfuerzos por proporcionar a todos los seres

---

<sup>119</sup> Asamblea General de la ONU, Res. 2339 (XXII) del 18/12/67.

<sup>120</sup> Proclamación de Teherán, Considerando, Ap. 1º.

<sup>121</sup> Considerando Aps. 7º, 8º, 11 y 15.

<sup>122</sup> Considerando Ap. 13. En ese punto se agregó “...la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, es imposible. El logro de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social sanas y eficaces”.

*humanos una vida en armonía con la libertad y la dignidad humanas y conducente al bienestar físico, social y espiritual*"<sup>123</sup>.

La preocupación principal de la comunidad mundial en aquellos tiempos se centraba en los contextos de violencia internacional y de ciertos colonialismos, razón por la cual las ideas esenciales de los países firmantes de la Proclamación de Teherán giraban en torno a la necesidad de la supresión de la guerra como instrumento para solucionar los conflictos, por un lado, y, por el otro, al indispensable respeto de los derechos humanos básicos, sin que fuera tolerable ninguna forma de discriminación.

## **2. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.**

Aunque las raíces de la noción del derecho al desarrollo pueden encontrarse en la etapa de la descolonización de la década de los '60, según enseña Iqbal, ella fue enunciada por primera vez por el jurista senegalés Keba M'Baye en 1972 dentro del marco de una conferencia internacional sobre derechos humanos<sup>124</sup> y fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 al haber enfatizado que el derecho al desarrollo es un derecho humano y que la igualdad de oportunidades debe ser considerada tanto una prerrogativa en cabeza de las naciones, como de los individuos dentro de cada Estado<sup>125</sup>.

A partir de entonces en el seno de la ONU comenzó a gestarse la convicción de que resultaba necesario elaborar un documento internacional que receptara y desarrollara este concepto. El camino no fue fácil dada la postura de algunos de los Estados miembros, en especial los más desarrollados, que se oponían a que la ONU reconociera expresamente ese derecho por las implicancias económicas que ello podía acarrear en un plano de responsabilidad internacional. Los Estados Unidos, por ejemplo, fue siempre un país muy crítico con relación a esa idea, al señalar que el desarrollo es más que una cuestión de derecho, una consecuencia del correcto manejo de las libertades económicas.

---

<sup>123</sup> Conclusión, Ap. 2º.

<sup>124</sup> Iqbal, K. "The Declaration on the Right to Development and its Implementation", en "Political Perspectives", University of Ulster, Londonderry, 2007, Vol. 1, pp. 1 y ss.

<sup>125</sup> A/RES/34/46.

No obstante esas objeciones, finalmente la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo fue adoptada el 4 de diciembre de 1986 por la Asamblea General de la ONU<sup>126</sup>, por 146 votos a favor<sup>127</sup>, uno en contra (el de Estados Unidos) y ocho abstenciones<sup>128</sup>.

Aún a riesgo de incurrir en citas excesivas, es importante poner de resalto el contenido preciso de esta Declaración en la cual los Estados firmantes, conscientes de su obligación de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos<sup>129</sup>, reconocieron que “...*el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan*”<sup>130</sup> y marcaron su preocupación “...*por la existencia de graves obstáculos, constituidos, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos...*”<sup>131</sup>.

También reconocieron a la persona como sujeto central del proceso de desarrollo y señalaron, en consecuencia, que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y su beneficiario principal<sup>132</sup>, e insistieron en que “...*la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados...*”<sup>133</sup>.

En línea con su anterior Resolución N° 34/46, confirmaron que “...*el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones...*”<sup>134</sup>, y proclamaron en esta nueva Declaración que:

---

<sup>126</sup> A/RES/41/128.

<sup>127</sup> Entre ellos, el de la República Argentina.

<sup>128</sup> Se abstuvieron: Alemania, Dinamarca, Finlandia, Inglaterra, Islandia, Israel, Japón y Suecia.

<sup>129</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Consid. Párr. 8º.

<sup>130</sup> Consid. Párr. 2º.

<sup>131</sup> Consid. Párr. 10.

<sup>132</sup> Consid. Párr. 13.

<sup>133</sup> Consid. Párr. 14.

<sup>134</sup> Consid. Párr. 16.

a) Ese carácter de derecho humano inalienable hace que todo ser humano y todos los pueblos estén “...facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”<sup>135</sup>.

b) “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”<sup>136</sup>.

c) “Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo”<sup>137</sup>. Y los Estados, por su parte, tienen “...el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste”<sup>138</sup>; y tienen “...el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización de ese derecho...”<sup>139</sup> y el de “...cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo...”<sup>140</sup> así como el de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización de ese derecho<sup>141</sup>.

d) Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, razón por la cual debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos,

---

<sup>135</sup> Art. 1º.

<sup>136</sup> Art. 2º, inc. 1º.

<sup>137</sup> Art. 2º, inc. 2º.

<sup>138</sup> Art. 2º, inc. 3º.

<sup>139</sup> Art. 3º, inc. 1º.

<sup>140</sup> Art. 3º, inc. 2º.

<sup>141</sup> Art. 4º, inc. 1º.

económicos, sociales y culturales<sup>142</sup> y los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia tanto de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>143</sup>.

e) *“Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (... y hacer) reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales”*<sup>144</sup>, así como tomar recaudos *“...para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional”*<sup>145</sup>.

### **3. La Declaración de Viena de 1993 y su Programa de Acción.**

Luego de la adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU<sup>146</sup> comenzó a implementar mecanismos para poder evaluar su aplicación, entre ellos, una consulta mundial sobre la vigencia del derecho al desarrollo<sup>147</sup> y la constitución de sucesivos grupos de trabajo con la finalidad de precisar el contenido práctico de ese derecho, identificar los obstáculos para su aplicación y efectuar las recomendaciones sobre las medidas a tomar tanto a nivel nacional como internacional para lograr su reconocimiento efectivo. El primer grupo de trabajo fue creado en 1993<sup>148</sup> y estaba integrado por 15 miembros<sup>149</sup>, pero no pudo llegar a un consenso para adoptar un informe final<sup>150</sup>.

---

<sup>142</sup> Art. 6º, inc. 2º.

<sup>143</sup> Art. 6º, inc. 3º.

<sup>144</sup> Art. 8º, inc. 1º.

<sup>145</sup> Art. 10.

<sup>146</sup> Esa Comisión que actuaba dentro de la órbita del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y asistía a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue reemplazada en marzo de 2006 por el Consejo de Derechos Humanos.

<sup>147</sup> Aprobada por Res. 1989/45 de esa CDH.

<sup>148</sup> Por Res. CDH Nº 1993/22.

<sup>149</sup> Eran representantes de Túnez, Rumania, Colombia, Australia, Francia, Rusia, Cuba, Paquistán, Kenia, Chile, China, Nigeria, Finlandia, Malasia y Bulgaria.

Paralelamente, también dentro del marco de la ONU, se organizó la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que se celebró en Viena en junio de 1993 y que fue precedida por un Foro Mundial de Organizaciones No Gubernamentales titulado “Todos los Derechos Humanos para Todos” que adoptó una serie de conclusiones y recomendaciones que luego hizo propias la Conferencia Mundial.

La Conferencia de Viena fue inaugurada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, quien identificó como los tres imperativos de ese encuentro: la universalidad inherente a los derechos humanos, profundizada por el derecho al desarrollo como derecho humano, la garantía con respecto a los medios para su implementación, y la democratización de las sociedades<sup>151</sup>.

Señala Cançado Trindade que, en líneas generales, la Declaración de Viena “...reclama un mayor fortalecimiento en la interrelación entre la democracia, el desarrollo y los derechos humanos en todo el mundo, abogando por la protección universal de estos últimos sin imposición de condicionalidades”<sup>152</sup>.

El documento finalmente adoptado por consenso de 171 Estados miembros de la ONU el 25 de junio de 1993<sup>153</sup> está dividido en dos partes: la Declaración propiamente dicha y el Programa de Acción. En lo que hace al tema objeto de este trabajo, resulta importante señalar que en la primera, la Conferencia Mundial reconoció y afirmó que:

a) Todos “...los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización...”<sup>154</sup>.

b) “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos

---

<sup>150</sup> Informe E/CN/4/1996/24 del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo en su 5º sesión.

<sup>151</sup> Comunicado de Prensa de la ONU del 14/6/93 pp. 1 y ss. en “Documentos ONU DH/VIE/4”, en: <http://www.un.org/es/documents>

<sup>152</sup> Cançado Trindade, A. “Balance de los Resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993)”, en “Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1994, T. III, pp. 17 y ss., en esp. p. 26.

<sup>153</sup> Docum. A/CONF/157/23.

<sup>154</sup> Declaración de Viena de 1993, Consid. párr. 2º.

*humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales...”*<sup>155</sup>. Y en igual sentido: *“La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente...”*<sup>156</sup>.

c) Debía reafirmarse el derecho al desarrollo *“...según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales. Como se dice en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la persona humana es el sujeto central del desarrollo. El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo. El progreso duradero con miras a la aplicación del derecho al desarrollo requiere políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional”*<sup>157</sup>.

d) *“El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras (...) Todos tienen derecho a disfrutar del progreso científico y de sus aplicaciones...”*<sup>158</sup>.

e) *“La generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos; la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de*

---

<sup>155</sup> Art. 5º.

<sup>156</sup> Art. 8º.

<sup>157</sup> Art. 10.

<sup>158</sup> Art. 11.

*prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación...”<sup>159</sup>; ya que “...la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema...”<sup>160</sup>.*

En tanto, en el Plan de Acción la Conferencia Mundial recomendó que *...se dé prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos...*<sup>161</sup>; y reafirmó que *...el derecho universal e inalienable al desarrollo, según se establece en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, debe ser realidad y llevarse a la práctica...*<sup>162</sup>.

#### **4. La Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 58/172 de 2003.**

Como ya se dijo, a la vez que se elaboraba y adoptaba la Declaración de Viena de 1993 comenzaron a constituirse sucesivos grupos de trabajo formados por expertos de distintos países que debían monitorear la evolución del derecho al desarrollo en la práctica, identificar sus obstáculos y hacer las recomendaciones que estimasen necesarias para poder sortearlos.

Sin embargo esos objetivos no pudieron ser cumplidos por falta de consenso entre los integrantes de esos grupos, pese a que desde las Naciones Unidas se intentaron distintas alternativas para arribar a algunas conclusiones consensuadas.

Así las cosas, en el año 2004 la Asamblea General adoptó la Resolución N° 58/128<sup>163</sup>, también titulada “El Derecho al Desarrollo”, en la cual reafirmó el objetivo

---

<sup>159</sup> Art. 14.

<sup>160</sup> Art. 25.

<sup>161</sup> Plan de Acción de 1993, Pto. 66.

<sup>162</sup> Plan de Acción de 1993, Pto. 72.

<sup>163</sup> Por 173 votos a favor (entre ellos el de la República Argentina), 3 en contra y 5 abstenciones. Datos en: Iqbal, K. “The Right to Development in International Law. The Case of Pakistan”, Routledge, New York, 2010, p. 20 y ss.

de hacer realidad para todos el derecho al desarrollo establecido en la Declaración del Milenio de 2000<sup>164</sup>; recordó los contenidos de las Declaraciones de 1986 y de 1993<sup>165</sup>; reconoció que las injusticias históricas contribuyeron a acrecentar la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social, las disparidades económicas, la inestabilidad y la inseguridad en muchas partes del mundo, en especial en los países en desarrollo<sup>166</sup>; subrayó que la eliminación de la pobreza es uno de los elementos decisivos de la promoción y realización del derecho al desarrollo<sup>167</sup>; y observó con pesar que el grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo no hubiera podido llegar a consensuar una conclusión<sup>168</sup>.

En su parte medular dejó en claro su preocupación por la falta de puesta en práctica de ese derecho que venía siendo reiterado en los distintos documentos de la ONU, reafirmó los compromisos asumidos para cumplir los objetivos allí establecidos<sup>169</sup>; subrayó que la responsabilidad básica de la promoción y protección de todos los derechos humanos corresponde a los Estados, quienes también tienen la responsabilidad primordial por su propio desarrollo económico y social y por el de la concreción del derecho al desarrollo<sup>170</sup>; exhortó en tal sentido a los Estados a que instituyan las medidas para poner en práctica ese derecho como derecho humano fundamental<sup>171</sup>; reconoció que la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo seguía siendo profunda<sup>172</sup>; instó a que en los países en desarrollo se asegure que la asistencia oficial se utilice eficazmente para ayudar a alcanzar los objetivos y metas de desarrollo<sup>173</sup>; y exhortó a los organismos, fondos y programas a que incorporen el derecho al desarrollo en sus programas y objetivos operacionales,

---

<sup>164</sup> A/RES/58/128, Consid. párr. 2º.

<sup>165</sup> Consid. párrs. 5º y 6º.

<sup>166</sup> Consid. párr. 13.

<sup>167</sup> Consid. párr. 14.

<sup>168</sup> Consid. párr. 15.

<sup>169</sup> Art. 4º.

<sup>170</sup> Arts. 6º y 7º.

<sup>171</sup> Art. 9º.

<sup>172</sup> Art. 12.

<sup>173</sup> Art. 13.

destacando la necesidad de que los sistemas financieros internacionales y comerciales multilaterales incorporen ese derecho en sus normas y objetivos<sup>174</sup>.

## **5. La posición de los países frente al derecho al desarrollo en el seno de las Naciones Unidas.**

Como se vio en el capítulo anterior, durante la década de los '70 y dentro del marco de la Segunda Década del Desarrollo, la ONU comenzó a utilizar la teoría de las necesidades básicas como íntimamente ligada al concepto de desarrollo. Ello sumado a la situación económica internacional suscitada a partir del aumento indiscriminado del precio del petróleo en Oriente Medio que provocó una crisis en los mercados de las grandes potencias, llevó al Organismo internacional a adoptar en 1974 la "Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional"<sup>175</sup>.

A partir de entonces se produjo una división interna en el seno de Naciones Unidas entre aquellos países desarrollados, principalmente, los Estados Unidos, que ataban el concepto de desarrollo a los guarismos puramente económicos y los países en desarrollo que pretendían el establecimiento real de un nuevo orden económico internacional que les permitiera alcanzar además de su soberanía política –que habían logrado tras la caída del colonialismo– su soberanía económica.

Esta referencia resulta importante a los efectos del presente capítulo, porque entonces no resulta extraño que los documentos de la ONU que intentaron plasmar el reconocimiento explícito del derecho al desarrollo como un derecho humano fundamental y su puesta en práctica, hayan obtenido el apoyo decidido de los países en vías de desarrollo (principalmente, los de América del Sur, África y el Sudeste Asiático), que pugnan por una cooperación económica internacional a fin de poder lograr la efectiva realización de ese derecho humano, y hayan sido rechazados especialmente por los Estados Unidos de América, que sigue sosteniendo que las actividades económicas internacionales sólo deben ser reguladas por las reglas del libre mercado en un contexto de competitividad perfecta. En medio de esos grupos,

---

<sup>174</sup> Art. 27.

<sup>175</sup> Resolución 3201(S-VI). Rist, G. op. cit. pp. 143/150.

otros países desarrollados (entre ellos, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y el Reino Unido) han ido cambiando su postura inicial de rechazo hacia una gradual aceptación, aunque con oscilaciones<sup>176</sup>.

Este apoyo creciente ha llevado además a que las Naciones Unidas continúen en la búsqueda de alternativas que logren plasmar en la práctica los documentos reseñados. Ante la falta de consenso interno en los sucesivos grupos de trabajo sobre ciertos aspectos del derecho al desarrollo, se han creado, por ejemplo: un nuevo grupo de trabajo conocido por sus siglas en inglés OEWG (Open Ended Working Group), más el cargo de Experto Independiente<sup>177</sup> y una Fuerza de Trabajo de Alto Nivel (High Level Task Force)<sup>178</sup>, todos con objetivos similares, esto es, trazar el cuadro de evolución del derecho al desarrollo en la práctica, identificar sus obstáculos y proponer las alternativas para superarlos.

Sin embargo, como se dijo, el instrumento de la ONU que tuvo (y continúa teniendo a la fecha) una mayor proyección en la puesta en práctica del derecho humano al desarrollo es el PNUD, el que a través de los índices que elabora permite acercarse al logro de esas finalidades al posibilitar medir el desarrollo, detectar los inconvenientes a nivel nacional e internacional y proponer medidas de superación.

## **6. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del año 2000.**

En 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó su primer informe anual sobre la *dimensión humana del desarrollo*, en el que hizo hincapié en la necesidad de considerar que si bien resulta indispensable aumentar la producción nacional para alcanzar las metas esenciales del hombre, lo más relevante es estudiar cómo se traduce ese crecimiento en desarrollo humano, a raíz de lo cual planteó un nuevo modelo de desarrollo centrado en la persona humana como objetivo final<sup>179</sup>.

---

<sup>176</sup> Iqbal, K. op. cit. pp. 27/30; Petit de Gabriel, E. "Derecho al Desarrollo y Deuda Externa: una perspectiva nacional", en "Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Nº 19", Ed. Univ. de Deusto, Bilbao, 2002, en esp. pp. 13/17.

<sup>177</sup> Creados por la Comisión de Derechos Humanos por CHR Res. 1998/72.

<sup>178</sup> Creada por la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2004, por CHR Res. 2004/7.

<sup>179</sup> PNUD "Desarrollo Humano Informe 1990" cit.

Los sucesivos informes anuales del PNUD abordaron distintas facetas relacionadas con el desarrollo humano y en el año 2000, de la mano de la Declaración del Milenio de la ONU, el Programa para el Desarrollo tituló a su habitual reporte “Derechos Humanos y Desarrollo Humano”, en el que se propuso “...ayudar a promover medidas que en la práctica arraiguen en las prioridades a escala mundial un criterio basado en los derechos respecto del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza...”<sup>180</sup>.

La idea fundamental que atraviesa transversalmente todo el Informe se basa en la necesaria interdependencia e interrelación entre los conceptos derechos humanos y desarrollo humano. Dice el Informe: “*Los derechos humanos y el desarrollo humano tienen una visión común y un propósito común: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes...*” y luego agrega “*La interdependencia mundial cada vez mayor del siglo XXI (requiere) además un compromiso visionario para formar las instituciones, las leyes y la atmósfera económica propicia para garantizar libertades fundamentales a todos*”<sup>181</sup>.

Es que para el PNUD “...*Los derechos humanos y el desarrollo humano consisten ambos en velar por las libertades básicas. Los derechos humanos expresan la idea audaz de que todos están facultados para reclamar medidas sociales que los protejan de los peores abusos y privaciones, y que garanticen la libertad para vivir una vida digna. El desarrollo humano, a su vez, es un proceso de realce de la capacidad humana, para ampliar las opciones y oportunidades de manera que cada persona pueda vivir una vida de respeto y valor. Cuando el desarrollo humano y los derechos humanos avanzan juntos se refuerzan recíprocamente, aumentando la capacidad de la gente y protegiendo sus derechos y libertades fundamentales*”. Desde esa perspectiva especial del Programa “...*el desarrollo humano contribuye a la formulación de una estrategia de largo plazo para hacer realidad los derechos. En suma, el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos, y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano*”<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> PNUD “Informe sobre Desarrollo Humano - 2000”, Mundi-Prensa, Madrid – Barcelona – México, 2000, prefacio, p. iv.

<sup>181</sup> PNUD “Informe sobre Desarrollo Humano - 2000” cit. p. 1.

<sup>182</sup> PNUD “Informe sobre Desarrollo Humano - 2000” cit. p. 2.

En ese plano, se resalta “...el criterio de derechos humanos puede aportar una perspectiva nueva y valiosa al análisis del desarrollo humano. Vincula el criterio de desarrollo humano a la idea de que otros tienen el deber de facilitar y fortalecer el desarrollo humano”<sup>183</sup>.

Por eso concluye que en la actualidad el mundo cuenta con la conciencia, los recursos y la capacidad para lograr el gran objetivo de que todas las personas gocen de todos los derechos en todas partes y hace particular énfasis en afirmar, en la misma línea que los documentos de la ONU que ya fueron vistos: “Ha llegado la hora de pasar de la retórica del compromiso universal a la realidad del logro universal”<sup>184</sup>.

## **7. Algunas Cartas de Derechos regionales vigentes y el derecho al desarrollo.**

Desde el punto de vista de la normativa internacional relacionada con el derecho al desarrollo resta hacer una breve referencia a cuál es el tratamiento que las distintas organizaciones regionales le dan, si es que le dan alguno.

Una aclaración previa: las regulaciones nacionales en los distintos países serán vistas en el capítulo siguiente de este trabajo, al igual que el caso puntual de América, el que será abordado más adelante, al analizar los documentos internacionales firmados por la República Argentina.

Como surge de los puntos anteriores, los países miembros de la ONU no fueron manifestando un igual grado de entusiasmo ante los documentos internacionales que reconocieron expresamente el derecho humano al desarrollo. En igual sentido los sistemas regionales de protección de los derechos humanos se han hecho eco de estas posturas y, pese a que en líneas generales se observa un avance importante en la cantidad de derechos protegidos, lo cierto es que en materia de desarrollo humano sólo los sistemas regionales de los países menos desarrollados son los que optaron por plasmar este derecho expresamente.

---

<sup>183</sup> PNUD “Informe sobre Desarrollo Humano - 2000” cit. p. 21.

<sup>184</sup> PNUD “Informe sobre Desarrollo Humano - 2000” cit. p. 112.

## 7.1. Europa.

Aunque integran ese continente países con diversos grados de desarrollo relativo, los instrumentos regionales firmados en materia de derechos humanos siguen la línea propuesta en sede de la ONU por los Estados económicamente más poderosos en cuanto a la inconveniencia del reconocimiento expreso del derecho que aquí se trata.

La complicada trama de la regulación regional europea de los derechos humanos, formada en lo esencial por las previsiones contenidas en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (que reconoció principalmente derechos civiles y políticos<sup>185</sup>), la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989 (ambas destinada a reconocer los derechos sociales), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 (que entró en vigencia junto con el Tratado de Lisboa en 2007 y que *recepta y aggiorna* los derechos contenidos en los documentos anteriores), y las modificaciones y protocolos adicionales de todos ellos, no reconoce en forma expresa el derecho al desarrollo.

Las previsiones más aproximadas a la temática en cuestión aparecen en la actualizada Carta Social Europea, la que luego de establecer genéricamente que *“Toda persona tiene derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social”*<sup>186</sup> aclara que para garantizar el ejercicio efectivo de ese derecho las partes firmantes se comprometen a adoptar medidas para promover el acceso efectivo en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias<sup>187</sup>. Sin embargo, hay que tener en cuenta que según las previsiones de la propia Carta Social la primera de las normas citadas debe ser considerada como una mera declaración de un objetivo que los países firmantes tratarán de alcanzar por

---

<sup>185</sup> La Convención reconoce el derecho a la vida (Art. 2º), a la libertad y la seguridad (Art. 5º), a un proceso equitativo (Art. 6º), a la privacidad (Art. 8º), al pensamiento, la conciencia y la religión (Art. 9º), a la expresión (Art. 10), entre otros, y prohíbe expresamente la tortura (Art. 3º), la esclavitud y el trabajo forzado (Art. 4º) y la discriminación (Art. 14).

<sup>186</sup> Carta Social Europea (CSE), Parte I, Art. 30.

<sup>187</sup> CSE, Parte II, Art. 30, inc. a).

todos los medios adecuados<sup>188</sup>, y que la segunda es de carácter vinculante relativo, ya que dentro del marco de ese documento internacional cada Estado sólo se compromete a considerarse obligado por al menos seis de nueve artículos que la misma Carta enumera, entre los que no se encuentra el Artículo 30, más un número adicional de artículos que el país elija fuera de esa nómina, no inferior a dieciséis<sup>189</sup>, con lo cual las Partes signatarias podrían perfectamente no asumir la obligación de proteger a las personas contra la pobreza y la exclusión social.

Por su parte, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores alude al tema en su parte introductoria, al reconocer los Estados firmantes la necesidad de fomentar la mejora en las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores “...*permitiendo su equiparación por la vía del progreso*”<sup>190</sup>. Sin embargo, la óptica desde la que se encara el tema se vincula íntimamente con las reglas del mercado, al que se lo considera como el “...*medio más eficaz para la creación de empleo y para garantizar el máximo bienestar en la Comunidad*...”<sup>191</sup>. En ese sentido el articulado establece que “*La realización del mercado interior debe conducir a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en la Comunidad Europea. Este proceso se efectuará mediante la aproximación, por la vía del progreso, de dichas condiciones...*”<sup>192</sup>.

Por último, nótese que si bien en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se señala que esa Unión “...*trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible...*”<sup>193</sup> y que para ello es necesario “...*reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos*”<sup>194</sup>, nada se dice al respecto en su articulado, el que, en líneas generales reconoce los derechos civiles, políticos, sociales y medioambientales en formulaciones clásicas.

---

<sup>188</sup> CSE, Parte III, Art. A, inc. 1º, ap. a).

<sup>189</sup> CSE, Parte III, Art. A, inc. 1º, aps. b) y c).

<sup>190</sup> Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (CCDST), Consid. párr. 1º.

<sup>191</sup> CCDST, Consid. párr. 4º.

<sup>192</sup> CCDST, Art. 7º.

<sup>193</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), Preámbulo, párr. 3º.

<sup>194</sup> CDFUE, Preámbulo, párr. 4º.

No obstante ello parte de la doctrina es optimista en cuanto a la interpretación cada vez más amplia sobre el alcance y exigibilidad de los derechos en el sistema europeo actual, a la luz de la jurisprudencia que están elaborando las Cortes de Luxemburgo y de Estrasburgo. Anderson y Murphy indican, por ejemplo, que la jurisprudencia de esta última sugiere, a la fecha, una voluntad de rever el nivel de protección de los derechos humanos a la luz de la Carta. Y agregan: *“Si la Corte de Estrasburgo utiliza la Carta para revisar la Convención (Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales) y la interpretación de la Convención, a su vez, influye sobre la misma Carta, entonces el resultado puede ser un continuo mejoramiento en el nivel de protección...”*<sup>195</sup>.

## **7.2. África.**

Fue visto en el capítulo histórico que a partir de mediados del siglo XX los países de las ex-colonias comenzaron a jugar un rol fundamental en la construcción de un nuevo contenido para el concepto de desarrollo; y que uno de los hitos importantes fue la celebración de la Conferencia de Bandung en 1955, con representantes de 29 Estados asiáticos y africanos, dentro de cuyo marco nació el movimiento de países no alineados, que marcó el comienzo de las demandas colectivas por parte de esos Estados en el campo de la política y del desarrollo.

A partir de entonces los técnicos de Asia y de África dedicaron sus mayores esfuerzos a tratar de que en sede internacional se receptara tanto normativa como financieramente una idea de desarrollo que trascendiera el aspecto meramente económico y que comenzara a poner su foco en la protección de la persona. En Asia, Amartya Sen y Mahbub Ul-Haq fueron los principales artífices del concepto desarrollo humano y los encargados de llevarlo al escenario de la ONU a través de los informes anuales del PNUD.

En África, en tanto, los esfuerzos se dirigieron a intentar diseñar un sistema normativo amplio de protección de los derechos humanos, siendo ésa la primera

---

<sup>195</sup> Anderson, D. & Murphy, C. “The Charter of Fundamental Rights: history and prospects in post-Lisbon Europe”, European University Institute, Florence, 2011, en esp. p. 19.

región en la que se reconocieron internacionalmente los derechos denominados de tercera generación, entre otras peculiaridades.

En ese mismo sentido, los países africanos, al contrario de lo que sucede con Estados Unidos y con varios de los Estados europeos, han apoyado siempre en sede de la ONU la firma de los documentos internacionales en los que se reconoció el derecho al desarrollo.

A nivel regional, mientras tanto, el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos está estructurado en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, también llamada Carta de Banjul, que fue aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la entonces Organización para la Unidad Africana<sup>196</sup>, reunida en Nairobi, Kenya y que entró en vigor en octubre de 1986.

En lo que aquí interesa en esa Carta los Estados firmantes se manifestaron *“Convencidos de que en lo sucesivo es esencial prestar especial atención al derecho al desarrollo y de que los derechos civiles y políticos no pueden ser disociados de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción y en su universalidad, y de que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una garantía del disfrute de los derechos civiles y políticos”*<sup>197</sup> y consecuentemente establecieron en el Artículo 22 que *“Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad”*<sup>198</sup>, razón por la cual los Estados *“...tendrán el deber, individual o colectivamente, de garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo”*<sup>199</sup>. Y también se afirmó que *“Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo”*<sup>200</sup>.

### **7.3. El sistema árabe.**

El primer sistema árabe de derechos humanos fue plasmado en la Carta Árabe de 1994 pero nunca entró en vigor dado que no fue ratificado por ninguno de los

---

<sup>196</sup> Actualmente, la Unión Africana.

<sup>197</sup> Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Preámbulo, párr. 7º.

<sup>198</sup> CADHP, Art. 22, inc. 1º.

<sup>199</sup> CADHP, Art. 22, inc. 2º.

<sup>200</sup> CADHP, Art. 24.

países firmantes. Diez años más tarde una versión revisada de aquel documento fue aprobada por la Liga de Estados Árabes en Túnez y entró en vigencia en 2008, al recibir la ratificación de siete países<sup>201</sup>.

Es un esquema de reconocimiento y protección de derechos humanos básicos<sup>202</sup> que merece algunas objeciones en tanto contiene disposiciones que no se consideran conformes con las pautas internacionalmente aceptadas, tales como la pena de muerte a menores en algunas circunstancias<sup>203</sup> y la asimilación del sionismo al racismo<sup>204</sup>, entre otras cuestiones<sup>205</sup>.

Por otra parte, no contiene reconocimientos de derechos de tercera generación, la enunciación de los derechos laborales y de la seguridad social es muy limitada y no aborda en momento alguno el derecho al desarrollo, por lo que se considera que es un esquema precario que aún debe evolucionar sensiblemente en muchos aspectos.

#### **7.4. Asia y Oceanía.**

Pese a que varios países asiáticos participaron activamente a partir de la Conferencia de Bandung en los movimientos que presionaron en sede de la ONU para que el concepto de desarrollo de puro contenido económico fuera mutando hacia una idea más humanizante y desembocara en la de desarrollo humano, lo cierto es que Asia, contrariamente a lo que sucede en otras regiones, aún no dispone de una Carta vinculante sobre derechos humanos.

Merecen destacarse, sin embargo, los esfuerzos permanentemente realizados por gran cantidad de organizaciones no gubernamentales que en distintos momentos han ido logrando avances, al menos parciales, en estos temas. La Declaración de

---

<sup>201</sup> Actualmente han ratificado la Carta: Argelia, Bahrain, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Palestina, Qatar, Arabia Saudita, Siria, los Emiratos Árabes Unidos y Yemen.

<sup>202</sup> Vida, libertad y seguridad, Art. 5º; debido proceso, Arts. 6º, 7º, 8º y 16; privacidad, Art. 17; propiedad, Art. 25; trabajo y seguridad social, Art. 30; educación y participación en la vida cultural, Arts. 34 a 37, entre otros.

<sup>203</sup> Carta Árabe de Derechos Humanos, Arts. 6º y 7º.

<sup>204</sup> Carta Árabe de Derechos Humanos, Consid. párr. 5º.

<sup>205</sup> A los pocos meses de su entrada en vigencia, la entonces Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Louise Arbour manifestó su preocupación en ese sentido y señaló que la equiparación del sionismo al racismo había sido explícitamente rechazado por las Naciones Unidas por medio de la Res. de la Asamblea General N° 46/86 ("Arab Rights Charter deviates from international standards" en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25447>).

Bangkok de 1993, por ejemplo, fue adoptada por 110 ONGs de la región Asia-Pacífico y en ella se afirmó que las prácticas culturales que derogaban o menospreciaban derechos humanos universalmente reconocidos no debían ser toleradas. La llamada Carta Asiática de los Derechos Humanos fue el producto de una iniciativa lanzada y llevada a cabo en Kwanglu, Corea del Sur, por más de 200 ONGs que, en ocasión de la celebración del 50º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, intercambiaron ideas y diseñaron el proyecto cuya versión final estuvo a cargo de Yash Ghai, bajo la dirección de un comité de intelectuales de los pueblos asiáticos y representantes de la Comisión Asiática de Derechos Humanos. Por otra parte desde 2001 la Asociación de Parlamentarios Asiáticos para la Paz se encuentra elaborando una Carta de Derechos Humanos para las Naciones Asiáticas<sup>206</sup>.

A nivel nacional existen comisiones de derechos humanos en Australia, Nueva Zelanda, Fidji, Indonesia, Filipinas, India, Nepal, Malasia, Sri Lanka, Mongolia, Tailandia y Corea del Sur, pero no han podido consensuar aún un documento internacional que reconozca y proteja los derechos humanos, por lo que no se cuenta con previsiones regionales vigentes referidas al derecho al desarrollo en esa parte del Globo.

---

<sup>206</sup> Ávila Hernández, F. "Derechos Humanos y Cultura en el Siglo XXI: las áreas declaratorias de derechos", en "Cadernos PROLAM/USP (ano 4 – vol. 2)", Univ. de Saõ Paulo, 2005, pp. 77/101, en esp. p. 94.

### **CAPÍTULO III EL DESARROLLO HUMANO EN OTRAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA Y DEL MUNDO**

Las improntas regionales tratadas en el capítulo anterior han tenido su correlato en los ordenamientos fundamentales nacionales. Distintas constituciones en el mundo han ido incorporando paulatinamente en sus textos el concepto de desarrollo humano, o similares, vinculados con el progreso y el desarrollo en general.

El avance de esas normas es variado no sólo por las fórmulas utilizadas en su redacción, sino también por la distinta relevancia que cada uno de los sistemas jurídicos fundamentales nacionales le reconoce a los instrumentos celebrados en sede internacional, los que, en algunos casos han tenido una influencia directa en las reformas recientes de los textos constitucionales mientras que en otros, por el contrario, no han llegado a impulsar cambios normativos nacionales trascendentes en este punto.

El presente capítulo tiene por objeto brindar un panorama general del estado de la cuestión en los textos constitucionales tanto de América del Sur, como de países de otras regiones.

#### **1. América del Sur.**

En esta región la incorporación del concepto en estudio aparece vinculada al derecho a la educación y a la cultura; a los derechos ambientales; a los derechos de los pueblos originarios; y también se encuentra reconocido como derecho en sí mismo en algunos ordenamientos.

##### **1.1. Bolivia.**

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en vigencia desde 2009, estableció entre los fines y funciones esenciales del Estado el de *“Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las*

*naciones, los pueblos y la comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe*<sup>207</sup>.

Y fijó como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos tanto departamentales como municipales la de *“Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción”*<sup>208</sup>.

### **1.2. Brasil.**

Ya en su Preámbulo, la Constitución de la República Federativa del Brasil<sup>209</sup> refiere expresamente al desarrollo en estos términos: *“Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, para instituir un Estado Democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin preconceptos...”*.

Luego, a lo largo de su articulado reitera esa noción, en especial al dedicarse al tratamiento de la educación y la cultura. En su artículo 205 puede leerse: *“La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, tendiendo al pleno desarrollo de la persona, a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su cualificación para el trabajo”*. Y en el mismo sentido, el artículo 216 dispone: *“El Sistema Nacional de Cultura (...) teniendo por objeto promover el desarrollo humano, social y económico con pleno ejercicio de los derechos culturales...”*.

### **1.3. Colombia.**

La Constitución Colombiana ha ido incluyendo a través de sus sucesivas modificaciones al desarrollo, en general, con referencia al económico y social. Pero también lo ha hecho específicamente al referirse a la persona y a los niños.

En efecto, el artículo 16 reconoció que *“...Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”*.

---

<sup>207</sup> Art. 9º, inc. 2º.

<sup>208</sup> Art. 300, inc. 2º y art. 302, inc. 2º, respectivamente.

<sup>209</sup> Texto de 1988 y según enmiendas hasta el 5 de agosto de 2014.

Y en el artículo 44 se estableció como obligación de la familia, la sociedad y el Estado la de “...asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos...”<sup>210</sup>.

#### **1.4. Chile.**

La Constitución Política de la República de Chile<sup>211</sup> regula en su Capítulo III los derechos y deberes constitucionales y dentro de ese marco dispone en su Artículo 19, apartado 10, en lo que aquí interesa: “...La educación tienen por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida...”.

#### **1.5. Ecuador.**

En Ecuador la Constitución<sup>212</sup> incorporó al desarrollo en numerosas disposiciones.

A modo de ejemplo cabe señalar que el artículo 3º estableció como deber primordial del Estado el de “Planificar el desarrollo nacional, (...) promover el desarrollo sustentable” y “...Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio”<sup>213</sup>.

Y dispuso que la educación “...se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional”<sup>214</sup>.

También se incluyó ese concepto al establecer que el Estado, la sociedad y la familia deben promover de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes<sup>215</sup>, y al determinar que el Estado protegerá, promoverá y coordinará la

---

<sup>210</sup> Según textos de la Constitución Política de Colombia de 2013.

<sup>211</sup> Texto de 1980 con las sucesivas reformas hasta 2005.

<sup>212</sup> Vigente desde 2008.

<sup>213</sup> Incs. 5º y 6º.

<sup>214</sup> Art. 27.

<sup>215</sup> Arts. 44 y 69.

cultura física que comprende el deporte, la educación física y la recreación, como actividades que contribuyen a la salud, formación y desarrollo integral de las personas<sup>216</sup>.

Por otra parte, el desarrollo humano se incorporó en dos disposiciones, a saber: en el artículo 59, que reconoció “...*los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible...*”, y en la Trigésima Disposición Transitoria, al mencionar los “...*programas de desarrollo humano en ejecución...*”.

### **1.6. Paraguay.**

La Constitución de la República de Paraguay<sup>217</sup> hace mención al tema que aquí se analiza al disponer en su artículo 7º referido al medio ambiente: “...*Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental*”.

Además, como sucede en general, se hace alusión al tópico del desarrollo, al tratar los derechos vinculados con la educación. El artículo 73 establece: “*Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana...*”.

### **1.7. Perú.**

En Perú, la Constitución Política aprobada en 1993 también incorporó el concepto de desarrollo y dispuso ya en su artículo 1º que la “...*defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*”. Y, consecuentemente, en el artículo 2º reconoció como derechos fundamentales de la persona: la vida, la identidad, la integridad moral, psíquica y física y el derecho “...*a su libre desarrollo y bienestar...*”, así como al “...*adecuado desarrollo de su vida*”<sup>218</sup>.

Además, se fijó como finalidad de la educación “...*el desarrollo integral de la persona humana*”<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> Art. 381.

<sup>217</sup> En su texto actualmente vigente, de 1992.

<sup>218</sup> Art. 2º, incs. 1º y 22, respectivamente.

<sup>219</sup> Art. 13.

## **1.8. Venezuela.**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>220</sup> fijó como fines esenciales del Estado, entre otros, “...*la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad...*”<sup>221</sup>

Asimismo dispuso que el Estado debe proteger a las familias “...*como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas*”<sup>222</sup>.

Y en el artículo 112 estableció que todas las personas “...*pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social...*”.

También incorporó al desarrollo humano en el artículo 299, en los siguientes términos: “*El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad...*”.

## **2. Resto del mundo.**

Si bien en la actualidad numerosas Constituciones receptan en sus textos ideas relacionadas directa y/o indirectamente con el bienestar, el progreso, la prosperidad y/o el desarrollo, en este apartado sólo se mencionarán aquéllas que refieren expresamente al desarrollo humano. Aún en ese contexto cabe destacar que es escaso el número de constituciones que han incluido esta expresión<sup>223</sup>.

---

<sup>220</sup> En texto con enmiendas hasta el año 2009.

<sup>221</sup> Art. 3º

<sup>222</sup> Art. 75.

<sup>223</sup> Cuando se produjo la primera oleada del constitucionalismo escrito, los términos “igualdad”, “propiedad”, “libertad”, se aceptaron bastante rápidamente. Los vocablos propios de los derechos sociales se incluyeron, a partir de la Constitución mexicana de 1917, un poco más lentamente. El constitucionalismo, si bien ha aceptado prontamente algunas palabras, como “ambiente” o “consumidor”, no ha hecho lo mismo con el concepto de “desarrollo humano”, aunque, como se verá en este capítulo, sí aparezcan ideas similares.

Sirva como acotación previa el recordar que pese a la evolución que ha tenido el concepto y a su aceptación cada vez mayor dentro del seno de la ONU, los países desarrollados han sido más reacios a adoptar instrumentos internacionales vinculantes referidos a la promoción del desarrollo humano, razón por la cual tampoco han sido propensos a incorporar ese concepto en sus textos constitucionales, por lo que no resulta extraño que las constituciones que sí lo aceptan pertenezcan, en general, a naciones menos desarrolladas y que han impulsado la *teoría del desarrollo* en sede internacional.

### **2.1. Angola.**

La Constitución de la República de Angola establece como objetivo fundamental del Estado el de “*...Promover el avance sostenido de los índices del desarrollo humano en Angola...*”<sup>224</sup>.

### **2.2. República Dominicana.**

En ese país su Ley Fundamental prevé: “*...El régimen económico está orientado hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se basa en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, justicia social, equidad, cohesión social y territorial y sustentabilidad ambiental, dentro de un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad...*”<sup>225</sup>.

### **2.3. Irán.**

El Preámbulo de la Constitución de la República Islámica de Irán refiere a este concepto al declarar que ella provee las bases para la participación de todos los miembros de la sociedad en todas las etapas del proceso de toma de decisiones de las que dependa el destino del país. “*...De esa forma, durante el curso del desarrollo humano hacia la perfección, cada individuo se involucrará y será responsable por el crecimiento y el adelanto de la sociedad...*”<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Ver Título I, art. 21 de la Constitución según texto de 2010.

<sup>225</sup> Art. 217 del texto constitucional de 2010.

<sup>226</sup> Texto de la Constitución de 1979, con la reforma de 1989.

## 2.4. Marruecos.

La Constitución del Reino de Marruecos determina que el Estado garantiza la libertad para contratar y la libre competencia y que “...trabaja para la realización de un desarrollo humano perdurable, apto para permitir la consolidación de la justicia social y la preservación de los recursos naturales nacionales y los derechos de futuras generaciones...”<sup>227</sup>.

Agrega, además: “...la organización regional y territorial reposa en el principio de libre administración, de cooperación y de solidaridad. Asegura la participación de las poblaciones en lo concerniente al manejo de sus asuntos y favorece su contribución a favor de un desarrollo humano completo y perdurable...”<sup>228</sup>.

Por último su artículo 142 dispone la creación –para un período específico– de un fondo para proveer a mejoras sociales, destinado a absorber “...los déficits en materia de desarrollo humano, de infraestructura y de equipamiento...”<sup>229</sup>.

## 2.5. Nicaragua.

La Constitución de la República de Nicaragua<sup>230</sup> incorporó al desarrollo humano en tres disposiciones, en los siguientes términos:

a) “El Estado nicaragüense reconoce a la persona, la familia y la comunidad como el origen y el fin de su actividad, y está organizado para asegurar el bien común, asumiendo la tarea de promover el desarrollo humano de todos y cada uno de los nicaragüenses, bajo la inspiración de valores cristianos, ideales socialistas, prácticas solidarias, democráticas y humanísticas, como valores e ideales de la cultura e identidad nicaragüense”<sup>231</sup>.

b) “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de ésta y del Estado. La persona, la familia y la comunidad son elementos protagónicos del plan de desarrollo humano de la nación”<sup>232</sup>.

c) “La función principal del Estado en la economía es lograr el desarrollo humano sostenible en el país; mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución cada vez más justa de la riqueza en la búsqueda del buen vivir”<sup>233</sup>.

---

<sup>227</sup> Art. 35.

<sup>228</sup> Art. 136.

<sup>229</sup> Textos constitucionales todos en versión de 2011.

<sup>230</sup> Según texto con las reformas incorporadas en 2014.

<sup>231</sup> Art. 4º.

<sup>232</sup> Art. 70.

## **2.6. Papúa Nueva Guinea.**

La Constitución del Estado Independiente de Papúa Nueva Guinea hace un llamamiento desde su Preámbulo para que todos sus habitantes se involucren en los esfuerzos tendientes a “...lograr el desarrollo humano integral de toda la persona, para cada persona y a perseguir su realización mediante su contribución al bienestar general...”<sup>234</sup>.

## **2.7. Surinam.**

La República de Surinam declara en el artículo 25 de su Constitución<sup>235</sup>: “...El trabajo es el medio más importante del desarrollo humano y una importante fuente de riqueza...”.

## **2.8. Tayikistán.**

En su Constitución, la República de Tayikistán establece que ese país es un “...Estado social cuya política se encuentra dirigida a proveer las condiciones que aseguren una vida digna y el libre desarrollo humano...”<sup>236</sup>.

## **3. Otros conceptos.**

Aún cuando no utilizan en su texto la expresión exacta de *desarrollo humano*, distintas Constituciones introducen conceptos similares.

Así, por ejemplo, la Constitución de Austria alude al óptimo desarrollo intelectual, mental y físico de los niños y jóvenes, dentro del marco de las normas que regulan la educación<sup>237</sup>; Bélgica reconoce el derecho de cada niño a beneficiarse con las medidas y facilidades que promuevan su desarrollo<sup>238</sup>; Bulgaria garantiza la vida, la dignidad y los derechos del individuo y se compromete a crear las condiciones conducentes al libre desarrollo del individuo y de la sociedad civil<sup>239</sup>; en Canadá se prevé el compromiso del Parlamento, de las legislaturas locales y del gobierno en general para favorecer el desarrollo económico con el fin de reducir la disparidad de

---

<sup>233</sup> Art. 98.

<sup>234</sup> Texto constitucional reformado en 1991.

<sup>235</sup> Constitución de 1987, con la reforma de 1992.

<sup>236</sup> Art. 1º, Constitución con las modificaciones de 2003.

<sup>237</sup> Art. 14, ap. 5 A, Constitución de la República de Austria, según texto actualizado a 2009.

<sup>238</sup> Art. 22 *bis*, Constitución del Reino de Bélgica (texto año 2012).

<sup>239</sup> Art. 4º, ap. 2º, Constitución de la República de Bulgaria, según texto de 2007.

oportunidades<sup>240</sup>; en Finlandia las autoridades públicas deben apoyar a las familias y demás responsables para que puedan asegurar el bienestar y el desarrollo personal de los niños<sup>241</sup>; Alemania reconoce el derecho de cada persona al libre desarrollo de su personalidad en tanto no vulnere los derechos de los demás ni ofenda el orden constitucional o la ley moral<sup>242</sup>; Italia establece entre sus principios fundamentales el deber de la República de remover los obstáculos económicos o sociales que restrinjan la libertad y la igualdad de los ciudadanos que por ende impidan el pleno desarrollo de la persona humana<sup>243</sup>; la Constitución de Portugal incorpora esta noción en numerosas disposiciones, entre ellas, aquellas que tienden a reconocer el derecho de la persona a su desarrollo, al desarrollo de su personalidad, al desarrollo sustentable, las que reconocen y protegen el desarrollo de niños y jóvenes, de la economía, de la sociedad, etc.<sup>244</sup>; España incluye el libre desarrollo de la personalidad como fundamento del orden público y de la paz social, establece como objeto de la educación el pleno desarrollo de la personalidad humana y reconoce el derecho a un ambiente apto para el desarrollo de la persona<sup>245</sup>; Suiza también incorpora normas referidas al desarrollo sustentable, al desarrollo de los niños y jóvenes y al desarrollo económico<sup>246</sup>.

En suma, en consonancia con lo sucedido a nivel mundial a partir de la tarea cumplida dentro del seno de Naciones Unidas y lo realizado en las órbitas regionales, en sede nacional más de 170 Constituciones en todo el mundo han incluido en sus normas conceptos vinculados a la prosperidad y/o al progreso, al desarrollo en general y al desarrollo humano en particular, aún cuando en lo que hace a este último, los ordenamientos locales tienen mucho camino por andar para poder llegar a estar en línea con las obligaciones y responsabilidades que esos mismo países asumieron en

---

<sup>240</sup> Ver Ley Constitucional de 1982, Parte III, art. 36, ap. 1 b).

<sup>241</sup> Constitución de la República de Finlandia, según texto de 2011, Cap. 2, Secc. 19.

<sup>242</sup> Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (texto 2012), art. 1º.

<sup>243</sup> Constitución de la República Italiana (texto 2012), art. 3º.

<sup>244</sup> Constitución de la República Portuguesa (texto 2005), arts. 3º, 26 ap. 1º, 66 ap. 2º, 69 ap. 1º, 70 ap. 2º, 73 ap. 2º, 80, entre otros.

<sup>245</sup> Constitución Española (texto 2011), arts. 10 ap. 1º, 27 ap. 2º y 45 ap. 1º, entre otros.

<sup>246</sup> Constitución Federal de la Confederación Suiza (texto 2002), arts. 2º ap. 2º, 11 ap. 1º, 41 ap. 1º, 67 ap. 1º, 89 ap. 3º, 93 ap. 2º, 100 ap. 1º y 2º, etc.

sede internacional al suscribir los distintos documentos que fueron tratados en los capítulos precedentes.

## **CAPÍTULO IV EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA**

Desde sus orígenes el cristianismo afirmó que la persona es una realidad independiente de la sociedad, con su esfera de libertad y derechos fundamentales, en algunos casos, superiores a ella<sup>247</sup>.

Por lo tanto no han sido ajenos a la preocupación de la Iglesia los planteos que a lo largo de la historia surgieron en torno al progreso y al desarrollo y al impacto que ello producía en el ser humano en tanto tal y como integrante de la sociedad.

Sin embargo la incorporación de estos conceptos en los documentos papales se produjo con gran cautela y es recién a partir de Pablo VI que puede observarse una elaboración del Magisterio en torno a sus significados, alcances y consecuencias<sup>248</sup>.

En este capítulo se revisarán los principales documentos de la Iglesia sobre estos aspectos.

### **1. Cautela y preocupación.**

Como ya se dijo, el siglo XVIII –en especial entre mediados y fines de esa centuria– estuvo cruzado por sucesos tecnológicos, económicos, políticos y sociales que llevaron a la elaboración de diversas teorías en torno al progreso del hombre y de la sociedad.

Terminada la *Querella entre los Antiguos y los Modernos* en Francia comenzaron a surgir corrientes que vincularon directamente la noción de progreso con la de la

---

<sup>247</sup> Bidegain, C. “Curso de Derecho Constitucional”, Abeledo-Perrot, Bs. As., 2001, T. V, p. 51 y ss.

<sup>248</sup> Esta cautela en adoptar, o quizá mejor dicho adaptar, estas ideas novedosas no obstaculizaba a que en la práctica la acción de la Iglesia –en especial la de algunas de sus congregaciones e instituciones– se haya dirigido a paliar la miseria y a combatir la exclusión de quienes fueron quedando al margen de los “beneficios” del progreso. Ello se vio claramente, por ejemplo, en las obras encaradas desde fines del siglo XVIII por las órdenes mendicantes que habían sido fundadas en el siglo XIII (franciscanos, dominicos y agustinos), así como las llevadas a cabo por los jesuitas y por la Sociedad de San Vicente de Paul –existentes desde el siglo XVI–, y las iniciativas surgidas precisamente a causa de la desprotección de amplios sectores sociales, como las impulsadas, entre otros, por Don Bosco, Don Orione y Caritas Internationalis a partir del siglo XIX, cuyo objeto no se limitó a atacar la pobreza y el hambre, sino que abarcó con igual énfasis el impulso de la inclusión de las clases más desprotegidas, especialmente a través del fomento de la educación y la enseñanza de las artes y las ciencias.

obtención de la mayor cantidad posible de objetos aptos para el disfrute y la mayor libertad para aprovecharlos; y en el Reino Unido la obra de Adam Smith formuló las ideas liberales económicas. Allí, además, la Revolución Industrial llevaba a una situación de explotación de los trabajadores, mientras que en Francia se producía la Revolución de 1789.

Este conjunto de circunstancias condujo al surgimiento de las primeras ideas socialistas que intentaron poner algo de orden en la Europa de principios del siglo XIX y superar, además, el esquema liberal manchesteriano y ya hacia la segunda mitad del siglo XIX estas teorías se profundizaron de la mano, también, de los avances científicos.

En ese contexto –marcado además por una fuerte impronta laicista y, en muchos casos, anticlerical– la Iglesia adoptó una actitud cautelosa frente a los conceptos del progreso y del desarrollo; cautela que a veces llegó a importar una condenación directa a estas nuevas corrientes, pese a que, tal como se ha visto, algunos pensadores católicos como Chateaubriand y Newman ligaron en sus obras las ideas del progreso con la doctrina cristiana.

### **1.1. Pío VII y las consecuencias post-revolucionarias francesas.**

Pío VII fue electo Papa el 14 de marzo de 1800. Pocos meses antes Napoleón Bonaparte se había convertido en Primer Cónsul de Francia, lo que le permitió consolidar la Revolución en ese país y hacerse de un poder omnímodo. Allí la situación de la Iglesia era harto complicada: en realidad, como recuerda Moral Roncal, desde 1790 había dos Iglesias, la tradicional, fiel a Roma, y la constitucional, dependiente del Estado y cismática. La primera era perseguida cruelmente y se hallaba proscripta, por lo que parte del clero partió al exilio; por ello, las relaciones entre Pío VII y Napoleón oscilaron durante años entre continuas negociaciones y enfrentamientos que llegaron, incluso, hasta la toma del Papa en cautiverio<sup>249</sup>.

A comienzos del mes de abril de 1814 el Senado francés redactó un proyecto constitucional de corte claramente laicista que, aunque no llegó a regir dada la caída del gobierno napoleónico y la llegada al trono de Luis XVIII<sup>250</sup>, provocó gran preocupación

---

<sup>249</sup> Moral Roncal, A. "Pío VII: un Papa frente a Napoleón", Sílex, Madrid, 2007.

<sup>250</sup> Luis XVIII rechazó expresamente ese proyecto el 2 de mayo en la Declaración de Saint-Ouen.

en el Pontífice, quien así lo puso de manifiesto en su Carta Apostólica “Post Tam Diuturnas” del 29 de abril de 1814, dirigida a Monseñor Boulagne, en Francia.

Allí Pío VII criticó las normas proyectadas porque ignoraban la religión católica, consagraban la libertad de cultos y de conciencia y permitían y defendían la libertad de prensa, “...libertad que amenaza la fe y las costumbres con enormes peligros y una certera ruina...” y que “...ha sido el instrumento principal que ha depravado las costumbres de los pueblos en primer lugar, luego ha corrompido y abatido su fe y finalmente ha soliviantado la sedición, la agitación popular y las revueltas...”<sup>251</sup>.

### **1.2. Gregorio XVI y su Encíclica “Mirari Vos”.**

Algunos años más tarde al Papa Gregorio XVI –que llegó al papado en 1831– le tocó convivir con diversas teorías que, en nombre del progreso y del liberalismo, propiciaban, entre otras medidas, la separación entre la Iglesia y el Estado, la renuncia a los privilegios de la Iglesia y la libertad irrestricta de la prensa. Entre los impulsores de estas ideas se encontraban los franceses Lamennais, Lacordaire y Montalembert, creadores del periódico L’Avenir, tribuna desde la cual fomentaban su difusión.

El Papa decidió reunirse con ellos en 1832 con el fin de intentar disuadirlos pero al no lograrlo y ante la presión de algunos sectores cercanos al papado, redactó la Encíclica “Mirari Vos”, a la que subtítulo “Sobre los errores modernos”.

Así, como señala Álvaro López V., la política pontificia de Gregorio XVI, que fue definida en el contexto de las revoluciones liberales de unidad nacional que se vivieron en Europa entre los años 1830-1848, defendió al papado y su supremacía sobre el poder temporal y se dio a la tarea de sostener el régimen jurídico de la Iglesia frente a la corriente laicista de la sociedad; no aceptó la conciliación entre catolicismo y liberalismo propuesta por los liberales católicos y, por ende, condenó la corriente

---

<sup>251</sup> Los textos referidos establecían: “Article 22: La liberté des cultes et des consciences est garantie. Les ministres des cultes sont également traités et protégés” (La libertad de cultos y de conciencias está garantizada. Los ministros de cultos son igualmente tratados y protegidos –traducción propia–). “Article 23: La liberté de la presse est entière, sauf la répression légale des délits qui pourraient résulter de l’abus de cette liberté. Les commissions sénatoriales de la liberté de la presse et de la liberté individuelle sont conservées” (La libertad de la prensa es completa, salvo la represión legal de los delitos que pudieran resultar del abuso de esta libertad. Las comisiones senatoriales de la libertad de la prensa y de la libertad individual son conservadas –traducción propia–). Corciulo, M.S. “La Constitution Senatoriale Française du 6 Avril 1814”, en “Parliaments, Estates & Representation”, Routledge, Aldershot, 1997, vol. 17, pp. 139/150.

liberal en todas sus formas así como su programa social y político, por considerarlo un atentado contra la fe. Para el Papa resultaba una amenaza grave contra la integridad de la doctrina cristiana la confusión que se había creado en torno al término “*liberal*” y sus consecuencias prácticas que se difundían en todos los ambientes y de la cual L’Avenir se hacía portavoz. Pero aún más peligrosa le resultaba la posición de los católicos liberales quienes inducían a los creyentes a la indiferencia sobre temas fundamentales y creaban con su lema “*Dios y libertad*” un ambiente desfavorable para la paz de la Iglesia y de los gobiernos<sup>252</sup>.

En esa línea, en “*Mirari vos*” Gregorio XVI condenó “...*el triunfo de una malicia sin freno, de una ciencia sin pudor, de una disolución sin límite...*”<sup>253</sup>, así como las “*nuevas opiniones*” que con clamoroso estruendo resonaban en universidades y escuelas, y que abiertamente impugnaban la fe católica<sup>254</sup>; y luego de resaltar que “...*toda la Iglesia sufre con cualquier novedad...*” agregó “...*nada debe quitarse de cuanto ha sido definido, nada mudarse, nada añadirse, sino que debe conservarse puro tanto en la palabra como en el sentido...*”<sup>255</sup>.

Asimismo criticó duramente el *indiferentismo* y sus consecuencias: la libertad de conciencia<sup>256</sup> y la libertad de imprenta “...*nunca suficientemente condenada, si por tal se entiende el derecho a dar a luz pública toda clase de escritos: libertad por muchos deseada y promovida. Nos horrorizamos (...) al considerar qué monstruos de doctrina, o mejor dicho, qué sinnúmero de errores nos rodea, diseminándose por todas partes, en innumerables libros, folletos y artículos que, si son insignificantes por su extensión, no lo son ciertamente por la malicia que encierran...*”<sup>257</sup>.

---

<sup>252</sup> López V., A. “Gregorio XVI y la Reorganización de la Iglesia Hispanoamericana. El paso del régimen de patronato a la misión como responsabilidad directa de la Santa Sede”, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2004, en esp. pp. 247/249.

<sup>253</sup> “*Mirari Vos*”, Pto. 2, primer párr.

<sup>254</sup> “*Mirari Vos*”, Pto. 2, segundo párr.

<sup>255</sup> “*Mirari Vos*”, Pto. 4.

<sup>256</sup> “...*De esa cenagosa fuente del indiferentismo mana aquella absurda y errónea sentencia o, mejor dicho, locura, que afirma y defiende a toda costa y para todos, la libertad de conciencia. Este pestilente error se abre paso, escudado en la inmoderada libertad de opiniones que, para ruina de la sociedad religiosa y de la civil, se extiende cada día más por todas partes...*” (“*Mirari Vos*”, Pto. 10).

<sup>257</sup> “*Mirari Vos*”, Pto. 11.

### 1.3. Pío IX y la realidad italiana.

Pío IX fue elegido Papa en 1846 y fue el último soberano temporal de los Estados Pontificios debido al ingreso a Roma del ejército piemontés en 1870, casi sobre el final de su extenso papado. Su enfrentamiento con el poder político italiano fue permanente; tuvo que huir a Gaeta durante las revoluciones ocurridas en Roma en 1848, nunca reconoció al reino de Italia y llegó a excomulgar a Víctor Manuel II<sup>258</sup>.

Dentro de ese marco histórico, dos encíclicas merecen especial mención ya que aludieron expresamente a las nuevas doctrinas filosófico-políticas surgidas en la línea de la *teoría del desarrollo*.

#### a) “Noscitis et Nobiscum”.

Subtitulada “Sobre la Iglesia en los Estados Pontificios”, fue firmada por Pío IX el 8 de diciembre de 1849 y dirigida a los arzobispos y obispos de Italia. En ella el Papa manifestó su profunda preocupación por los “...desmanes de los enemigos de la Iglesia (quienes) se esfuerzan por esparcir por doquiera entre los pueblos fieles de Italia la desenfrenada licencia de pensar, de hablar y de cometer audazmente toda suerte de impiedades y de echar por tierra la Religión Católica en Italia...” y se preocupan por “...aseverar y propalar desvergonzadamente por todas partes, que la Religión Católica es un obstáculo a la gloria, al esplendor y a la prosperidad de la Nación italiana...”<sup>259</sup>.

Y sostuvo que “...los principales autores de esta tan abominable intriga, no se proponen otra cosa que impulsar a los pueblos, agitados ya con todo viento de perversas doctrinas, al trastorno de todo orden humano de las cosas, y a entregarlos a los nefastos sistemas del nuevo socialismo y comunismo”<sup>260</sup>, doctrinas éstas cuyos “fines perversos” condenó y en cuya contraposición subrayó la importancia de la enseñanza y difusión de la “sana doctrina”<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> Entre otros autores, han analizado el contexto histórico del papado de Pío IX: Sosa Wagner, F. “Pío IX: el último soberano”, Yalde, Zaragoza, 2000; Thornton, F. “Cross upon Cross. The Life of Pope Pius IX”, Benziger Bros., New York, 1955; Aubert, R. “Pío IX y su época”, Valencia, Edicep, 1974.

<sup>259</sup> “Noscitis et Nobiscum”, Pto. 1.

<sup>260</sup> “Noscitis et Nobiscum”, Pto.. 4.

<sup>261</sup> “Noscitis et Nobiscum”, Ptos. 7, 9, 10 y 15.

## **b) “Quanta Cura” y el “Syllabus de Errores”.**

El 8 de diciembre de 1864 el Papa redactó la Encíclica “Quanta Cura”, contra lo que él señaló como los principales errores de la época.

En una línea similar a la trazada en “Noscitis et Nobiscum”, Pío IX se pronunció en contra de las nuevas doctrinas filosófico-políticas, en especial, el naturalismo, el socialismo y el comunismo<sup>262</sup>, a las que proscribió y condenó expresamente<sup>263</sup>.

Junto con esa Encíclica se publicó un catálogo de 80 “errores” que habían sido señalados por el Pontífice a lo largo de su papado. En lo que interesa a los fines de esta tesis, este documento –conocido como “Syllabus de Errores”– cerró la enumeración marcando que no debía afirmarse que *“El Romano Pontífice puede y debe reconciliarse y transigir con el progreso, el liberalismo y la civilización moderna”*<sup>264</sup>, idea ésta que había sido ya marcada tres años antes en la alocución “Jamdudum Cernius”. En esa oportunidad Pío IX distinguió expresamente entre la civilización *verdadera* y la *falsa* y declaró que la Historia era testigo de que la Santa Sede había sido siempre la patrona y la protectora de toda civilización genuina, por lo que si un sistema nuevo diseñado para acabar con el cristianismo se hacía calificar como de progreso y civilización, el Papa jamás podía llegar a términos pacíficos con esa aseveración.

## **2. La Revolución Industrial, la “cuestión social” y la doctrina social de la Iglesia.**

Como se vio en el capítulo anterior, hacia fines del siglo XVIII los cambios provocados en los medios de producción derivados esencialmente de la invención de la máquina de vapor llevaron a la Revolución Industrial, la que proyectó sus consecuencias en las áreas tecnológica, económica, política y social y llamó la atención de los intelectuales, quienes comenzaron a preocuparse por la situación de los

---

<sup>262</sup> “...con todo nuestro poder advertimos y exhortamos a nuestros carísimos hijos para que abominen tan horrendas doctrinas y no se contagien de ellas...” (“Quanta Cura”, Pto. 2. Ver asimismo Ptos. 4 y 6).

<sup>263</sup> “...todas y cada una de las perversas opiniones y doctrinas que van señaladas en estas letras, Nos las reprobamos con nuestra autoridad apostólica, las proscribimos, las condenamos, y queremos y mandamos que todas ellas sean tenidas por los hijos de la Iglesia como reprobadas, proscriptas y condenadas...” (“Quanta Cura”, Pto. 7).

<sup>264</sup> “Syllabus de Errores”, Pto. 80.

trabajadores ante esta nueva realidad. El progreso tecnológico traía de su mano consecuencias sociales que debían ser estudiadas.

La Iglesia, por su parte, no se mantuvo ajena a esta problemática y ya desde mediados del siglo XIX, aún durante el papado de Pío IX, algunos pensadores católicos comenzaron a analizar esta situación novedosa.

### **2.1. El Obispo Von Ketteler.**

Von Ketteler es señalado como el iniciador del movimiento social católico alemán. Como señala Cárcel, ese Obispo de Maguncia fue famoso por sus predicaciones sobre los grandes problemas sociales de la época; en 1848 –mismo año del “Manifiesto Comunista”– hizo un llamamiento a los católicos alemanes para que cumplieran con sus deberes sociales y en 1864 publicó su obra “La cuestión Obrera y el Cristianismo” que trazó las líneas generales de acción.

La innovación de Von Ketteler radicó en que remarcó que ante la realidad imperante no sólo debían encararse algunas reformas concretas, sino que resultaba indispensable elaborar una nueva concepción global de los roles tanto del Estado como de la Iglesia. Dentro del marco de los Congresos Católicos que anualmente él mismo convocaba, comenzó a elaborar estudios y programas de acción social que tuvieron efecto concreto aún luego de su muerte, en la legislación obrera de 1880 y en los rescriptos imperiales de la Conferencia Internacional del Trabajo de Berlín en 1890<sup>265</sup>.

A partir de entonces en el resto de Europa se fueron generando distintos movimientos católicos que intentaron elaborar alternativas de solución frente a la *cuestión social*.

Algunos de los protagonistas de este período fueron los integrantes de la Union Catholique des Études Sociales et Economiques, conocida como la Unión de Friburgo (promovida, entre otros, por Gaspard Decurtins), el cardenal suizo Gaspard Mermillod, su par en Italia, Domenico Jacobini; en Francia, el Conde de La Tour du Pin (fundador de la Obra de los Círculos Católicos), el Conde Albert de Mun (fundador de

---

<sup>265</sup> Cárcel, V. “Historia de la Iglesia III: La Iglesia en la época contemporánea”, Palabra, Madrid, 2009, en esp. pp. 172/173.

la Obra de los Círculos Obreros) y León Harmel; en Bélgica Charles Perrin y Antoine Pottier y en Austria el Barón Karl Vogelsang<sup>266</sup>.

## 2.2. La “Rerum Novarum” de León XIII.

Afirma Cárcel que con León XIII la Iglesia comenzó a abrirse a la sociedad mundial<sup>267</sup>. En lo que hace al tema aquí en estudio, el Papa se hizo eco de las elaboraciones doctrinarias y sociales indicadas en el punto que antecede y advirtió la necesidad de intervenir de una manera distinta. Las *cosas nuevas* constituidas por los eventos derivados de la Revolución Industrial y de sus efectos representaban un desafío para el Magisterio y motivaban una solicitud pastoral especial. Era necesario un discernimiento renovado de la situación capaz de delinear soluciones apropiadas a problemas inusitados e inexplorados<sup>268</sup>.

Su Encíclica “Rerum Novarum” de 1891, subtitulada “Sobre la situación de los obreros”, fue la primera encíclica social y marcó un hito en los documentos papales; la doctrina social de la Iglesia podría entenderse como una actualización y profundización del núcleo de conceptos originarios de la “Rerum”. En ella se examinó la condición de los trabajadores asalariados y su tema central fue la instauración de un orden social justo en vista del cual se debían identificar los criterios que ayudasen a valorar los ordenamientos socio-políticos existentes y a proyectar líneas de acción para su transformación<sup>269</sup>.

Su objetivo fue “...proveer de la manera oportuna al bien de las gentes de condición humilde, pues es mayoría la que se debate indecorosamente en una situación miserable y calamitosa, ya que, disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas y las leyes de la religión de nuestros antepasados, el tiempo fue

---

<sup>266</sup> Cárcel, V. op. cit. pp. 173/174.

<sup>267</sup> Cárcel, V. op.cit. p. 17.

<sup>268</sup> “Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia”, Pontificio Consejo Justicia y Paz, Conferencia Episcopal Argentina, Bs. As., 2005, p. 68.

<sup>269</sup> “Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia” cit. pp. 68/69.

*insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios y a la desenfrenada codicia de los competidores... ”<sup>270</sup>.*

Condenó lo que consideró como soluciones falsas a la problemática planteada, tales como las doctrinas socialistas<sup>271</sup>; resaltó el debido respeto al derecho a la propiedad privada<sup>272</sup>, al trabajo limitado<sup>273</sup>, al salario justo<sup>274</sup> y la importancia de la existencia de asociaciones de trabajadores<sup>275</sup>; y criticó duramente la propuesta de la lucha de clases<sup>276</sup>.

Se ocupó de analizar el rol que debía jugar el Estado en la búsqueda de la prosperidad y al respecto señaló: *“...los que gobiernan deber cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos, ya que éste es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes. Ahora bien: lo que más contribuye a la prosperidad de las naciones es la probidad de las costumbres, la recta y ordenada constitución de las familias, la observancia de la religión y de la justicia, las moderadas cargas públicas y su equitativa distribución, los progresos de la industria y del comercio, la floreciente agricultura y otros factores de esta índole, si quedan, los cuales, cuanto con mayor afán son impulsados, tanto mejor y más felizmente permitirán vivir a los ciudadanos. A través de estas cosas queda al alcance de los gobernantes beneficiar a los demás órdenes sociales y aliviar grandemente la situación de los proletarios, y esto en virtud del mejor derecho y sin la más leve sospecha de injerencia, ya que el Estado debe*

---

<sup>270</sup> “Rerum Novarum”, Pto. 1.

<sup>271</sup> “Rerum Novarum”, Ptos. 2 y 3, entre otros.

<sup>272</sup> “Rerum Novarum”, Ptos. 4 y 7, entre otros.

<sup>273</sup> “Rerum Novarum”, Pto. 31.

<sup>274</sup> “Rerum Novarum”, Ptos. 32 y 33.

<sup>275</sup> “Rerum Novarum”, Ptos. 35, 36 y 37.

<sup>276</sup> *“Es mal capital, en la cuestión que estamos tratando, suponer que una clase social sea espontáneamente enemiga de la otra, como si la naturaleza hubiera dispuesto a los ricos y a los pobres para combatirse mutuamente en un perpetuo duelo. Es esto tan ajeno a la razón y a la verdad, que, por el contrario, es lo más cierto que como en el cuerpo se ensamblan entre sí miembros diversos, de donde surge aquella proporcionada disposición que justamente podríase llamar armonía, así ha dispuesto la naturaleza que, en la sociedad humana, dichas clases gemelas concuerden armónicamente y se ajusten para lograr el equilibrio. Ambas se necesitan en absoluto: ni el capital puede subsistir sin el trabajo, ni el trabajo sin el capital. El acuerdo engendra la belleza y el orden de las cosas; por el contrario, de la persistencia de la lucha tiene que derivarse necesariamente la confusión juntamente con un bárbaro salvajismo”* (“Rerum Novarum”, Pto. 14).

*velar por el bien común como propia misión suya. Y cuanto mayor fuere la abundancia de medios procedentes de esta general providencia, tanto menor será la necesidad de probar caminos nuevos para el bienestar de los obreros*<sup>277</sup>.

### **2.3. Algunos documentos sociales posteriores a la “Rerum Novarum”.**

Introducida la *cuestión social* en el Magisterio de la Iglesia por León XIII, esta preocupación se mantuvo viva en la doctrina católica en numerosos trabajos posteriores, hasta nuestros días. Excede el objeto de esta tesis el analizarlos pormenorizadamente, pero no pueden dejar de recordarse en este punto:

a) El Código Social de Malinas de 1927, fruto del trabajo de la Unión Internacional de Estudios Sociales creada en 1920 en Bélgica, que propuso crear un *codex* que resumiera los principios y enseñanzas de la doctrina social católica. En esa codificación –de 179 artículos– se mantuvieron como centrales las ideas de justicia, de la búsqueda de la dignidad humana y de la paz social a través del trabajo<sup>278</sup>.

b) La Encíclica “Quadragesimo Anno”, dada por Pío XI en 1931, que tuvo un propósito múltiple: conmemorar los cuarenta años de la “Rerum Novarum” y pronunciarse acerca de la *cuestión social* dentro del marco de la realidad mundial marcada por la crisis de 1929, así como con relación a las consecuencias europeas derivadas del período posbélico y del surgimiento y consolidación de los regímenes totalitarios.

c) Los radiomensajes de Pío XII –a quien le tocó guiar a la Iglesia durante la Segunda Guerra Mundial–, que profundizaron las reflexiones sobre un nuevo orden social centrado en la justicia y la paz.

Entre ellos, merece especial mención el radiomensaje navideño de 1953 en el que el Papa se refirió expresamente a la función del progreso técnico. En esa oportunidad Pío XII sostuvo: “...*La Iglesia ama el progreso humano, y lo favorece. Es innegable que el progreso técnico viene de Dios y, por consecuencia, puede y debe llevar a Dios (...)* Muy lejos, por tanto, de sentirse inclinado a rechazar las maravillas de la técnica y su legítimo empleo, el creyente se encuentra más pronto, si cabe, a doblar su

---

<sup>277</sup> “Rerum Novarum”, Pto. 23.

<sup>278</sup> “Código Social de Malinas. Esbozo de una síntesis social católica”, trad. de la 2da. ed. belga de 1933, 2da. ed. de la Junta Central de la Acción Católica Argentina, Bs. As., 1967.

*rodilla ante el Niño divino del pesebre, más consciente de su deuda de gratitud al que dio la inteligencia y las cosas, más dispuesto a servirse de las obras de la técnica...”<sup>279</sup>.*

*“...La técnica conduce al hombre de hoy hacia una perfección nunca igualada en el dominio del mundo material. La máquina moderna permite una producción que sustituye y agiganta la energía humana del trabajo, que se libera enteramente del concurso de las fuerzas orgánicas, que se asegura un máximo de potencial en extensión e intensidad y, al mismo tiempo, de precisión. Abrazando con una mirada los resultados de esta evolución, parece como si la misma naturaleza aprobase satisfecha todo cuanto el hombre ha realizado en ella y le estimulase a continuar más adelante en la investigación y en la utilización de sus extraordinarias posibilidades. Ahora bien, es claro que toda investigación y descubrimiento de las fuerzas de la naturaleza, realizados por la técnica, se resuelven en investigación y descubrimiento de la grandeza, de la sabiduría, de la armonía de Dios. Considerada así la técnica, ¿quién podrá desaprobala y condenarla?”<sup>280</sup>*

Sin embargo, en ese mensaje se señaló también el peligro que ese mismo progreso entrañaba para el hombre: *“...parece inconcuso que la técnica misma, llegada en nuestro siglo al apogeo de su esplendor y de su rendimiento, se cambia, por circunstancias de hecho, en un grave peligro espiritual. Ella parece comunicar al hombre moderno, postrado ante su altar, un sentimiento de autosuficiencia y de satisfacción de sus aspiraciones ilimitadas a conocer y poder. Con su empleo múltiple, con la confianza absoluta que inspira, con las inagotables posibilidades que promete, la técnica moderna abre al hombre contemporáneo una visión tan vasta, que para muchos llega a confundirse con el mismo infinito”<sup>281</sup>.*

*“Se le atribuye, por consiguiente, una imposible autonomía que, a su vez, en el pensamiento de algunos, se transforma en una errónea concepción de la vida y del mundo, designada con el apelativo de “espíritu técnico” ¿En qué consiste propiamente este espíritu? Consiste en que se considera como el más alto valor humano y de la vida, el lograr el mayor provecho de las fuerzas y de los elementos de la naturaleza; en que se*

---

<sup>279</sup> Radiomensaje Navideño de 1953, Pto. 4.

<sup>280</sup> Radiomensaje Navideño de 1953, Pto. 5.

<sup>281</sup> Radiomensaje Navideño de 1953, Pto. 6.

*toman como fin, con preferencia a todas las demás actividades humanas, los métodos técnicamente posibles de producción mecánica, y se ve en ellos la perfección de la cultura y de la felicidad terrenal*"<sup>282</sup>.

d) La obra de Juan XXIII: Señala Bidegain que Juan XXIII enriqueció este tema con las Encíclicas "Mater et Magistra" de 1961 y "Pacem in Terris" de 1963, esta última con una enunciación puesta al día de los derechos fundamentales<sup>283</sup>.

En "Mater et Magistra" se actualizaron los documentos sociales anteriores y se propuso dar un nuevo paso adelante en el proceso de compromiso de toda la comunidad cristiana para que, construyendo una auténtica comunión, el crecimiento económico no se limitara a satisfacer las necesidades de los hombres, sino que además promoviera su dignidad<sup>284</sup>.

En "Pacem in Terris" Juan XXIII se centró en el tema de la paz y la dignidad de la persona. Fue la primera Encíclica dirigida a todos los hombres de buena voluntad llamados a establecer un nuevo sistema de relaciones en la sociedad humana bajo el magisterio de la verdad, la justicia, la caridad y la libertad<sup>285</sup>.

e) También deben mencionarse en tiempos posteriores otros trabajos sobre los que se volverá en los apartados siguientes, entre ellos, la Encíclica "Populorum Progressio" de Pablo VI escrita en 1967, la Carta Apostólica "Octogesima Adveniens" de 1971<sup>286</sup> del mismo Pontífice; y tres Encíclicas de Juan Pablo II: "Laborem Exercens" de 1981, "Sollicitudo Rei Socialis" de 1987 y "Centesimus Annus" de 1991, a los 100 años de la "Rerum Novarum", en cuyo Punto 5 el Papa recordó que "*...para la Iglesia enseñar y difundir la doctrina social pertenece a su misión evangelizadora y forma parte del mensaje cristiano...*".

---

<sup>282</sup> Radiomensaje Navideño de 1953, Pto. 7.

<sup>283</sup> Bidegain, C. op. cit. T. V, p. 53.

<sup>284</sup> "Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia" cit. p. 73.

<sup>285</sup> "Pacem in Terris", subtítulo.

<sup>286</sup> Esta Carta Apostólica fue dada en conmemoración del octogésimo aniversario de la "Rerum Novarum" y en ella Pablo VI reflexionó sobre la sociedad post-industrial y señaló las insuficiencias de las ideologías para responder a los desafíos planteados por la urbanización, la situación de la mujer, la desocupación, las discriminaciones, las emigraciones, etc.

### **3. El desarrollo en la doctrina social de la Iglesia.**

Así como desde León XIII la Iglesia comenzó a tratar expresa y reiteradamente los temas vinculados con la denominada *cuestión social*, fue a partir de Pablo VI que se empezaron a elaborar documentos en los que se analizaron las cuestiones referidas al desarrollo, primero en general y más adelante, al desarrollo humano, en particular.

Afirma García Bossio que el tema fue llevado a Juan XXIII y en especial a Pablo VI por el fraile dominico Louis Joseph Lebret, quien, junto con François Perroux encabezó un movimiento que pretendía implementar una serie de formulaciones conceptuales y de prácticas concretas para alcanzar un desarrollo integral y armonioso. En 1941 Lebret había fundado un centro en Marsella al que había llamado “Economía y Humanismo”, cuyo objetivo fue buscar respuestas a los complejos problemas sociales organizando equipos de investigadores y trabajadores sociales que estuvieran comprometidos en la tarea de construir una economía al servicio del hombre. Más adelante, en 1958, el Padre Lebret creó el Institut International de Recherche, de Formation, Education et Développement (IRFED) que pugnaba por concebir una *economía humana*, una economía al servicio de la humanidad, basada en las necesidades genuinas de todos, más que en las ganancias y excesivas ventajas para algunos<sup>287</sup>.

También participó activamente en la redacción del documento del Concilio Vaticano II “Gaudium et Spes”, aunque su mayor influencia se ve en la Encíclica “Populorum Progressio” de Pablo VI (de 1967). Es más, en esta última el Papa aludió expresamente a Lebret<sup>288</sup>, cuya frase “*La economía humana busca el desarrollo de todo el Hombre, de todos los hombres*” quedó incluida en el documento papal.

#### **3.1. El desarrollo como nuevo nombre de la paz: la obra de Pablo VI.**

Fuertemente influenciado por el pensamiento de Lebret, de Perroux y de Maritain<sup>289</sup>, Pablo VI estaba convencido de que debía profundizar la obra de Juan XXIII y del Concilio Vaticano II en torno al ideal del desarrollo.

---

<sup>287</sup> García Bossio, H. “Génesis del Estado Desarrollista Latinoamericano: el pensamiento y la praxis política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)”, Educa, Bs. As., 2008, en esp. pp. 13 y ss.

<sup>288</sup> Cita 14 en “Populorum Progressio”.

<sup>289</sup> Su impronta se centró en su idea del *hombre Integral*; pretendía rescatar las múltiples dimensiones de la persona para evitar los reduccionismos. En el plano económico planteaba un sistema en el que las

Aún antes de publicar su Encíclica “Populorum Progressio” el Pontífice había mostrado su preocupación con relación a ese tema. En Bombay, en 1964, había planteado la necesidad de crear una organización mundial del desarrollo para tratar su problemática a gran escala y lograr una respuesta a nivel global.

Por otra parte el 29 de septiembre de 1966, en ocasión de dirigir una carta al X Consejo Episcopal Latinoamericano, Pablo VI señaló: “...resulta muy natural interrogarnos sobre lo que entendemos y queremos por desarrollo en nuestra calidad de cristianos y, sobre todo, como hombres de Iglesia que somos. En la visión cristiana, el desarrollo no debe identificarse con el auge puramente económico de bienes: para ser auténtico debe ser también integral, elevación de la persona en todos los aspectos y elevación universal de toda la humanidad, indivisible y armoniosa, desarrollo ordenado en todas las competencias, sostenido por un principio unificador y guiado por una intervención racional y continua de la inteligencia y de la voluntad del hombre.

*En consecuencia, es en la base del concepto del desarrollo que debe ser realizada la obra esclarecedora e irreemplazable de la Iglesia: es decir, darle un alma a fin de que no sea un fin en sí, sino un medio para facilitar la formación completa de las facultades del hombre...”*<sup>290</sup>.

La X Asamblea Extraordinaria del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) se hizo eco de las palabras del Santo Padre y las incorporó casi textualmente en su Mensaje Final<sup>291</sup>.

---

estructuras productivas estuvieran impregnadas de un espíritu conforme a la concepción “comunitaria-personalista” de la vida social (García Bossio, H. op. cit. p. 17).

<sup>290</sup> Carta de Pablo VI al X Consejo Episcopal Latinoamericano reunido en la Ciudad de Mar del Plata, Argentina, del 9 al 11 de octubre de 1966. Texto completo en Revista SIC (de los sacerdotes jesuitas venezolanos) Año XXIX, N° 289, Centro Gumilla, Caracas, 1966, pp. 425 y ss.

<sup>291</sup> Mensaje de la X Asamblea Extraordinaria del Consejo Episcopal Latinoamericano, en Revista SIC (de los sacerdotes jesuitas venezolanos) Año XXIX, N° 289, Centro Gumilla, Caracas, 1966, pp. 469 y ss.

En realidad el Consejo Episcopal Latinoamericano desarrolló los temas vinculados con la problemática social en esa región en sus cinco Conferencias Generales, comenzando por una referencia genérica en Río de Janeiro en 1955. Luego, en Medellín, en 1968, los obispos latinoamericanos influenciados por la labor de Pablo VI se pronunciaron fuertemente en contra de la miseria como hecho colectivo atentatorio contra la paz. En Puebla, en 1979, durante el papado de Juan Pablo II, se profundizó el rechazo de las estructuras injustas y se remarcó la importancia de realizar una opción por los pobres más decidida y generalizada. En 1992, en Santo Domingo, los obispos retomaron esa idea y sostuvieron: “Como expresión de la Nueva Evangelización nos comprometemos también a trabajar por una promoción integral del pueblo latinoamericano y caribeño, teniendo como preocupación que sus principales destinatarios sean los más

Algunos meses más tarde, el 26 de marzo de 1967, Pablo VI dio a conocer su Encíclica “*Populorum Progressio*” dirigida a los “*obispos, sacerdotes, religiosos y fieles de todo el mundo y a todos los hombres de buena voluntad, sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos*”.

En ella el Papa manifestó que el desarrollo de los pueblos, en especial el de aquellos que se esfuerzan por escapar del hambre y de la miseria, entre otros males, era observado por la Iglesia con atención<sup>292</sup>. Todo el documento se destinó al análisis de los problemas planteados a nivel mundial en torno a las ideas del desarrollo y a las desigualdades entre los países y los pueblos más poderosos y los menos desarrollados.

En esta Encíclica Pablo VI bregó por un desarrollo integral del hombre<sup>293</sup>, sostuvo, recordando a Lebreton, que para ser auténtico el desarrollo “*...debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre (...) Nosotros no aceptamos la separación de la economía de lo humano, el desarrollo de las civilizaciones en que está inscrito. Lo que cuenta para nosotros es el hombre, cada hombre, cada agrupación de hombres, hasta la humanidad entera...*”<sup>294</sup>; marcó las responsabilidades de todos los hombres, en especial con relación a la promoción del desarrollo solidario de la humanidad<sup>295</sup>; señaló los obstáculos a remontar, entre ellos ciertas ideologías como el nacionalismo y el racismo<sup>296</sup>; y resaltó la necesidad de practicar la caridad universal<sup>297</sup>.

Al título del Punto 76 de este documento pertenece la frase “*El desarrollo es el nuevo nombre de la paz*”, ya que según el Pontífice “*Las diferencias económicas, sociales y culturales demasiado grandes entre los pueblos provocan tensiones y discordias y ponen la paz en peligro (...) Combatir la miseria y luchar contra la injusticia es promover, a la par que el mayor bienestar, el progreso humano y espiritual de todos y*

---

*pobres*” (Mensaje 31). Y se refirieron a la *promoción humana* como una dimensión privilegiada de la Nueva Evangelización (Conclusión 159). Esa línea fue seguida en 2007 en la V Conferencia General en Aparecida, en cuyo Mensaje Final los obispos afirmaron: “*Queremos favorecer un desarrollo humano y sostenible basado en la justa distribución de las riquezas y la comunión de los bienes entre todos los pueblos*” (Pto. 5).

<sup>292</sup> “*Populorum Progressio*”, Pto. 1.

<sup>293</sup> “*Populorum Progressio*”, Primera Parte.

<sup>294</sup> “*Populorum Progressio*”, Pto. 14.

<sup>295</sup> “*Populorum Progressio*”, Segunda Parte.

<sup>296</sup> “*Populorum Progressio*”, Ptos. 62 y 63.

<sup>297</sup> “*Populorum Progressio*”, Ptos. 66 a 80.

*por consiguiente, el bien común de la humanidad. La paz no se reduce a una ausencia de guerra, fruto del equilibrio siempre precario de las fuerzas. La paz se construye día a día, en la instauración de un orden querido por Dios, que comporta una justicia más perfecta entre los hombres”.*

En la misma línea, hacia el final de la Encíclica y luego de un amplio llamamiento a los “...apóstoles del desarrollo auténtico y verdadero que no consiste en la riqueza egoísta y deseada por sí misma, sino en la economía al servicio del hombre”<sup>298</sup>... Pablo VI concluyó: “...si el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, ¿quién no querrá trabajar con todas las fuerzas para lograrlo?”<sup>299</sup>

### **3.2. Juan Pablo II.**

La problemática planteada por el desarrollo también mereció un tratamiento detenido por parte del Papa Juan Pablo II, quien la abordó reiteradamente en su tarea pastoral.

#### **a) “Laborem Exercens”.**

En la Encíclica “Laborem Exercens” de 1981 –elaborada al cumplirse los noventa años de la “Rerum Novarum”– el Pontífice dedicó su atención al trabajo del hombre concebido como bien fundamental de la persona, factor indispensable de la economía y eje de la cuestión social.

#### **b) “Sollicitudo Rei Socialis”.**

Sin embargo, fue en “Sollicitudo Rei Socialis”, al conmemorarse el vigésimo aniversario de la “Populorum Progressio”, que el Papa se ocupó de tratar específicamente el tema del desarrollo desde dos puntos de análisis. En primer lugar, Juan Pablo II señaló las diferencias notables entre los países denominados desarrollados y los países subdesarrollados: “...bajo el aspecto económico, los países en vías de desarrollo son muchos más que los desarrollados; las multitudes humanas que carecen de los bienes y de los servicios ofrecidos por el desarrollo, son bastante más numerosas de las que disfrutaban de ellos. Nos encontramos, por tanto, frente a un grave problema de distribución desigual de los medios de subsistencia, destinados

---

<sup>298</sup> “Populorum Progressio”, Pto. 86.

<sup>299</sup> “Populorum Progressio”, Pto. 87.

*originariamente a todos los hombres, y también de los beneficios de ellos derivantes. Y esto sucede no por responsabilidad de las poblaciones indigentes, ni mucho menos por una especie de fatalidad dependiente de las condiciones naturales o del conjunto de las circunstancias*<sup>300</sup>. Hizo notar el Papa: “...la esperanza del desarrollo entonces (al momento de la “Populorum Progressio”) *tan viva, aparece en la actualidad muy lejana de la realidad...*”<sup>301</sup> ya que “...es suficiente mirar la realidad de una multitud ingente de hombres y mujeres, niños, adultos y ancianos, en una palabra, de personas humanas concretas e irrepetibles, que sufren el peso intolerable de la miseria. Son muchos millones los que carecen de esperanza debido al hecho de que, en muchos lugares de la tierra, su situación se ha agravado sensiblemente...”<sup>302</sup>.

En línea con el análisis que del tema se estaba haciendo a nivel internacional, en especial dentro del seno de la ONU, el Pontífice agregó: “...La primera constatación negativa que se debe hacer es la persistencia y a veces el alargamiento del abismo entre las áreas del llamado Norte desarrollado y la del Sur en vías de desarrollo<sup>303</sup> (...) Hay que notar que, a pesar de los notables esfuerzos realizados en los dos últimos decenios por parte de las naciones más desarrolladas o en vías de desarrollo, y de las Organizaciones internacionales, con el fin de hallar una salida a la situación, o al menos poner remedio a alguno de sus síntomas, las condiciones se han agravado notablemente”<sup>304</sup> y remarcó en tal sentido los flagelos provocados por el desempleo<sup>305</sup> y la deuda pública<sup>306</sup>.

Por otra parte, analizó las proyecciones de estas cuestiones sobre la vida de cada uno de los hombres del mundo; y en esa oportunidad eligió titular el Capítulo IV de su Encíclica: “El Auténtico Desarrollo Humano”<sup>307</sup>. Insistió sobre lo señalado por

---

<sup>300</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 9.

<sup>301</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 12.

<sup>302</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 13.

<sup>303</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 14.

<sup>304</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 16.

<sup>305</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 18.

<sup>306</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 19.

<sup>307</sup> Si bien en documentos anteriores, en especial en la “Populorum Progressio”, los Papas habían aludido conceptualmente a cuestiones análogas utilizando expresiones tales como “desarrollo integral del hombre”, “desarrollo solidario de la humanidad” o “progreso humano”, Juan Pablo II da un ingreso formal a esta expresión en la doctrina social de la Iglesia precisamente en este punto de su Encíclica.

Pablo VI<sup>308</sup> con relación a este punto y remarcó: “...El verdadero desarrollo, según las exigencias propias del ser humano, hombre o mujer, niño, adulto o anciano, implica sobre todo por parte de cuantos intervienen activamente en ese proceso y son sus responsables, una viva conciencia del valor de los derechos de todos y de cada uno, así como de la necesidad de respetar el derecho de cada uno a la utilización plena de los beneficios ofrecidos por la ciencia y la técnica...”<sup>309</sup>.

En la “Populorum Progressio” Pablo VI había señalado: “el desarrollo es el nuevo nombre de la paz”; en la “Sollicitudo Rei Socialis” Juan Pablo II agregó: “Opus solidaritatis pax, la paz como fruto de la solidaridad. El objetivo de la paz, tan deseada por todos, sólo se alcanzará con la realización de la justicia social e internacional, y además con la práctica de las virtudes que favorecen la convivencia y nos enseñan a vivir unidos, para construir juntos, dando y recibiendo, una sociedad nueva y un mundo mejor...”<sup>310</sup>.

Y concluyó, en sentido similar a su antecesor: “...Un desarrollo solamente económico no es capaz de liberar al hombre, al contrario, lo esclaviza todavía más. Un desarrollo que no abarque la dimensión cultural, trascendente y religiosa del hombre y de la sociedad, en la medida en que no reconoce la existencia de tales dimensiones, no orienta en función de las mismas sus objetivos y prioridades, contribuiría aún menos a la verdadera liberación. El ser humano es totalmente libre sólo cuando es él mismo, en la plenitud de sus derechos y deberes; y lo mismo cabe decir de toda la sociedad...”<sup>311</sup>.

### **c) “Centesimus Annus”.**

Al conmemorarse los cien años de la “Rerum Novarum” Juan Pablo II publicó su tercer encíclica social, la “Centesimus Annus”, en la que recordó los rasgos característicos de la encíclica de León XIII<sup>312</sup>, a la par que señaló los aspectos de la realidad que marcaban las *cosas nuevas de hoy*<sup>313</sup>.

---

<sup>308</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 27 y ss.

<sup>309</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 33.

<sup>310</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 39.

<sup>311</sup> “Sollicitudo Rei Socialis”, Pto. 46.

<sup>312</sup> “Centesimus Annus”, Ptos. 4 a 11.

<sup>313</sup> “Centesimus Annus”, Cap. II.

Indicó cuáles eran los obstáculos que seguían interponiéndose en la vía del desarrollo de la humanidad, entre ellos, la carrera armamentista<sup>314</sup> y las ideologías que no aportaban soluciones reales al hombre, como el marxismo y el capitalismo consumista<sup>315</sup>; y puso de resalto los avances realizados a nivel mundial con respecto al progreso en general, en especial gracias a lo logrado en materia de derechos del trabajador<sup>316</sup>, así como con relación a los distintos procesos de descolonización<sup>317</sup> y de democratización<sup>318</sup> en el mundo y, sobre todo en el área de la comunidad internacional, en virtud de lo realizado por la ONU en pro del reconocimiento efectivo de los derechos humanos. Así recordó que *“...después de la segunda guerra mundial, y en parte como reacción a sus horrores, se ha ido difundiendo un sentimiento más vivo de los derechos humanos, que ha sido reconocido en diversos documentos internacionales y en la elaboración, podría decirse, de un nuevo “derecho de gentes”, al que la Santa Sede ha dado una constante aportación. La pieza clave de esta evolución ha sido la Organización de la Naciones Unidas. No sólo ha crecido la conciencia del derecho de los individuos, sino también la de los derechos de las naciones, mientras se advierte mejor la necesidad de actuar para corregir los graves desequilibrios existentes entre las diversas áreas geográficas del mundo que, en cierto sentido, han desplazado el centro de la cuestión social del ámbito nacional al plano internacional..”*<sup>319</sup>.

Sin embargo, el Papa también señaló: *“...no se puede sin embargo soslayar el hecho de que el balance global de las diversas políticas de ayuda al desarrollo no siempre es positivo. Por otra parte, las Naciones Unidas no han logrado hasta ahora poner en pie instrumentos eficaces para la solución de los conflictos internacionales como alternativa a la guerra, lo cual parece ser el problema más urgente que la comunidad internacional debe aún resolver...”*<sup>320</sup>.

---

<sup>314</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 18.

<sup>315</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 19.

<sup>316</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 16.

<sup>317</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 20.

<sup>318</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 19.

<sup>319</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 21.

<sup>320</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 21.

Ante los acontecimientos de 1989 en Europa Central y del Este, resaltó los beneficios de la caída de los regímenes dictatoriales<sup>321</sup>, pero indicó los desafíos que esos países enfrentaban a futuro<sup>322</sup>, reiterando el concepto centenario de progreso y desarrollo, el que no debía ser entendido “...de manera exclusivamente económica, sino bajo una dimensión humana integral. No se trata solamente de elevar a todos los pueblos al nivel del que gozan hoy los países más ricos, sino de fundar sobre el trabajo solidario una vida más digna, hacer crecer efectivamente la dignidad y la creatividad de toda persona, su capacidad de responder a la propia vocación y, por tanto, a la llamada de Dios. El punto culminante del desarrollo conlleva el ejercicio del derecho-deber de buscar a Dios, conocerlo y vivir según tal conocimiento. En los regímenes totalitarios y autoritarios se ha extremado el principio de la primacía de la fuerza sobre la razón. El hombre se ha visto obligado a sufrir una concepción de la realidad impuesta por la fuerza, y no conseguida mediante el esfuerzo de la propia razón y el ejercicio de la propia libertad. Hay que invertir los términos de ese principio y reconocer íntegramente los derechos de la conciencia humana, vinculada solamente a la verdad natural y revelada. En el reconocimiento de estos derechos consiste el fundamento primario de todo ordenamiento político auténticamente libre...”<sup>323</sup>.

### **3.3. Benedicto XVI.**

Durante su papado Benedicto XVI redactó numerosos documentos entre los que cabe recordar aquí especialmente las Encíclicas “Spe Salvi”, de 2007 y “Caritas in Veritate”, de 2009.

#### **a) “Spe Salvi”.**

Destinada a analizar diversos aspectos de la esperanza cristiana, en esta obra el Papa también se ocupó de recordar los orígenes de las teorías del progreso y del desarrollo y sus efectos sobre la esperanza y la fe de los hombres. Recorrió las ideas principales generadas durante la Revolución Francesa y la Ilustración<sup>324</sup> y la de

---

<sup>321</sup> “Centesimus Annus”, Cap. III.

<sup>322</sup> “Centesimus Annus”, Ptos. 27, 28 y 29.

<sup>323</sup> “Centesimus Annus”, Pto. 29.

<sup>324</sup> “Spe Salvi”, Pto. 19.

algunos pensadores, entre ellos Bacon<sup>325</sup>, Engels y Marx<sup>326</sup>, y con respecto al primero puntualizó: “...Ahora, esta ‘redención’, el restablecimiento del ‘paraíso’ perdido, ya no se espera de la fe, sino de la correlación apenas descubierta entre ciencia y praxis. Con esto no es que se niegue la fe; pero queda desplazada a otro nivel –el de las realidades exclusivamente privadas y ultramundanas– al mismo tiempo que resulta en cierto modo irrelevante para el mundo. Esta visión programática ha determinado el proceso de los tiempos modernos e influye también en la crisis actual de la fe que, en sus aspectos concretos, es sobre todo una crisis de la esperanza cristiana. Por eso, en Bacon la esperanza recibe también una nueva forma. Ahora se llama: fe en el progreso...”<sup>327</sup>.

Y agregó: “...Al mismo tiempo, hay dos categorías que ocupan cada vez más el centro de la idea de progreso: razón y libertad. El progreso es sobre todo un progreso del dominio creciente de la razón, y esta razón es considerada obviamente un poder del bien y para el bien. El progreso es la superación de todas las dependencias, es progreso hacia la libertad perfecta. También la libertad es considerada sólo como promesa, en la cual el hombre llega a su plenitud. En ambos conceptos –libertad y razón– hay un aspecto político. En efecto, se espera el reino de la razón como la nueva condición de la humanidad que llega a ser totalmente libre. Sin embargo, las condiciones políticas de este reino de la razón y de la libertad, en un primer momento, aparecen poco definidas. La razón y la libertad parecen garantizar de por sí, en virtud de su bondad intrínseca, una nueva comunidad humana perfecta. Pero en ambos conceptos clave, ‘razón’ y ‘libertad’, el pensamiento está siempre, tácitamente, en contraste también con los vínculos de la fe y de la Iglesia, así como con los vínculos de los ordenamientos estatales de entonces. Ambos conceptos llevan en sí mismos, pues, un potencial revolucionario de enorme fuerza explosiva...”<sup>328</sup>.

Ante ello el Pontífice se cuestionó qué podía esperar el hombre de sí mismo y de la Iglesia y consideró que era necesaria “...una autocrítica de la edad moderna en diálogo con el cristianismo y con su concepción de la esperanza. En este diálogo, los

---

<sup>325</sup> “Spe Salvi”, Pto. 16.

<sup>326</sup> “Spe Salvi”, Ptos. 20 y 21.

<sup>327</sup> “Spe Salvi”, Pto. 17.

<sup>328</sup> “Spe Salvi”, Pto. 18.

*cristianos, en el contexto de sus conocimientos y experiencias, tienen también que aprender de nuevo en qué consiste realmente su esperanza, qué tienen que ofrecer al mundo y qué es, por el contrario, lo que no pueden ofrecerle. Es necesario que en la autocrítica de la edad moderna confluya también una autocrítica del cristianismo moderno, que debe aprender siempre a comprenderse a sí mismo a partir de sus propias raíces. Sobre esto sólo se puede intentar hacer aquí alguna observación. Ante todo hay que preguntarse: ¿Qué significa realmente “progreso”; qué es lo que promete y qué es lo que no promete? (...) la ambigüedad del progreso resulta evidente. Indudablemente, ofrece nuevas posibilidades para el bien, pero también abre posibilidades abismales para el mal, posibilidades que antes no existían. Todos nosotros hemos sido testigos de cómo el progreso, en manos equivocadas, puede convertirse, y se ha convertido de hecho, en un progreso terrible en el mal. Si el progreso técnico no se corresponde con un progreso en la formación ética del hombre, con el crecimiento del hombre interior (...) no es un progreso sino una amenaza para el hombre y para el mundo”<sup>329</sup>.*

Puso su énfasis en la necesidad del crecimiento moral de la humanidad para que el progreso pueda ser denominado tal<sup>330</sup> y remarcó que “...un progreso acumulativo sólo es posible en lo material. Aquí, en el conocimiento progresivo de las estructuras de la materia, y en relación con los inventos cada día más avanzados, hay claramente una continuidad del progreso hacia un dominio cada vez mayor de la naturaleza. En cambio, en el ámbito de la conciencia ética y de la decisión moral, no existe una posibilidad similar de incremento, por el simple hecho de que la libertad del ser humano es siempre nueva y tiene que tomar siempre de nuevo sus decisiones”<sup>331</sup>; por ello resaltó la importancia de la fe y del amor ya que “...No es la ciencia la que redime al hombre. El hombre es redimido por el amor...”<sup>332</sup>.

---

<sup>329</sup> “Spe Salvi”, Pto. 22.

<sup>330</sup> “Spe Salvi”, Pto. 23.

<sup>331</sup> “Spe Salvi”, Pto. 24.

<sup>332</sup> “Spe Salvi”, Pto. 26.

## **b) “Caritas in Veritate”.**

El 29 de junio de 2009 Benedicto XVI dio a conocer esta Encíclica sobre el “Desarrollo Humano Integral en la Caridad y en la Verdad”<sup>333</sup>.

En este documento el Papa encaró un enfoque aggiornato de la “Populorum Progressio” y de los documentos posteriores de la doctrina social de la Iglesia a la luz, en especial, de los fenómenos políticos, sociales y económicos resultantes de la globalización y de la internacionalización<sup>334</sup>.

Señaló que *“La caridad en la verdad (...) es la principal fuerza impulsora del auténtico desarrollo de cada persona y de toda la humanidad”*<sup>335</sup> en tanto *“La verdad preserva y expresa la fuerza liberadora de la caridad en los acontecimientos siempre nuevos de la historia...”* y de ella necesitan el desarrollo y el bienestar social para hallar *“...una solución adecuada a los graves problemas socioeconómicos que afligen a la humanidad...”*<sup>336</sup>.

Como lo habían hecho sus antecesores, Benedicto XVI señaló que *“...El riesgo de nuestro tiempo es que la interdependencia de hecho entre los hombres y los pueblos no se corresponda con la interacción ética de la conciencia y el intelecto, de la que pueda resultar un desarrollo realmente humano. Sólo con la caridad, iluminada por la luz de la razón y de la fe, es posible conseguir objetivos de desarrollo con un carácter más humano y humanizador. El compartir los bienes y recursos, de lo que proviene el auténtico desarrollo, no se asegura sólo con el progreso técnico y con meras relaciones de conveniencia, sino con la fuerza del amor que vence al mal con el bien (...) y abre la conciencia del ser humano a relaciones recíprocas de libertad y de responsabilidad”*<sup>337</sup>.

Y agregó: *“...El desarrollo humano integral supone la libertad responsable de la persona y los pueblos: ninguna estructura puede garantizar dicho desarrollo desde fuera*

---

<sup>333</sup> “Caritas in Veritate”, subtítulo.

<sup>334</sup> En el Punto 8 de la Encíclica se lee: *“A más de cuarenta años de la publicación de la Encíclica, deseo rendir homenaje y honrar la memoria del gran Pontífice Pablo VI, retomando sus enseñanzas sobre el desarrollo humano integral y siguiendo la ruta que han trazado, para actualizarlas en nuestros días (...) manifiesto mi convicción de que la Populorum Progressio merece ser considerada como ‘la Rerum Novarum de la época contemporánea’, que ilumina el camino de la humanidad en vías de unificación”.*

<sup>335</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 1.

<sup>336</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 5.

<sup>337</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 9.

*y por encima de la responsabilidad humana...<sup>338</sup>; y más adelante expuso: “La ganancia es útil si, como medio, se orienta a un fin que le dé un sentido, tanto en el modo de adquirirla como de utilizarla. El objetivo exclusivo del beneficio, cuando es obtenido mal y sin el bien común como fin último, corre el riesgo de destruir riqueza y crear pobreza. El desarrollo económico que Pablo VI deseaba era el que produjera un crecimiento real, extensible a todos y concretamente sostenible. Es verdad que el desarrollo ha sido y sigue siendo un factor positivo que ha sacado de la miseria a miles de millones de personas y que, últimamente, ha dado a muchos países la posibilidad de participar efectivamente en la política internacional. Sin embargo, se ha de reconocer que el desarrollo económico mismo ha estado, y lo está aún, aquejado por desviaciones y problemas dramáticos, que la crisis actual ha puesto todavía más de manifiesto. Ésta nos pone improrrogablemente ante decisiones que afectan cada vez más al destino mismo del hombre, el cual, por lo demás, no puede prescindir de su naturaleza. Las fuerzas técnicas que se mueven, las interrelaciones planetarias, los efectos perniciosos sobre la economía real de una actividad financiera mal utilizada y en buena parte especulativa, los imponentes flujos migratorios, frecuentemente provocados y después no gestionados adecuadamente, o la explotación sin reglas de los recursos de la tierra, nos induce hoy a reflexionar sobre las medidas necesarias para solucionar problemas que no sólo son nuevos respecto a los afrontados por el Papa Pablo VI, sino también, y sobre todo, que tienen un efecto decisivo para el bien presente y futuro de la humanidad. Los aspectos de la crisis y sus soluciones, así como la posibilidad de un nuevo desarrollo futuro, están cada vez más interrelacionados, se implican recíprocamente, requieren nuevos esfuerzos de comprensión unitaria y una nueva síntesis humanista. Nos preocupa justamente la complejidad y gravedad de la situación económica actual, pero hemos de asumir con realismo, confianza y esperanza las nuevas responsabilidades que nos reclama la situación de un mundo que necesita una profunda renovación cultural y el redescubrimiento de valores de fondo sobre los cuales construir un futuro mejor. La crisis nos obliga a revisar nuestro camino, a darnos nuevas reglas y a encontrar nuevas formas de compromiso, a apoyarnos en las experiencias positivas y a rechazar las*

---

<sup>338</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 17.

*negativas. De este modo, la crisis se convierte en ocasión de discernir y proyectar de un modo nuevo. Conviene afrontar las dificultades del presente en esta clave, de manera confiada más que resignada...”*<sup>339</sup>.

Señaló como problemas acuciantes del momento que impedían poder hablar de la existencia de un verdadero desarrollo, entre otros, los siguientes: el crecimiento de las economías nacionales marcado por desviaciones y desequilibrios<sup>340</sup>; la existencia global de diferencias culturales caracterizadas por un desigual acceso a los beneficios de la educación<sup>341</sup>; la interrelación entre la inseguridad, el hambre y la pobreza en diversos puntos del planeta<sup>342</sup>; el crecimiento en los guarismos de mortalidad infantil y, en especial, de abortos<sup>343</sup>; la falta de libertad religiosa<sup>344</sup>; la desocupación<sup>345</sup>; y los fenómenos de las migraciones, producto de la búsqueda de los hombres de una mejora en su calidad de vida y de oportunidades laborales<sup>346</sup>.

Benedicto XVI marcó que dentro de ese marco el gran desafío “...*planteado por las dificultades del desarrollo en este tiempo de globalización y agravado por la crisis económico-financiera actual, es mostrar, tanto en el orden de las ideas como de los comportamientos, que no sólo no se pueden olvidar o debilitar los principios tradicionales de la ética social, como la transparencia, la honestidad y la responsabilidad, sino que en las relaciones mercantiles el principio de gratuidad y la lógica del don, como expresiones de fraternidad, pueden y deben tener espacio en la actividad económica ordinaria. Esto es una exigencia del hombre en el momento actual, pero también de la razón económica misma. Una exigencia de la caridad y de la verdad al mismo tiempo...”*<sup>347</sup>.

Ello así ya que “*La cooperación internacional necesita personas que participen en el proceso del desarrollo económico y humano, mediante la solidaridad de la*

---

<sup>339</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 21.

<sup>340</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 23.

<sup>341</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 26.

<sup>342</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 27.

<sup>343</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 28. Allí el Papa remarcó: “*La apertura a la vida está en el centro del verdadero desarrollo*”.

<sup>344</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 29.

<sup>345</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 63.

<sup>346</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 62.

<sup>347</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 36.

*presencia, el acompañamiento, la formación y el respeto. Desde este punto de vista, los propios organismos internacionales deberían preguntarse sobre la eficacia real de sus aparatos burocráticos y administrativos, frecuentemente demasiado costosos. A veces, el destinatario de las ayudas resulta útil para quien lo ayuda y, así, los pobres sirven para mantener costosos organismos burocráticos, que destinan a la propia conservación un porcentaje demasiado elevado de esos recursos que deberían ser destinados al desarrollo. A este respecto, cabría desear que los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales se esforzaran por una transparencia total, informando a los donantes y a la opinión pública sobre la proporción de los fondos recibidos que se destina a programas de cooperación, sobre el verdadero contenido de dichos programas y, en fin, sobre la distribución de los gastos de la institución misma...”<sup>348</sup>.*

Indicó asimismo que el tema del desarrollo se encontraba estrechamente unido a las cuestiones vinculadas con el cuidado del medio ambiente<sup>349</sup>, la promoción activa de la solidaridad de toda la humanidad<sup>350</sup>, el progreso tecnológico y sus aplicaciones en el campo biológico<sup>351</sup> y, al igual que en documentos anteriores, hizo hincapié en la necesidad de dar un enfoque distinto a las cuestiones vinculadas con el progreso y concluyó: *“...el desarrollo nunca estará plenamente garantizado por fuerzas que en gran medida son automáticas e impersonales, ya provengan de las leyes de mercado o de políticas de carácter internacional. El desarrollo es imposible sin hombres rectos, sin operadores económicos y agentes políticos que sientan fuertemente en su conciencia la llamada al bien común. Se necesita tanto la preparación profesional como la coherencia moral. Cuando predomina la absolutización de la técnica se produce una confusión entre los fines y los medios, el empresario considera como único criterio de acción el máximo beneficio en la producción; el político, la consolidación del poder; el científico, el resultado de sus descubrimientos. Así, bajo esa red de relaciones económicas, financieras*

---

<sup>348</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 47.

<sup>349</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 48.

<sup>350</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 54.

<sup>351</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 69. Sobre este tema también remarcó el lugar prioritario que debía darse a la bioética en estos términos: *“En la actualidad, la bioética es un campo prioritario y crucial en la lucha cultural entre el absolutismo de la técnica y la responsabilidad moral, y en el que está en juego la posibilidad de un desarrollo humano e integral”* (Pto. 74).

*y políticas persisten frecuentemente incomprensiones, malestar e injusticia; los flujos de conocimientos técnicos aumentan, pero en beneficio de sus propietarios, mientras que la situación real de las poblaciones que viven bajo y casi siempre al margen de estos flujos, permanece inalterada, sin posibilidades reales de emancipación...”<sup>352</sup>.*

### **3.4. Francisco.**

El Papa Francisco, elegido el 13 de marzo de 2013, ha elaborado distintos documentos en los que se analizan temas vinculados con el desarrollo humano.

#### **a) “Lumen Fidei”.**

Esta Encíclica sobre la fe está fechada el 29 de junio de 2013 y, en realidad, fue elaborada en esencia por Benedicto XVI y concluida por Francisco.

En ella el Papa resaltó la importancia del rol de la fe en la actualidad, como aliada de la razón<sup>353</sup> y de la verdad: “...*el hombre tiene necesidad de conocimiento, tiene necesidad de verdad, porque sin ella no puede subsistir, no va adelante. La fe, sin verdad, no salva, no da seguridad a nuestros pasos*”<sup>354</sup>. Por ello remarcó: “*Recuperar la conexión de la fe con la verdad es hoy aun más necesario, precisamente por la crisis de verdad en que nos encontramos. En la cultura contemporánea se tiende a menudo a aceptar como verdad sólo la verdad tecnológica: es verdad aquello que el hombre consigue construir y medir con su ciencia; es verdad porque funciona y así hace más cómoda y fácil la vida. Hoy parece que ésta es la única verdad cierta, la única que se puede compartir con otros, la única sobre la que es posible debatir y comprometerse juntos*”<sup>355</sup>. Y agregó: “*Invitando a maravillarse ante el misterio de la creación, la fe ensancha los horizontes de la razón para iluminar mejor el mundo que se presenta a los estudios de la ciencia*”<sup>356</sup>.

#### **b) “Evangelii Gaudium”.**

Dado a conocer el 24 de noviembre de 2013, este documento papal es una Exhortación Apostólica dirigida a los obispos, presbíteros y diáconos, a las personas

---

<sup>352</sup> “Caritas in Veritate”, Pto. 71.

<sup>353</sup> “Lumen Fidei”, Ptos. 2 y 3.

<sup>354</sup> “Lumen Fidei”, Pto. 24.

<sup>355</sup> “Lumen Fidei”, Pto. 25.

<sup>356</sup> “Lumen Fidei”, Pto. 34.

consagradas y a los fieles laicos, sobre el anuncio del Evangelio en el mundo actual<sup>357</sup>, con el fin de invitarlos “...a una nueva etapa evangelizadora marcada por esa alegría (la del Evangelio) e indicar caminos para la marcha de la Iglesia en los próximos años...”<sup>358</sup>.

En esa oportunidad, Francisco aludió a diversos temas vinculados con la teoría del progreso y del desarrollo y con sus consecuencias, en una línea similar a la que habían trazados los Papas anteriores. Así, por ejemplo, señaló: *“La humanidad vive en este momento un giro histórico, que podemos ver en los adelantos que se producen en diversos campos. Son de alabar los avances que contribuyen al bienestar de la gente, como, por ejemplo, en el ámbito de la salud, de la educación y de la comunicación. Sin embargo, no podemos olvidar que la mayoría de los hombres y mujeres de nuestro tiempo vive precariamente el día a día, con consecuencias funestas. Algunas patologías van en aumento. El miedo y la desesperación se apoderan del corazón de numerosas personas, incluso en los llamados países ricos. La alegría de vivir frecuentemente se apaga, la falta de respeto y la violencia crecen, la inequidad es cada vez más patente. Hay que luchar para vivir y, a menudo, para vivir con poca dignidad. Este cambio de época se ha generado por los enormes saltos cualitativos, cuantitativos, acelerados y acumulativos que se dan en el desarrollo científico, en las innovaciones tecnológicas y en sus veloces aplicaciones en distintos campos de la naturaleza y de la vida. Estamos en la era del conocimiento y la información, fuente de nuevas formas de un poder muchas veces anónimo”*<sup>359</sup>.

A renglón seguido criticó fuertemente lo que denominó la *economía de la exclusión* y, con un marcado énfasis social, afirmó: *“...Esa economía mata. No puede ser que no sea noticia que muere de frío un anciano en situación de calle y que sí lo sea una caída de dos puntos en la bolsa. Eso es exclusión. No se puede tolerar más que se tire comida cuando hay gente que pasa hambre. Eso es inequidad. Hoy todo entra dentro del juego de la competitividad y de la ley del más fuerte, donde el poderoso se come al más débil. Como consecuencia de esta situación, grandes masas de la población se ven*

---

<sup>357</sup> “Evangelii Gaudium”, título.

<sup>358</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 1.

<sup>359</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 52.

*excluidas y marginadas: sin trabajo, sin horizontes, sin salida. Se considera al ser humano en sí mismo como un bien de consumo, que se puede usar y luego tirar. Hemos dado inicio a la cultura del 'descarte' que, además, se promueve. Ya no se trata simplemente del fenómeno de la explotación y de la opresión, sino de algo nuevo: con la exclusión queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está en ella abajo, en la periferia, o sin poder, sino que se está fuera. Los excluidos no son 'explotados' sino desechos, 'sobrantes'"<sup>360</sup>. Y también objetó las "...teorías del 'derrame', que suponen que todo crecimiento económico, favorecido por la libertad de mercado, logra provocar por sí mismo mayor equidad e inclusión social en el mundo. Esta opinión, que jamás ha sido confirmada por los hechos, expresa una confianza burda e ingenua en la bondad de quienes detentan el poder económico y en los mecanismos sacralizados del sistema económico imperante. Mientras tanto, los excluidos siguen esperando. Para poder sostener un estilo de vida que excluye a otros, o para poder entusiasmarse con ese ideal egoísta, se ha desarrollado una globalización de la indiferencia. Casi sin advertirlo, nos volvemos incapaces de compadecernos ante los clamores de los otros, ya no lloramos ante el drama de los demás ni nos interesa cuidarlos, como si todo fuera una responsabilidad ajena que no nos incumbe. La cultura del bienestar nos anestesia y perdemos la calma si el mercado ofrece algo que todavía no hemos comprado, mientras todas esas vidas truncadas por falta de posibilidades nos parecen un mero espectáculo que de ninguna manera nos altera"<sup>361</sup>.*

*En igual sentido remarcó: "La adoración del antiguo becerro de oro (...) ha encontrado una versión nueva y despiadada en el fetichismo del dinero y en la dictadura de la economía sin un rostro y sin un objetivo verdaderamente humano. La crisis mundial, que afecta a las finanzas y a la economía, pone de manifiesto sus desequilibrios y, sobre todo, la grave carencia de su orientación antropológica que reduce al ser humano a una sola de sus necesidades: el consumo.*

*Mientras las ganancias de unos pocos crecen exponencialmente, las de la mayoría se quedan cada vez más lejos del bienestar de esa minoría feliz. Este desequilibrio*

---

<sup>360</sup> "Evangelii Gaudium", Pto. 53.

<sup>361</sup> "Evangelii Gaudium", Pto. 54.

*proviene de ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera. De ahí que nieguen el derecho de control de los Estados, encargados de velar por el bien común. Se instaura una nueva tiranía invisible, a veces virtual, que impone, de forma unilateral e implacable, sus leyes y sus reglas. Además, la deuda y sus intereses alejan a los países de las posibilidades viables de su economía y a los ciudadanos de su poder adquisitivo real. A todo ello se añade una corrupción ramificada y una evasión fiscal egoísta, que han asumido dimensiones mundiales. El afán de poder y de tener no conoce límites. En este sistema, que tiende a fagocitarlo todo en orden a acrecentar beneficios, cualquier cosa que sea frágil, como el medio ambiente, queda indefensa ante los intereses del mercado divinizado, convertidos en regla absoluta”<sup>362</sup>.*

El Pontífice exhortó a llevar adelante una vida distinta; invitó “...a la solidaridad desinteresada y a una vuelta de la economía y las finanzas a una ética en favor del ser humano”<sup>363</sup>; sostuvo que el denominado fin de la historia se encuentra aún lejos “...ya que las condiciones de un desarrollo sostenible y en paz todavía no están adecuadamente planteadas y realizadas...”<sup>364</sup>; reprobó los mecanismos económicos actuales que promueven una exacerbación del consumo<sup>365</sup> y resaltó su “...preocupación por el desarrollo integral de los más abandonados de la sociedad...”<sup>366</sup>. Más adelante amplió el concepto esencial: “...No hablamos sólo de asegurar a todos la comida, o un ‘decoroso sustento’, sino de que tengan ‘prosperidad sin exceptuar bien alguno’. Esto implica educación, acceso al cuidado de la salud y especialmente trabajo, porque en el trabajo libre, creativo, participativo y solidario, el ser humano expresa y acrecienta la dignidad de su vida. El salario justo permite el acceso adecuado a los demás bienes que están destinados al uso común...”<sup>367</sup>.

Instó, pues, a “...resolver las causas estructurales de la pobreza (...) no sólo por una exigencia pragmática de obtener resultados y de ordenar la sociedad, sino para sanarla de una enfermedad que la vuelve frágil e indigna y que sólo podrá llevarla a

---

<sup>362</sup> “Evangelii Gaudium”, Ptos. 55 y 56.

<sup>363</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 57.

<sup>364</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 59.

<sup>365</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 60.

<sup>366</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 186.

<sup>367</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 192.

nuevas crisis. Los planes asistenciales, que atienden ciertas urgencias, sólo deberían pensarse como respuestas pasajeras. Mientras no se resuelvan radicalmente los problemas de los pobres, renunciando a la autonomía absoluta de los mercados y de la especulación financiera y atacando las causas estructurales de la inequidad, no se resolverán los problemas del mundo y en definitiva ningún problema. La inequidad es raíz de los males sociales...”<sup>368</sup>. Ello así ya que “...La dignidad de cada persona humana y el bien común son cuestiones que deberían estructurar toda política económica, pero a veces parecen sólo apéndices agregados desde fuera para completar un discurso político sin perspectivas ni programas de verdadero desarrollo integral...”<sup>369</sup>.

Francisco reprobó las fuerzas ciegas y la mano invisible del mercado porque el “...crecimiento en equidad exige algo más que el crecimiento económico, aunque lo supone, requiere decisiones, programas, mecanismos y procesos específicamente orientados a una mejor distribución del ingreso, a una creación de fuentes de trabajo, a una promoción integral de los pobres que supere el mero asistencialismo. Estoy lejos de proponer un populismo irresponsable, pero la economía ya no puede recurrir a remedios que son un nuevo veneno, como cuando se pretende aumentar la rentabilidad reduciendo el mercado laboral y creando así nuevos excluidos...”<sup>370</sup>.

Y concluyó, en ese sentido, que la “...economía, como la misma palabra indica, debería ser el arte de alcanzar una adecuada administración de la casa común, que es el mundo entero. Todo acto económico de envergadura realizado en una parte del planeta repercute en el todo; por ello ningún gobierno puede actuar al margen de una responsabilidad común. De hecho, cada vez se vuelve más difícil encontrar soluciones locales para las enormes contradicciones globales, por lo cual la política local se satura de problemas a resolver. Si realmente queremos alcanzar una sana economía mundial, hace falta en estos momentos de la historia un modo más eficiente de interacción que, dejando a salvo la soberanía de las naciones, asegure el bienestar económico de todos los países y no sólo de unos pocos...”<sup>371</sup>.

---

<sup>368</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 202.

<sup>369</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 203.

<sup>370</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 204.

<sup>371</sup> “Evangelii Gaudium”, Pto. 206.

### c) “Laudato Si”.

En esta Encíclica del 24 de mayo de 2015 –que tomó su nombre del canto de alabanza de San Francisco de Asís– a la que el Papa Francisco subtituló “Sobre el Cuidado de la Casa Común”, se puso el foco de atención en diversas cuestiones medioambientales. En ella, en lo que es relevante a efectos de este trabajo, el Papa retomó su idea, y la de pontífices anteriores, sobre la necesidad de repensar el concepto de desarrollo desde una óptica íntimamente ligada al cuidado del medio ambiente.

En ese sentido señaló que el “...desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral...”<sup>372</sup>.

Según lo indicó el mismo Francisco al comienzo de su Encíclica, algunos ejes temáticos la atraviesan de principio a fin, como “...la íntima relación entre los pobres y la fragilidad del planeta, la convicción de que el mundo todo está conectado, la crítica al nuevo paradigma y a las formas de poder que derivan de la tecnología, la invitación a buscar otros modelos de entender la economía y el progreso, el valor propio de cada criatura, el sentido humano de la ecología, la necesidad de debates sinceros y honestos, la grave responsabilidad de la política internacional y local, la cultura del descarte y la propuesta de un nuevo estilo de vida...”<sup>373</sup>.

Reiteradamente resaltó que la degradación del planeta afecta especialmente a los más pobres y retomó la polarización Norte-Sur al hacer notar que la inequidad “...no afecta sólo a individuos, sino a países enteros, y obliga a pensar en una ética de las relaciones internacionales. Porque hay una verdadera ‘deuda ecológica’, particularmente entre el Norte y el Sur, relacionada con desequilibrios comerciales con consecuencias en el ámbito ecológico, así como con el uso desproporcionado de los recursos naturales llevado a cabo históricamente por algunos países...”<sup>374</sup> y agregar que la “...deuda externa de los países pobres se ha convertido en un instrumento de control, pero no ocurre lo mismo con la deuda ecológica. De diversas maneras, los pueblos en vías de

---

<sup>372</sup> “Laudato Si”, Pto. 13.

<sup>373</sup> “Laudato Si”, Pto. 16.

<sup>374</sup> “Laudato Si”, Pto. 51.

*desarrollo, donde se encuentran las más importantes reservas de la biosfera, siguen alimentando el desarrollo de los países más ricos a costa de su presente y de su futuro (...) Es necesario que los países desarrollados contribuyan a resolver esta deuda limitando de manera importante el consumo de energía no renovable y aportando recursos a los países más necesitados para apoyar políticas y programas de desarrollo sostenible...”<sup>375</sup>.*

Aunque reconoció enfáticamente los beneficios del progreso al poner de resalto que es “...justo alegrarse ante estos avances, y entusiasmarse frente a las amplias posibilidades que nos abren estas constantes novedades, porque la ciencia y la tecnología son un maravilloso producto de la creatividad humana donada por Dios...” y que “...No podemos dejar de valorar y de agradecer el progreso técnico, especialmente en la medicina, la ingeniería y las comunicaciones...”<sup>376</sup>, hizo notar que “...Se tiende a creer que todo incremento de poder constituye sin más un progreso (...) como si la realidad, el bien y la verdad brotaran espontáneamente del mismo poder tecnológico y económico...” y que “...el inmenso crecimiento tecnológico no estuvo acompañado de un desarrollo del ser humano en responsabilidad, valores, conciencia...”<sup>377</sup>.

Más adelante el Pontífice volvió sobre su idea crítica acerca de algunas teorías económicas y políticas que provocan el descarte de quienes menos tienen. “La economía asume todo desarrollo tecnológico en función del rédito, sin prestar atención eventuales consecuencias negativas para el ser humano –afirmó– Las finanzas ahogan la economía real (...) Pero el mercado por sí mismo no garantiza el desarrollo humano integral y la inclusión social. Mientras tanto, tenemos un superdesarrollo derrochador y consumista, que contrasta de modo inaceptable con situaciones persistentes de miseria deshumanizadora y no se elaboran con suficiente celeridad instituciones económicas y cauces sociales que permitan a los más pobres acceder de manera regular a los recursos básicos...”<sup>378</sup>.

Frente a ello propuso un nuevo paradigma de progreso: “...es posible volver a ampliar la mirada, y la libertad humana es capaz de limitar la técnica, orientarla y colocarla al servicio de otro tipo de progreso más sano, más humano, más social, más

---

<sup>375</sup> “Laudato Si’”, Pto. 52.

<sup>376</sup> “Laudato Si’”, Pto. 102.

<sup>377</sup> “Laudato Si’”, Pto. 105.

<sup>378</sup> “Laudato Si’”, Pto. 109.

*integral* <sup>379</sup>(...) *tenemos que convencernos de que desacelerar un determinado ritmo de producción y de consumo puede dar lugar a otro modo de progreso y desarrollo* <sup>380</sup>(...) *si en algunos casos el desarrollo sostenible implicará nuevas formas de crecer, en otros casos, frente al crecimiento voraz e irresponsable que se produjo durante muchas décadas, hay que pensar también en detener un poco la marcha, en poner algunos límites racionales e incluso en volver atrás antes que sea tarde* <sup>381</sup>(...) *Para que surjan nuevos modelos de progreso, necesitamos cambiar el modelo de desarrollo global, lo cual implica reflexionar responsablemente sobre el sentido de la economía y su finalidad, para corregir sus disfunciones y distorsiones (...) Simplemente se trata de redefinir el progreso. Un desarrollo tecnológico y económico que no deja un mundo mejor y una calidad de vida integralmente superior no puede considerarse progreso..."*<sup>382</sup>.

En definitiva, con la labor apostólica plasmada en estos documentos, Francisco ha continuado con la elaboración de la doctrina social de la Iglesia en torno a los conceptos de progreso, desarrollo y desarrollo humano, preocupación esencial del Magisterio impulsada con énfasis particular a partir de León XIII y su tratamiento pormenorizado de los distintos aspectos vinculados con la *cuestión social* y engarzada asimismo con la evolución internacional de la *teoría del desarrollo humano*.

---

<sup>379</sup> "Laudato Si'", Pto. 112.

<sup>380</sup> "Laudato Si'", Pto. 191.

<sup>381</sup> "Laudato Si'", Pto. 193.

<sup>382</sup> "Laudato Si'", Pto. 194.

## **SEGUNDA PARTE**

### **EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES ARGENTINAS**



## **CAPÍTULO V**

### **EL PROGRESO EN EL PENSAMIENTO ARGENTINO PREVIO A 1853**

#### **1. Las ideas acerca del progreso hasta la Batalla de Caseros.**

##### **1.1. América colonial.**

Como se vio en la Primera Parte de esta tesis, la expansión en Europa del concepto de progreso se dio de la mano de los movimientos que en diversos países se vincularon con la Ilustración.

Mientras tanto en la América hispana, como señala Soto Arango, esa corriente llegó principalmente a través de funcionarios públicos, del clero ilustrado, de miembros de expediciones científicas, de libros, de periódicos y, también, de criollos que se desplazaron a Europa quienes, en sus comienzos, no se planteaban combatir el sistema político y religioso imperante, sino que estaban esencialmente preocupados por el desarrollo económico y por la educación ya que sostenían que ella era el medio necesario para el progreso<sup>383</sup>.

Los dos centros de mayor desarrollo económico y cultural en la América colonial fueron los Virreinos de Nueva España y del Perú. En el de Nueva España, por ejemplo, se crearon en la etapa colonial ocho universidades y aunque en ninguna de ellas se institucionalizó como tal la enseñanza ilustrada, sí surgieron en el ámbito de colegios, como los de la Compañía de Jesús, científicos y pensadores que defendían los lineamientos de la Ilustración<sup>384</sup>.

En el Virreinato del Perú la enseñanza universitaria comenzó con la creación de la Universidad Mayor de San Marcos, en Lima, entre 1548 y 1551, a la que luego se sumaron siete universidades más, entre las cuales merece especial mención la Universidad Mayor Real y Pontificia San Francisco Xavier de Chuquisaca –también

---

<sup>383</sup> Soto Arango, D. "La Enseñanza ilustrada en las Universidades de la América Colonial. Estudio Historiográfico", en Soto Arango, D., Puig-Samper, Miguel A. y Arboleda, L. (eds.) "La Ilustración en América Colonial: bibliografía crítica", Doce Calles, Madrid, 1995, pp. 91/119, en esp. p. 92.

<sup>384</sup> Entre ellos, José Rafael Campoy, quien defendió la separación entre la filosofía y las ciencias naturales, Francisco Javier Clavijero, historiador que implementó un moderno sistema de estudio y enseñanza en su disciplina, Andrés de Guevara y Basoazabal, filósofo, estudioso de Bacon y Descartes, y Juan Benito Díaz de Gamara y Dávalos, crítico de la escolástica y defensor de las nuevas corrientes científicas.

conocida como Universidad de Charcas, o de La Plata– por la influencia que tuvo en la formación de distintos protagonistas de las revoluciones americanas, como luego se verá. Esta Universidad fue fundada en 1624 por el sacerdote jesuita Juan Frías de Herrán y a partir de 1775-1776 comenzó a cobrar más relevancia a raíz de la creación de la Real Academia Carolina de Practicantes Juristas de Charcas. La Academia – recuerda Rípodas Ardanaz– constituyó un cuerpo al que los jóvenes graduados en leyes y/o cánones que aspiraban a ser recibidos de abogados por la Audiencia debían asistir durante dos años a fin de realizar ejercicios teórico-prácticos de Derecho. Era un organismo parauniversitario articulado *de facto* con la Universidad, por ser sus graduados quienes la frecuentaban<sup>385</sup>.

La creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776-1777 implicó el cambio de dependencia virreinal de estas instituciones ya que éste se integró, entre otros territorios, con los hasta entonces corregimientos de la Provincia de Charcas en donde funcionaban la Universidad y la Academia mencionadas.

Por otra parte en este nuevo Virreinato la Universidad que ya venía otorgando grados fue la Universidad de Córdoba<sup>386</sup>. Allí los jesuitas enseñaron las teorías de Newton y Copérnico pero, sin embargo, tampoco lograron institucionalizar acabadamente la enseñanza ilustrada.

En Buenos Aires el Colegio de San Carlos sólo logró que catedráticos como Melchor Fernández, Mariano Medrano y Diego Estanislao Zavaleta enseñaran en sus cursos de filosofía a Newton, aunque rebatiendo sus teorías y, pese a que no rechazaron las ideas revolucionarias en el plano político, en el de las ciencias primó en ellos la tradición escolástica<sup>387</sup>. Sostiene Lértora Mendoza al respecto que ninguna reforma ilustrada llegó a concretarse en la Universidad ni el en Colegio ya que nunca

---

<sup>385</sup> Rípodas Ardanaz, D. “Disertaciones de la Real Academia Carolina de Practicantes Juristas de Charcas (1782-1808), en “Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano”, Escuela Libre de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, t. 2, pp. 1369/1405, en esp. p. 1369.

<sup>386</sup> Esa Universidad tuvo sus primeras constituciones en 1664, organizadas por el P. Andrés de Rada.

<sup>387</sup> Soto Arango, D. op. cit. pp. 108/110.

se instauraron cátedras ni instituciones oficiales dedicadas al cultivo, difusión y transmisión de las ciencias experimentales<sup>388</sup>.

## **1.2. Las primeras formaciones ilustradas.**

A pesar de todo, fuera de estos establecimientos sí circularon y se divulgaron las nuevas ideas ilustradas en lugares como la Real Academia Carolina de Charcas mencionada anteriormente, que fue uno de los centros de formación universitaria más importante y dinámico del sur del continente americano. Formadora de abogados que llegaron a ser personajes históricos fundamentales en las gestas independentistas de las colonias españolas, estructuró la formación de sus estudiantes en tres etapas : la primera, en la que el abogado se formaba reflexionando a partir de los textos clásicos del pensamiento teológico y político español; la segunda, en la cual se interiorizaban en el oficio a partir del pragmatismo y los elementos retóricos impartidos por la Academia y la última fase que importaba ya el salto a la vida profesional y que los llevó al contacto con el pensamiento de la Ilustración<sup>389</sup>.

En sus aulas se formaron protagonistas de las independencias de Bolivia, Argentina y Perú: Jaime Zudáñez, Juan José Castelli, Mariano Moreno<sup>390</sup> y Bernardo Monteagudo se cuentan entre los estudiantes que pasaron por las salas de esta “Academia de Práctica Forense” de la Audiencia de Charcas.

Y fueron precisamente estos abogados quienes, junto con otras figuras relevantes de la historia que habían ido a Europa a completar su formación, luego trajeron a Buenos Aires las ideas ilustradas donde se les dio difusión, principalmente, dentro del marco de las tertulias y de las publicaciones en periódicos.

---

<sup>388</sup> Agrega la autora como ejemplo que en la Universidad de Córdoba se enseñó solo Teología y Filosofía hasta 1790, año en el que se introdujo la enseñanza del Derecho Civil y que nunca se autorizó la cátedra de Medicina. Lértora Mendoza, C. “La Ilustración Americana en la Historiografía Argentina”, en Soto Arango, D., Puig-Samper, Miguel A. y Arboleda, L. (eds.) cit., pp. 121/140, en esp. p. 129.

<sup>389</sup> Thibaud, C. “La Academia Carolina y la Independencia de América. Los Abogados de Chuquisaca (1776 – 1809)”, Ed. Charcas, Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia, Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia, Sucre, 2010.

<sup>390</sup> Sostiene Dürnhöfer que Moreno tuvo una fuerte influencia de los pensadores girondinos. Relata el hallazgo de un manuscrito en el que tradujo y prologó el “Esbozo” de Condorcet en el que el autor había afirmado que la perfección de las facultades humanas “...contiene posibilidades indefinidas limitadas únicamente por la duración del globo, en que la Naturaleza nos ha colocado...” (Dürnhöfer, E. “Mariano Moreno”, Dunker, Bs. As., 2000, pp. 84 y ss.).

Por otra parte debe tenerse presente que aunque suele señalarse que en nuestras tierras el primer grupo de pensadores ilustrados –organizado como tal– fue el de la Generación del '37, durante la década de 1820 las ideas impulsadas principalmente por Bernardino Rivadavia dieron lugar a la promoción de ciertas reformas educativas e institucionales cuyos beneficiarios fueron precisamente esos jóvenes<sup>391</sup>.

### **1.3. El “Salón Literario” de Marcos Sastre.**

Como señala Myers, en Buenos Aires la corriente generacional mencionada alcanzó su primera instancia de cohesión grupal formal en el “Salón Literario”, institución patrocinada por el librero Marcos Sastre –aunque éste pertenecía a la generación anterior– que, aunque sólo funcionó durante algunos meses de 1837, sirvió para que sus jóvenes participantes impulsaran desde su seno la creación de saberes enteramente nuevos, originales, sobre la base de un aprendizaje sintético de las teorías, métodos y comprobaciones contenidos en los libros europeos de esa bien surtida librería<sup>392</sup>.

Entre sus asistentes, Echeverría, Alberdi y Gutiérrez ocuparon el centro de la escena y fueron especialmente los dos primeros los encargados de fomentar en sus variadas intervenciones orales y producciones escritas los principios fundamentales de la *teoría del progreso*.

---

<sup>391</sup> Gallo afirma que Rivadavia fue el principal propulsor de la “feliz experiencia de 1821-1824” que fue la que en muchos aspectos marcó la génesis de la vida cultural argentina (Gallo, K. “Bernardino Rivadavia. El Primer Presidente Argentino”, Edhasa, Bs. As., 2012).

De hecho, como recuerda Piccirilli, el Agente Diplomático de los Estados Unidos en nuestro país en esa época ponía de resalto que Rivadavia consideraba que el mejor cimiento para el carácter y la seguridad públicos era el progreso de la civilización e ilustración interna y las sabias instituciones que de ello resultarían (Piccirilli, R. “Rivadavia y su Tiempo”, Peuser, Bs. As., 1960, en esp. T. III, p. 258).

Y en igual sentido Myers señala que el único momento histórico que le presentaba a la Generación del '37 una vida intelectual relativamente intensa y de cierta calidad era el de la generación inmediatamente anterior, enrolada en la experiencia rivadaviana de los años '20 (Myers, J. “La Revolución de las Ideas: la generación romántica de 1837 en la cultura y en la política argentinas”, en Goldman, N. (dir.), Polotto, F. (ed.), Suriano, J. (coord.) “Nueva Historia Argentina”, Sudamericana, Bs. As., 1998, T. III “Revolución, República, Confederación (1806-1852)”, pp. 383/443).

<sup>392</sup> Myers, J. “La Revolución de las Ideas: la generación romántica de 1837 en la cultura y en la política argentinas”, en Goldman, N. (dir.), Polotto, F. (ed.), Suriano, J. (coord.) “Nueva Historia Argentina”, Sudamericana, Bs. As., 1998, T. III “Revolución, República, Confederación (1806-1852)”, pp. 383/443.

#### 1.4. Esteban Echeverría.

Esteban Echeverría viajó a Francia a completar su formación en el momento en que las ideas de los autores iluministas se encontraban en pleno auge y cuando se sentaban las bases para las distintas versiones del socialismo, lo que lo llevó, a su regreso al país, a intentar plasmar en estas tierras las nuevas teorías aprendidas. Tal fue su entusiasmo por esas ideas, que posteriormente hubo quien denominó al grupo que formó Echeverría con otros jóvenes pensadores del Río de la Plata, los *sansimonianos argentinos*<sup>393</sup>.

Fue precisamente por el impulso transformador que Echeverría quería imprimir al pensamiento nacional, que fomentó con energía la reconversión del “Salón Literario” en la primera organización formal de la nueva corriente intelectual, lo que derivó en la creación de una sociedad político-literaria cuyo propósito era unificar a toda la *juventud argentina* en un movimiento dedicado a la regeneración social, cultural y política de nuestro país. Así nació la “Asociación de la Joven Argentina”, adaptación local del modelo asociativo desarrollado por Giuseppe Mazzini, la “Giovine Italia”, seguido también en otros países como Francia, Inglaterra y Alemania<sup>394</sup>.

En el “Dogma Socialista”, dirigido precisamente a la *juventud argentina* Echeverría plasmó sus convicciones favorables a la idea del progreso. Leemos allí, por ejemplo: “...Sin asociación no hay progreso, o más bien ella es la condición forzosa de toda civilización y de todo progreso<sup>395</sup>(...) Asociación, progreso, libertad, igualdad, fraternidad, términos correlativos de la gran síntesis social y humanitaria: -símbolos divinos del venturoso porvenir de los pueblos y de la humanidad. La libertad no puede realizarse sino por medio de la igualdad, y la igualdad sin el auxilio de la asociación o

---

<sup>393</sup> José Ingenieros –como recuerda García Lema– fue quien utilizó esta denominación (García Lema, A. “Relectura de la Idea del Progreso”, en AA.VV. “Constitución de la Nación Argentina. Con motivo del sesquicentenario de su sanción”, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Sta. Fe, 2003, nota al pie Nº 15 en p. 336).

<sup>394</sup> Myers, J. “La Revolución de las Ideas: la generación romántica de 1837 en la cultura y en la política argentinas”, en Goldman, N. (dir.), Polotto, F. (ed.), Suriano, J. (coord.) “Nueva Historia Argentina”, Sudamericana, Bs. As., 1998, T. III “Revolución, República, Confederación (1806-1852)”, pp. 383/443.

<sup>395</sup> Echeverría, E. “Dogma Socialista de la Asociación de Mayo, precedido de una Ojeada Retrospectiva sobre el Movimiento Intelectual en la Plata desde el año 1837”, en “Obras Completas de D. Esteban Echeverría. Tomo 4. Escritos en Prosa”, compiladas por Juan M. Gutiérrez, Imprenta y Librería de Mayo, Bs. As., 1873, pp. 1/204, en esp. p. 120.

*del concurso de todas las fuerzas individuales encaminadas a un objeto único, indefinido, el progreso continuo; la fórmula fundamental de la filosofía del decimonoveno siglo*<sup>396</sup> (...) *Ella (la Asociación de la Joven Generación Argentina) en su institución definitiva, procurará hermanar las dos ideas fundamentales de la época: patria y humanidad, y hacer que el movimiento progresivo de la nación marche conforme con el movimiento progresivo de la grande asociación humanitaria...*<sup>397</sup>.

Es más, Echeverría le dedicó uno de los capítulos del “Dogma” al progreso y sostuvo: *“La humanidad es como un hombre que vive siempre y progresa constantemente. Ella con un pie asentado en el presente y otro extendido hacia el porvenir, marcha sin fatigarse (...) Cielo, tierra, animalidad, humanidad, el universo entero tiene una vida que se desarrolla y se manifiesta en el tiempo por una serie de generaciones continuas: esta ley de desarrollo se llama ley del progreso*<sup>398</sup> (...) *Todas las asociaciones humanas existen por el progreso y para el progreso, y la civilización misma no es otra cosa que el testimonio indeleble del progreso humanitario (...) El bienestar de un pueblo está en relación y nace de su progreso*<sup>399</sup> (...) *La revolución para nosotros es el progreso. La América, creyendo que podía mejorar de condición se emancipó de la España: desde entonces entró en las vías del progreso. Progresar es civilizarse, o encaminar la acción de todas sus fuerzas al logro de su bienestar, o en otros términos a la realización de la ley de su ser. La Europa es el centro de la civilización de los siglos y del progreso humanitario. La América debe por consiguiente estudiar el movimiento progresivo de la inteligencia europea; pero sin sujetarse ciegamente a sus influencias*<sup>400</sup> (...) *Un pueblo que se estaciona y no progresa, no tiene misión alguna, ni llegará jamás a constituir su nacionalidad*<sup>401</sup>.

---

<sup>396</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. pp. 124/125.

<sup>397</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. p. 126.

<sup>398</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. pp. 126/127.

<sup>399</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. p. 127.

<sup>400</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. p. 128.

<sup>401</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. p. 129.

En el “Dogma” también se percibe claramente la influencia que tuvieron en Echeverría las ideas socialistas. Aboga por la igualdad de clases al afirmar: *“...Para conseguir la realización completa de la igualdad de clases, y la emancipación de las masas, es necesario que todas las instituciones sociales se dirijan al fin de la mejora intelectual, física y moral de la clase más numerosa y más pobre”* (p. 192) *“...Sólo serán progresivas para nosotros todas aquellas doctrinas que, teniendo en vista el porvenir, procuren dar impulso al*

Sin embargo, para él, progreso implicaba escisión de las tradiciones españolas y de sus leyes, mas no de los principios de la Revolución de Mayo de 1810, a la que creía que debía darse continuidad. Sostuvo: “...*No pretendemos emanciparnos de las tradiciones progresivas de la revolución: somos, al contrario, sus continuadores, porque tal es la misión que nos ha cabido en herencia. Queremos ser dignos hijos de nuestros heroicos padres*<sup>402</sup> (...) *Trabajar por el progreso y emancipación completa de nuestra patria será poner las manos en la grande y magnífica obra de la revolución, y emular las virtudes de los que la concibieron*<sup>403</sup>.”

### **1.5. Juan Bautista Alberdi.**

Las ideas progresistas de Echeverría hallaron tierra fértil en los jóvenes que integraban la denominada Generación del '37, entre quienes se encontraba Juan Bautista Alberdi, gran receptor de estas nuevas concepciones que dedicó buena parte de su obra a desarrollarlas.

Como señala Bernardo Canal Feijóo, para “...*Alberdi (y los jóvenes de la nueva generación argentina) el conocimiento de las nuevas doctrinas había llegado ciertamente a tiempo (...) llega cuando ya las posturas sistemáticas implicadas – idealismo, racionalismo, romanticismo, historicismo, sansimonismo– han pasado en Europa por todas las pruebas de la experiencia inmediata, en la crítica, en la cátedra, en la política, en el arte, y confesado sus excesos o sus insuficiencias...*”<sup>404</sup>.

Ya desde esa obra, escrita por Alberdi cuando aún era estudiante de Derecho<sup>405</sup>, el autor mostró su preferencia por la *teoría del progreso* al modo de la corriente de pensamiento francesa, a punto de enfatizar: “*Para los que están en los íntimos orígenes históricos de nuestra regeneración, nuestras instituciones democráticas no son sino una parte de la historia de las ideas francesas. El pensamiento francés*

---

*desenvolvimiento gradual de la igualdad de clases, y que estén siempre a la vanguardia de la marcha ascendente del espíritu humano”* (p. 193).

<sup>402</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. p. 194.

<sup>403</sup> Echeverría, E. op. cit. en esp. p. 195.

<sup>404</sup> Canal Feijóo, B. “Introducción a la Filosofía del ‘Fragmento’”, en Alberdi, J.B. “Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho”, Hachette, Bs. As., 1955, pp. 7/37, en esp. pp. 24/25.

<sup>405</sup> Las citas a continuación están tomadas del Prefacio al “Fragmento”, escrito por Alberdi en enero de 1837.

*envuelve y penetra toda nuestra vida republicana...<sup>406</sup> y de exclamar: “Digamos con Saint-Simon: ‘la edad de oro de la República Argentina no ha pasado, está adelante: está en la perfección del orden social’...<sup>407</sup>.”*

De allí también su profunda preocupación por el incentivo a la educación de la población, considerada como requisito indispensable para el progreso: *“Como todo en la creación, los pueblos tienen su ley del progreso y desarrollo, y este desarrollo se opera por una serie indestructible de transiciones y transformaciones sucesivas<sup>408</sup> (...) En la educación de la plebe descansan los destinos futuros del género humano. La mejora de la condición intelectual, moral y material de la plebe, es el fin dominante de las instituciones sociales del siglo XIX. Tales son las verdaderas y sólidas vías de prosperidad y emancipación que la naturaleza progresiva de las cosas humanas ofrece al mundo social, y en especial, a las sociedades de América Meridional<sup>409</sup>”, las que no podían seguir otro camino ya que: “...toda esta juventud de repúblicas que pueblan la América de extremo a extremo, es tan hija legítima de las ideas del siglo XVIII como lo es la Revolución francesa y todos los bellos síntomas progresivos que hoy agitan el mundo. Así, pretender el retroceso del espíritu humano, es pretender arrollar el tiempo desenvuelto<sup>410</sup>.” Por ello el autor afirmaba: “Réstanos, pues, una grande mitad de nuestra emancipación; pero la mitad lenta, inmensa, costosa: la emancipación íntima que viene del desarrollo inteligente<sup>411</sup>.”*

Desarrollo que, en su concepción, no podía escindir-se del avance económico y jurídico: *“...el derecho sigue un desenvolvimiento perfectamente armónico con el del sistema general de los otros elementos de la vida social; es decir, que el elemento jurídico de un pueblo se desenvuelve en un paralelismo fatal con el elemento económico, religioso, artístico, filosófico de este pueblo: de suerte que cual fuere la altura de su estado económico, religioso, artístico y filosófico, tal será la altura de su estado*

---

<sup>406</sup> Alberdi, J.B. “Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho” cit. pp. 7/37, en esp. p. 81.

<sup>407</sup> Alberdi, J.B. op. cit. en esp. p. 60.

<sup>408</sup> Alberdi, J.B. op. cit. en esp. p. 73.

<sup>409</sup> Alberdi, J.B. op. cit. en esp. p. 76.

<sup>410</sup> Alberdi, J.B. op. cit. en esp. pp. 69/70.

<sup>411</sup> Alberdi, J.B. op. cit. en esp. p. 60.

*jurídico*"<sup>412</sup>; y que tenía su propia norma: *"Es menester, pues, convenir en que la economía, como la moral, tiene por ley el progreso, la movilidad, el desarrollo"*<sup>413</sup>.

Alberdi sostuvo estas ideas en diferentes momentos, uno de los cuales fue en ese mismo año 1837 en ocasión de la apertura –junto con Marcos Sastre y Juan María Gutiérrez– del Salón Literario, oportunidad en la que el autor pronunció su discurso inaugural al que tituló "Doble armonía entre el objeto de esta Institución con una exigencia de nuestro desarrollo social; y de esta exigencia, con otra general del espíritu humano".

Allí afirmó que la Revolución de Mayo, como todas las que dieron a luz a las repúblicas de las Américas, *"...no es otra que esta eterna impulsión progresiva de la humanidad"*<sup>414</sup> (...) *nuestra revolución es hija del desarrollo del espíritu humano, y tiene por fin este mismo desarrollo*"<sup>415</sup> el que, según Alberdi, debía tener sus propias leyes: *el desarrollo, Señores, es el fin, la ley de toda la humanidad: pero esta ley tiene también sus leyes. Todos los pueblos se desarrollan necesariamente, pero cada uno se desarrolla a su modo: porque el desenvolvimiento se opera según ciertas leyes constantes en una íntima subordinación a las condiciones del tiempo y del espacio. Y como estas condiciones no se reproducen jamás de una manera idéntica, se sigue que no hay dos pueblos que se desenvuelvan de un mismo modo. Este modo individual de progreso constituye la civilización de cada pueblo...*"<sup>416</sup>

Al igual que a Echeverría, a Alberdi le preocupaba poder expresar el rol que a su generación le tocaba jugar dentro del gran proceso revolucionario americano y por ello, a similitud del primero, el tucumano señaló: *"...el movimiento general del mundo, comprometiéndonos en su curso, nos ha obligado a empezar nuestra revolución por donde debimos terminarla: por la acción (...)* De modo que nos vemos con resultados y

---

<sup>412</sup> Alberdi, J.B. op. cit. en esp. p. 42.

<sup>413</sup> Alberdi, J.B. op. cit. en esp. p. 152. Esta cita corresponde ya al Capítulo XI de la Primera Parte del "Fragmento".

<sup>414</sup> Alberdi, J.B. "Doble Armonía entre esta Institución, con una Exigencia de Nuestro Desarrollo Social; y de esta Exigencia con otra General del Espíritu Humano", en Sastre, M. "Discursos Pronunciados el Día de la Apertura del Salón Literario, fundado por D. Marcos Sastre", Imprenta de la Independencia, Bs. As., 1837, pp. 29 y ss., en esp. p. 34.

<sup>415</sup> Alberdi, J.B. discurso cit. en esp. p. 34.

<sup>416</sup> Alberdi, J.B. discurso cit. en esp. p. 35.

*sin principios*<sup>417</sup> (...) *Tal es, Señores, la misión de las generaciones venideras: dar a la obra material de nuestros padres una base inteligente, para completar de este modo nuestro desarrollo irregular (...) Así, Señores, seguir el desarrollo, no es hacer lo mismo que hicieron nuestros padres, sino aquello que no hicieron, y que debieron hacer (...) Estamos pues encargados, los que principiamos la vida, de investigar la forma adecuada en que nuestra civilización deba desarrollarse, según las circunstancias normales de nuestra actual existencia argentina: estamos encargados de la conquista de las vías de una civilización propia y nacional*<sup>418</sup>.

En esa línea de pensamiento, para Alberdi resultaba esencial estudiar no sólo las leyes que habían guiado el progreso en otras naciones, sino también analizar detenidamente los antecedentes nacionales, para llegar de esa forma a un proyecto de desarrollo practicable en nuestro país<sup>419</sup>.

## **2. Entre Caseros y la Constitución Nacional de 1853.**

### **2.1. Algunas ideas en torno al concepto en “Las Bases” de Alberdi<sup>420</sup>.**

Si bien tanto en algunos de los *pactos preexistentes* a los que alude el Preámbulo, como en el texto de la Constitución redactada en 1826 se hizo referencia a la prosperidad<sup>421</sup>, el antecedente más inmediato de la incorporación en el texto

---

<sup>417</sup> Alberdi, J.B. discurso cit. en esp. p. 37.

<sup>418</sup> Alberdi, J.B. discurso cit. en esp. pp. 38/39.

<sup>419</sup> “Continuar la vida principiada en Mayo, no es hacer lo que hacen la Francia y los Estados Unidos, sino lo que nos manda hacer la doble ley de nuestra edad y nuestro suelo: seguir el desarrollo es adquirir una civilización propia, aunque imperfecta, y no copiar las civilizaciones extranjeras, aunque adelantadas. Cada pueblo debe ser de su edad y de su suelo. Cada pueblo debe ser él mismo: lo natural, lo normal nunca es reprochable (...) no hay más perfección que la oportunidad” (Alberdi, J.B. discurso cit. en esp. p. 38).

<sup>420</sup> Para una lectura profundizada sobre la obra de Alberdi, ver, entre otros: Ghirardi, O. “La Filosofía en Alberdi”, Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2006; Mayer, J. “Alberdi y su Tiempo”, Eudeba, Bs. As., 1962.

<sup>421</sup> Debe recordarse que los *pactos preexistentes* fueron básicamente alianzas militares entre provincias argentinas, por lo que la cuestión referida a la prosperidad del país no ocupó sino un lugar muy secundario en las previsiones de estos acuerdos preconstituyentes. Así, por ejemplo, en el Pacto Federal de 1831 se dispuso invitar “...a todas las demás provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad a reunirse en federación con las tres litorales, y a que por medio de un Congreso General Federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias...” (el subrayado no

constitucional de 1853 de la cláusula del progreso se encuentra en el proyecto de Alberdi, cuya fundamentación está desarrollada en su obra “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”<sup>422</sup>.

En línea con su pensamiento, en las Bases, luego de analizar la situación constitucional del Plata en 1852 a la luz de las normas constitucionales ensayadas tanto en nuestro país como en Chile, Perú, Colombia, México, Uruguay y Paraguay, Alberdi señaló que “...*el derecho constitucional de la América del Sud está en oposición con los intereses de su progreso material e industrial, de que depende hoy todo su porvenir. Expresión de las necesidades americanas de otro tiempo, ha dejado de estar en armonía con las nuevas exigencias del presente...*”<sup>423</sup>.

Y en ese sentido agregó “...*La América de ahora 30 años sólo miró la libertad y la independencia; para ellas escribió sus constituciones. Hizo bien, era su misión de entonces (...) La gloria militar era el objeto supremo de ambición. El comercio, el*

---

se encuentra en el original. V. Cl. 5º), expresión ésta que se reiteraría en el artículo 2º del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, del 31 de mayo de 1852. Ver textos de estos dos pactos en San Martino de Dromi, María Laura “Documentos Constitucionales Argentinos”, Ciudad Argentina, Madrid, 1994, pp. 1574/1579 y 1671/1678, respectivamente.

Por otra parte, la Constitución de 1826 incorporó la noción de prosperidad en su Sección Séptima, referida a la administración provincial. En el Capítulo 3 –De los Concejos de Administración– dispuso: “*En cada capital de provincia habrá un concejo de administración, que velando por su prosperidad, promueva sus particulares intereses*” (art. 140). Y concordantemente en el artículo 143 estableció: “*Todo lo concerniente a promover la prosperidad, y el adelantamiento de las provincias, su policía interior, la educación primaria, obras públicas, y cualesquiera establecimientos costeados y sostenidos por sus propias rentas, será reglado por los concejos de administración*” (el resaltado me pertenece). Ver texto de la Constitución de 1826 en San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 2413/2437.

<sup>422</sup> En cuanto a otros antecedentes, cabe mencionar que en 1782 la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires ya fijaba entre las finalidades de las competencias de los funcionarios españoles en estas tierras, por ejemplo, “...*el importantísimo objeto de estimular a los Naturales a que se dediquen a la Agricultura e Industria...*” (Ap. 11). Y hacía especial hincapié en la denominada “Causa de Policía” en virtud de la cual esos funcionarios debían impulsar un relevamiento del estado de las ciudades y poblados para luego proceder a su reparación y mejoras en miras al bienestar de sus habitantes (Ap. 56 y ss.).

Y en similar sentido la Constitución de Cádiz de 1812 incorporaba como facultad de las Cortes la de “*Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan*” (art. 131, inc. 21). Sobre la influencia del pensamiento ilustrado en esa Constitución y de ella en nuestro texto ver Dalla Vía, A. “La Constitución de Cádiz y los Antecedentes de la Constitución de la Nación Argentina”, El Derecho Constitucional (EDCO), Bs. As., T. 2008, p. 429 y ss. y Cassagne, J.C. “Las Fuentes de la Constitución Nacional y el Derecho Administrativo”, La Ley, Bs. As., T. 2007-E, p. 993 y ss.

<sup>423</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., p. 42.

*bienestar material se presentaban como bienes destituidos de brillo (...) Todas las cosas han cambiado, y se miran de distinto modo en la época en que vivimos.*

*No es que la América de hoy olvide la libertad y la independencia como los grandes fines de su derecho constitucional; sino que, más práctica que teórica (...) no tanto se fija en los fines como en los medios prácticos de llegar á la verdad de esos fines. Hoy se busca la realidad práctica de lo que en otro tiempo nos contentábamos con proclamar escribir.*

*He aquí el fin de las constituciones de hoy día: ellas deben propender á organizar y constituir los grandes medios prácticos de sacar á la América emancipada del estado obscuro y subalterno en que se encuentra.*

*Esos medios deben figurar hoy á la cabeza de nuestras constituciones. Así como antes colocábamos la independencia, la libertad, el culto hoy debemos poner la inmigración libre, la libertad de comercio, los caminos de fierro, la industria sin trabas, no en lugar de aquellos grandes principios, sino como medios esenciales de conseguir que dejen ellos de ser palabras y se vuelvan realidades...”<sup>424</sup>.*

En idéntico orden de ideas, el autor resaltó más adelante en su obra: *“En aquella época se trataba de afianzar la independencia por las armas; hoy debemos tratar de asegurarla por el engrandecimiento material y moral de nuestros pueblos.*

*Los fines políticos eran los grandes fines de aquel tiempo; hoy deben preocuparnos especialmente los fines económicos...*

*Según esto, la población de la República Argentina, hoy desierta y solitaria, debe ser el grande y primordial fin de su constitución por largos años. Ella debe garantizar la ejecución de todos los medios de obtener ese vital resultado. Yo llamaré estos medios ‘garantías públicas de progreso y engrandecimiento’. En este punto la constitución no debe limitarse á promesas; debe dar garantías de ejecución y realidad”<sup>425</sup>.*

Es que, para Alberdi *“...Siendo el desarrollo y la explotación de los elementos de riqueza que contiene la República Argentina el principal elemento de su engrandecimiento y el aliciente más enérgico de la inmigración extranjera de que*

---

<sup>424</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., pp. 42/43.

<sup>425</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., pp. 92/93.

*necesita, su constitución debe reconocer, entre sus grandes fines, la inviolabilidad del derecho de propiedad y la libertad completa del trabajo y de la industria. Prometer y escribir estas garantías, no es consagrarlas. Se aspira á la realidad, no á la esperanza. Las constituciones serias no deben constar de promesas, sino de garantías de ejecución*"<sup>426</sup>.

Las atribuciones que, para poder alcanzar esos fines, debían concederse al gobierno central en nuestro país preocupaban especialmente a este autor que consideraba a la economía el motor indispensable del desarrollo: *"El dinero es el nervio del progreso y del engrandecimiento, es el alma de la paz y del orden, como es el agente rey de la guerra. Sin él la República Argentina no tendrá caminos, ni puentes, ni obras nacionales, ni ejército, ni marina, ni gobierno general, ni diplomacia, ni orden, ni seguridad, ni consideración exterior (...) Asignar al Congreso de la Confederación la facultad de proveer á todo lo que interese á la seguridad y engrandecimiento de la República en general, es hacer del orden interior y exterior uno de los grandes fines de la constitución, y del engrandecimiento y prosperidad otro de igual rango..."*<sup>427</sup>.

La necesidad de impulsar el progreso fue, también, una de las razones que lo llevaron a proponer un presidencialismo reforzado, como el que existía en Chile, desde donde escribía. Expresó sobre el rol y las características del Ejecutivo: *"...el poder ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para que es instituido. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad..."*<sup>428</sup>. Y agregó: *"Si el orden, es decir, la vida de la constitución, exige en América esa elasticidad del poder encargado de hacer cumplir la constitución, con mayor razón la exigen las empresas que interesan al progreso material y al engrandecimiento del país. Yo no veo por qué en ciertos casos no pueden darse facultades omnímodas para vencer el atraso y la pobreza, cuando se dan para vencer el desorden, que no es más que hijo de aquéllos. Hay muchos puntos en que las facultades especiales dadas al poder ejecutivo pueden ser el único medio de llevar a cabo ciertas reformas de larga, difícil e insegura ejecución, si se entregaran a*

---

<sup>426</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., p. 94.

<sup>427</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., pp. 130/131.

<sup>428</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., p. 137.

*legislaturas compuestas de ciudadanos más prácticos que instruidos, y más divididos por pequeñas rivalidades que dispuestos a obrar en el sentido de un pensamiento común*<sup>429</sup> e insistió, en el mismo sentido: “...*La primera de éstas (de las garantías públicas) es el gobierno, el poder ejecutivo revestido de la fuerza capaz de hacer efectivos el orden constitucional y la paz, sin los cuales son imposibles la libertad, las instituciones, la riqueza, el progreso*”<sup>430</sup>. Por eso propuso: “*Dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una constitución*”<sup>431</sup>.

Como señala Palazzo, en contraste con el constitucionalismo clásico de entonces, Alberdi planteó un Estado activo, que debía promover el progreso, es decir, la industria, el comercio, la inmigración, la circulación de bienes<sup>432</sup>.

## **2.2. Alberdi y la Constitución del Estado de California de 1849.**

Al momento de estudiar los distintos antecedentes constitucionales, tanto nacionales como provenientes del derecho comparado, Alberdi prestó particular atención a la Constitución del Estado de California –que se había incorporado a los EE.UU. a través del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848– dada en Monterrey, el 12 de octubre de 1849.

El interés del ilustre tucumano por esa norma fundamental se centró en las disposiciones de esa Constitución que se relacionaban con el progreso de la población, de la industria y de la cultura, en tanto bases “...*sencillas y racionales de la organización de todo país naciente, que debe saber proveer ante todo á los medios de desenvolver su población, su industria y su civilización, por adquisiciones rápidas de masas de hombres venidos de fuera, y por instituciones propias para atraerlas y fijarlas ventajosamente en un territorio solitario y lóbrego*”<sup>433</sup>.

Recordó Alberdi, por ejemplo, que la Constitución californiana obligaba a la legislatura a estimular por todos los medios posibles el fomento de los progresos intelectuales, científicos, morales y agrícolas y aplicaba directamente para el sostén de

---

<sup>429</sup> Alberdi, J. B. op. cit. p. 138.

<sup>430</sup> Alberdi, J. B. op. cit. p. 140.

<sup>431</sup> Alberdi, J. B. op. cit. p. 139.

<sup>432</sup> Palazzo, Eugenio “Federalismo y declaraciones de derechos. Tercera parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1853-1860”, EDCO, 2013-313.

<sup>433</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., pp. 47/48.

la instrucción pública una parte de los bienes del Estado, garantizando de ese modo el progreso de sus nuevas generaciones contra todo abuso o descuido del gobierno, haciendo de la educación una de las bases fundamentales del pacto político<sup>434</sup>.

En efecto, disponía esa Constitución:

*“La legislatura estimulará por todos los medios posibles el fomento de los progresos intelectuales, científicos, morales y agrícolas.*

*La legislatura establecerá un sistema de escuelas de primeras letras y dispondrá que en cada distrito se abra y sostenga una de ellas durante tres meses cuando menos en cada año; y todo distrito de escuela que deje de abrir y sostener una de estas escuelas, será privado de su proporción del interés del fondo público mientras dure el descuido.*

*La legislatura proveerá a la protección, adelanto u otra disposición de los terrenos que hayan sido reservados o concedidos a este estado por los Estados Unidos o por cualquiera persona o personas que en adelante se reserven o concedan para el uso de una universidad; y los fondos procedentes de las rentas o de la venta de estos terrenos o de cualquiera otro origen para el fin indicado, formarán un fondo permanente cuyo interés se invertirá en el sostén de dicha universidad con las ramificaciones que la conveniencia pública requiera para la promoción de la Literatura, las artes y ciencias según las condiciones de dicha cesión y la legislatura tendrá la obligación de proveer cuanto antes medios eficaces de procurar el adelanto y seguridad permanente de los fondos de dicha universidad”<sup>435</sup>.*

### **2.3. El proyecto de Alberdi.**

Consecuente con estas ideas, en su “Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina”, redactado en el mes de julio de 1852, Alberdi incluyó en la Primera Parte un Capítulo –el cuarto– titulado “*Garantías Públicas de Orden y Progreso*” y en la Segunda Parte, entre las atribuciones del Congreso Nacional (en el ramo interior), la de “*Proveer lo conducente a la prosperidad, defensa y seguridad del país; al adelanto y bienestar de todas las provincias, estimulando el progreso de la*

---

<sup>434</sup> Alberdi, J. B. op. cit. en esp., pp. 44/48.

<sup>435</sup> Ver Constitución del Estado de California de 1849, art. IX, Secs. 2, 3 y 4 en: <http://www.sos.ca.gov/archives/collections/1849/images/1849Constitucion2.pdf>

*instrucción y de la industria, de la inmigración, de la construcción de ferrocarriles y canales navegables, de la colonización de las tierras desiertas y habitadas por indígenas, de la plantificación de nuevas industrias, de la importación de capitales extranjeros, de la exploración de los ríos navegables, por leyes protectoras de esos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo*<sup>436</sup>.

Además, al enumerar las competencias del Presidente de la Confederación, incorporó el texto del inciso 14 del artículo 85, en estos términos: *“Le recuerda (al Congreso) anualmente en sus memorias el estado de las reformas prometidas por la Constitución en el Capítulo de las garantías públicas de progreso y tiene a su cargo especial el deber de promoverlas”* y concordantemente con ello estableció en el artículo 86 *“El presidente es responsable y puede ser acusado en el año siguiente al período de su mando, por todos los actos de gobierno en que haya infringido intencionalmente la Constitución, o comprometido el progreso del país, retardando el aumento de la población, omitiendo la construcción de vías, embarazando la libertad de comercio o exponiendo la tranquilidad del Estado...”*<sup>437</sup>.

#### **2.4. El proyecto de De Angelis.**

Antes de finalizar este capítulo en el que se han tratado los antecedentes inmediatos del texto constitucional argentino en lo referido al punto estudiado en este trabajo, debe recordarse que Pedro de Angelis, antiguo colaborador de Rosas, de un pensamiento mucho más conservador, denostado por Echeverría, también elaboró un proyecto de “Constitución para la República Argentina”<sup>438</sup>.

---

<sup>436</sup> Ver proyecto de Constitución de Alberdi en Ravignani, Emilio “Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación”, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As. 1937/1939, T. VI, pp. 771/778, en esp. p. 774.

Señala González Calderón que este texto Alberdi a su vez *“...lo tomó en gran parte de un proyecto de Constitución para Chile...”* (González Calderón, J. “Derecho Constitucional Argentino. Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución”, Lajouane y Cía., Bs. As., 1931, 3º ed. T. III, pp. 178/179).

<sup>437</sup> Esa responsabilidad también fue prevista con respecto a los ministros del Poder Ejecutivo, por las mismas causas *“...como cómplices de los actos culpables del presidente y como principales agentes por los actos de su despacho...”* (art. 92).

<sup>438</sup> Ver proyecto de Constitución de Pedro de Angelis, redactado en 1852, en San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 2466/2468.

Su artículo 47 establecía las obligaciones y atribuciones del Congreso y, entre ellas, en lo que aquí interesa, enumeraba las siguientes:

a) *“Promover y fomentar toda clase de industria, y remover las trabas que la detienen”* (inc. 23).

b) *“Atraer la población extranjera, por leyes liberales y generosas, y colonizar los puntos desamparados de la República”* (inc. 24).

c) *“Promover la educación pública”* (inc. 28).

d) *“Establecer un plan general de enseñanza”* (inc. 29).

e) *“Acordar privilegios a los que inventen, perfeccionen o introduzcan algún ramo de industria o de artes útiles”* (inc. 30).

Como se ve, el pensamiento preconstituyente nacional se hizo cargo de la evolución internacional del concepto de progreso, no sólo porque los autores mencionados en este capítulo estaban al tanto de las teorías europeas a las que adhirieron decididamente, sino también porque, al hacerlo, encontraban una vía posible de mejoramiento de la realidad de nuestro país por aquellos tiempos. Adoptar la *teoría del progreso* y adaptarla a las necesidades patrias les permitía soñar con un país institucionalizado, debidamente poblado e instruido, requisitos esenciales para poner en marcha este territorio hasta entonces desproporcionadamente extenso y desierto.



## CAPÍTULO VI EL PROGRESO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1853 Y SUS REFORMAS DE 1860, 1949 Y 1957

### 1. La cláusula del progreso en el Congreso General Constituyente de 1852/1853.

Con las ideas de Echeverría, Alberdi y otros miembros de la Generación del '37 muy presentes, la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente reunido en la ciudad de Santa Fe entre 1852 y 1853 redactó la cláusula del progreso<sup>439</sup>. La norma que como artículo 64, inciso 16 fue sometida a consideración de la Asamblea Constituyente decía: (Corresponde al Congreso) *“Proveer lo conducente a la prosperidad del País, al adelanto y bien estar de todas las Provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad Nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”*<sup>440</sup>.

Como se ve, el texto fue muy similar al propuesto por Alberdi. La diferencia más notoria fue que en esta propuesta se incorporó la mención a los planes de instrucción general y universitaria, ausente en el proyecto alberdiano.

Finalmente esa norma fue aprobada sin debate y por unanimidad por la Asamblea Constituyente en su sesión del 28 de abril de 1853<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup> La Comisión de Negocios Constitucionales de la Convención de 1852-1853 estaba conformada por Pedro Díaz Colodrero, Martín Zapata, Juan del Campillo, Manuel Leiva, Pedro Ferré, Juan María Gutiérrez y José Benjamín Gorostiaga.

<sup>440</sup> Ver Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales y proyecto de Constitución en Ravignani, Emilio *“Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación”*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As. 1937/1939, T. VI, pp. 779 y ss. en esp. pp. 785/786.

<sup>441</sup> Ver Ravignani, Emilio op. cit. T. IV, p. 530.

Por otra parte, también superando el constitucionalismo inicial, se reconocieron los derechos de trabajar y de asociarse con fines útiles, que tienen connotaciones sociales.

## **2. La cláusula del progreso en la reforma constitucional de 1860.**

Nuestro texto constitucional fue objeto de distintas reformas. Sin embargo en el presente capítulo sólo se hará referencia expresa a las modificaciones constitucionales que tuvieron alguna vinculación con la cláusula del progreso.

En 1860 se aprobó la primera reforma al texto constitucional de 1853, aún cuando el artículo 30 en su redacción original disponía que la Constitución podría reformarse “*pasados diez años desde el día que la juren los pueblos*”. No obstante ello, la incorporación del Estado de Buenos Aires a la Confederación, luego de la batalla de Cepeda y como consecuencia de lo acordado en el Pacto de San José de Flores de noviembre de 1859, justificó la reforma mencionada<sup>442</sup>, la que, en lo que respecta a la cláusula de la prosperidad, lo único que modificó fue su numeración ya que, con motivo de la inclusión de nuevas normas constitucionales, el anterior artículo 64, referido a las atribuciones del Congreso, pasó a ser el artículo 67. La cláusula del progreso permaneció contenida en el inciso numerado como 16 de ese artículo<sup>443</sup>.

Sí se amplió la declaración de derechos, fundamentalmente admitiendo los *no enumerados*, pero que surgen “*de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno*” (art. 33).

---

<sup>442</sup> El Pacto de San José de Flores puso fin a la guerra entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires (que había estado ausente en la Convención de 1853 y que había permanecido separado de las demás provincias) y regló el procedimiento que se seguiría para su incorporación: Buenos Aires se declaraba parte integrante de la Confederación y convocaría a una convención provincial para revisar el texto constitucional nacional de 1853 y propondría las reformas que estimase necesarias, las que serían consideradas luego por una convención nacional *ad hoc*. El resultado de este procedimiento fue, precisamente, la reforma de 1860 (Bidegain, C., op. cit., T. IV, pp. 10/11).

<sup>443</sup> Ver versión tipográfica de la Constitución Nacional aprobada en la reforma de 1860 en Ravignani, Emilio op. cit. p. 897.

### 3. La Reforma Constitucional de 1949.

La reforma de 1949 fue fruto de un proceso histórico-político complejo, cuyo análisis excede los límites de este trabajo. Sin embargo, para poder comprender las modificaciones que se introdujeron en el texto constitucional, es necesario describir, al menos someramente, el marco dentro del cual se produjo.

Para ello debe recordarse que el 4 de junio de 1943 el entonces Presidente Castillo fue depuesto por las Fuerzas Armadas y asumió la Presidencia su Ministro de Guerra, Pedro Ramírez, quien clausuró el Congreso. Ese gobierno entrante creó la Secretaría de Trabajo y Previsión a cuyo frente fue puesto Juan Domingo Perón. En 1944 Ramírez fue reemplazado por Farrell y en 1945 fuerzas opositoras provocaron una fuerte crisis en su gobierno, lo que, entre otros efectos, desencadenó en el retiro y encarcelamiento de Perón, el que se prolongó hasta el 17 de octubre de 1945, fecha en la que fue puesto en libertad, fundamentalmente como consecuencia de la presión ejercida por el movimiento obrero que pugnaba por el reconocimiento efectivo de sus derechos laborales y sociales y que veía en Perón la promesa de llevarlos a cabo.

En ese contexto, el 24 de febrero de 1946 se realizaron las elecciones nacionales en las que triunfó la fórmula presidencial Perón-Quijano, que asumió el mando el 4 de junio de 1946. Desde ese mismo momento, el gobierno de Perón impulsó la reforma de la Constitución Nacional<sup>444</sup>.

Se presentaron varios proyectos en el Congreso, pero al entonces oficialismo no le resultó sencillo obtener los votos suficientes para declarar la necesidad de la reforma. Tan es así que finalmente el Poder Legislativo terminó aprobando la Ley N° 13.233<sup>445</sup> que habilitó la reforma, pero por una mayoría muy cuestionada, dado que fue computada sólo sobre los miembros presentes<sup>446</sup>.

A raíz de la promulgación de la Ley N° 13.233 Perón dirigió un mensaje a todo el país en el que puntualizó el carácter de las reformas y, en lo esencial, prometió, en lo

---

<sup>444</sup> Una reseña de este período, vista desde un ángulo histórico-constitucional puede leerse, entre otros autores, en Ramella, P. "Derecho Constitucional", 2º ed., Depalma, Bs. As., 1982, pp. 47/52.

<sup>445</sup> B.O. 8/9/48.

<sup>446</sup> En Diputados, sobre un total de 158 miembros, en la votación general votaron por la afirmativa 96, mientras que en la votación en particular se registró una afirmativa de 96, 95, 97 y 92 diputados, lo que no alcanzó en ninguno de los casos a cubrir las 2/3 partes de la totalidad de la Cámara.

económico, afianzar el bienestar y la prosperidad del pueblo argentino, mediante la independencia económica y cambiar el sistema de economía capitalista por una economía social; y, en lo social, asegurar un régimen justo y humano e incorporar a la Constitución los derechos del trabajador, el derecho a la cultura y a la ciencia, entre otros.

La Convención Reformadora se reunió en la ciudad de Buenos Aires y comenzó sus sesiones preparatorias el 24 de enero de ese año. Los convencionales oficialistas y opositores debatieron sus diversas posturas a lo largo de un poco más de un mes, pero el 8 de marzo la bancada radical abandonó el recinto por considerar que toda la reforma propuesta no era más que una excusa para lograr habilitar la reelección de Perón<sup>447</sup> y cuando la Comisión Revisora de la Constitución produjo despacho en esa misma sesión aconsejando la aprobación de la reforma, los miembros de la oposición firmaron en disidencia total.

A pesar de eso, como el oficialismo poseía mayoría propia, las modificaciones a la Constitución fueron aprobadas el 11 de marzo y el 16 de ese mismo mes y año los convencionales le prestaron su juramento.

### **3.1. Los textos reformados vinculados con la cláusula del progreso y con el desarrollo humano.**

Desde un punto de vista del derecho comparado, la reforma mencionada se enmarcó dentro del denominado constitucionalismo social, proceso histórico iniciado a mediados del siglo XIX por el cual, a partir de luchas y reclamos sociales suscitados en numerosos países, éstos fueron incorporando a sus leyes fundamentales nuevos derechos de contenido económico y social.

En nuestro país implicó la introducción de múltiples cambios en el texto de la Ley Fundamental, incluso desde el Preámbulo.

---

<sup>447</sup> El convencional Lebensohn, por el radicalismo, sostuvo: *“El propio miembro informante de la mayoría ha confesado ante la conciencia argentina que la Constitución se modifica en el artículo 77 para Perón, con el espíritu de posibilitar la reelección de Perón. La representación radical desiste de seguir permaneciendo en este debate, que constituye una farsa”* (en *“Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1949”*, Imprenta del Congreso de la Nación, Bs. As., 1949, T. I, Debates y Sanciones, p. 339).

En lo que aquí interesa, el nuevo texto constitucional resaltó el rol del trabajo como *“medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del hombre y de la comunidad y como fundamento de la prosperidad general”*<sup>448</sup>.

Por ello otorgó rango constitucional a diversos derechos de los trabajadores, entre otros: a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, y al mejoramiento económico<sup>449</sup>.

Estableció asimismo la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria elemental, la función social de la propiedad y señaló al bienestar como el principal objeto del capital y de la riqueza<sup>450</sup>.

En un esquema de intervención estatal en la economía también se reformuló la competencia del Congreso en lo referido a la promoción de la prosperidad del país.

El otrora artículo 67, inciso 16 fue reformado en los siguientes términos: Corresponde al Congreso *“Proveer lo conducente a la prosperidad del país, a la higiene,*

---

<sup>448</sup> El art. 37, ap. I, inc. 1º dispuso: *“El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien la necesite”*.

<sup>449</sup> Además del ya transcrito art. 37, ap. I, inc. 1º, el inc. 3º estableció: *“Derecho a la capacitación. El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse”*.

Y en el inc. 4º se leía: *“Derecho a condiciones dignas de trabajo. La consideración debida al ser humano, la importancia que el trabajo reviste como función social y el respeto recíproco entre los factores concurrentes de la producción, consagran el derecho de los individuos a exigir condiciones dignas y justas para el desarrollo de su actividad y la obligación de la sociedad de velar por la estricta observancia de los preceptos que las instituyen y reglamentan”*.

Por su parte, los incs. 6º y 9º se refería al bienestar y al mejoramiento económico en estos términos: *“Derecho al bienestar. ...impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos o indirectos que permita el desenvolvimiento económico.*

*Derecho al mejoramiento económico. La capacidad productora y el empeño de superación hallan un natural incentivo en las posibilidades de mejoramiento económico, por lo que la sociedad debe apoyar y favorecer las iniciativas de los individuos tendientes a ese fin, y estimular la formación y utilización de capitales, en cuanto constituyan elementos activos de la producción y contribuyan a la prosperidad general”*.

<sup>450</sup> V. art. 37, ap. IV, inc. 2º y art. 38.

El art. 39 dispuso: *“...El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social...”*.

Y el art. 40: *“La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social...”*.

*moralidad, salud pública y asistencia social, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ciencia, organizando la instrucción general y universitaria; promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables y el establecimiento de otros medios de transporte aéreo y terrestre; la colonización de tierras de propiedad nacional y de las provenientes de la extinción de latifundios, procurando el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de nuevos centros poblados con las tierras, aguas y servicios públicos que sean necesarios para asegurar la salud y el bienestar social de sus habitantes; la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de franquicias y recompensas de estímulo<sup>451</sup>”.*

Y correlativamente se estableció en el artículo 100: *“Las provincias pueden (...) promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios”.*

### **3.2. La exposición de motivos en la Convención Reformadora de 1949.**

En lo que respecta a los temas vinculados directamente con el progreso, la prosperidad y el desarrollo humano, dentro del marco de la consideración en general del despacho de la Comisión Revisora en la Tercera Reunión Ordinaria, el miembro informante, convencional Sampay resaltó: *“...los fines que el Estado persigue para garantizar a todos una existencia digna del hombre, que requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción y a los que deberá acomodarse la acción política futura, están dados por la primacía de la persona humana y de su destino...”<sup>452</sup>.*

*“...el Estado, en la reforma que se propicia (...) abandona la neutralidad liberal (...) y participa dentro de la órbita de las funciones que le son propias, en las cuestiones sociales, económicas, culturales, como poder supletivo e integrador, para afirmar un*

---

<sup>451</sup> Numerado como artículo 68, inciso 16.

<sup>452</sup> Ver intervención del convencional Sampay en “La Reforma de la Constitución Nacional” cit. T. II, p. 353.

*orden positivo, restituyendo o asegurando al hombre la libertad necesaria para su perfeccionamiento...”*<sup>453</sup>.

*“...La economía programática en la reforma que discutimos tiene dos fines: uno concreto e inmediato, la ocupación total de los trabajadores (...) y otro último, al que éste se subordina: brindar a todos los habitantes de la Nación las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de la persona humana, que tiende a un fin espiritual, no material...”*<sup>454</sup>.

Y por último, en ese aspecto, indicó: *“...el Estado debe velar para que cada miembro de la comunidad que llene su misión pueda vivir de acuerdo con su rango y participar del bienestar, de la prosperidad y de la cultura en proporción con sus prestaciones al bien común...”*<sup>455</sup>.

#### **4. La Reforma Constitucional de 1957.**

Los acontecimientos políticos de esa época en nuestro país determinaron que la reforma constitucional de 1949 tuviera una vigencia efímera.

En 1955 el gobierno de Perón fue derrocado por las Fuerzas Armadas en lo que se dio en llamar la Revolución Libertadora. Una de las cuestiones más inmediatas que se suscitaron en torno a ese gobierno de facto, fue la referida a si las autoridades del '55 debían regirse por la Constitución reformada por el régimen depuesto o si, por el contrario, debían observar los mandatos de la Constitución en su versión de 1853 (con las modificaciones parciales de 1860, 1866 y 1898).

Dado el origen de la revolución, existía cierto consenso en que la reforma de 1949 debía ser dejada de lado, bien fuera por considerarla irregular por motivos de forma (la falta del cumplimiento del recaudo de las 2/3 partes de la totalidad de los miembros de las Cámaras del Congreso al momento de declarar la necesidad de la reforma), o de fondo (por entender que las reformas introducidas respondían a un modelo totalitario).

---

<sup>453</sup> Ver intervención del convencional Sampay en “La Reforma de la Constitución Nacional” cit. T. II, p. 354.

<sup>454</sup> Ver intervención del convencional Sampay en “La Reforma de la Constitución Nacional” cit. T. II, p. 357.

<sup>455</sup> Ver intervención del convencional Sampay en “La Reforma de la Constitución Nacional” cit. T. II, p. 359.

Sin embargo, existían diferencias importantes entre quienes dirigieron o apoyaron el movimiento militar y en los autores en cuanto al procedimiento a seguirse para llegar a ese objetivo.

Por un lado, algunas opiniones señalaban que al implicar la revolución una suerte de *superlegalidad* derivada de un mandato de la voluntad popular, el gobierno estaba facultado para abrogar la reforma constitucional de 1949<sup>456</sup>; o que en atención al carácter totalitario del régimen depuesto, el gobierno revolucionario se encontraba perfectamente habilitado para disponer *per se* la derogación de la reforma de 1949<sup>457</sup>; o que era jurídicamente viable arrasar con una Constitución inconstitucional con el derecho y por la fuerza de la revolución triunfante<sup>458</sup>.

En una posición un tanto más moderada se señaló que si bien era necesario derogar las reformas introducidas en 1949, el gobierno surgido como consecuencia de la Revolución Libertadora no poseía las atribuciones suficientes como para hacerlo por sí sólo y al margen de las pautas aplicables a cualquier otra anulación normativa. En este sentido, se consideró que ya que aún se contaba con el funcionamiento del Poder Judicial, la referida anulación debía ser dispuesta en cada caso por los jueces<sup>459</sup>.

Se resaltó también que siendo el pueblo el único depositario de la soberanía, la derogación de la reforma de 1949 debía hacerse por medio de una convención reformadora convocada al efecto, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 30 de la Constitución Nacional<sup>460</sup>.

Otro tema complejo para analizar fue el del alcance de las atribuciones del gobierno de 1955 con relación a la propuesta de una nueva reforma constitucional (suprimida que fuera la de 1949).

---

<sup>456</sup> Dumm, R. "La Opinión Oficial sobre los Poderes de la Revolución", en *Jurisprudencia Argentina* 1956-I-135 y "Poderes de la Revolución", en *La Ley* 80-806.

<sup>457</sup> Castro Dassen, H. "Legislación constitucional y represiva de la revolución libertadora" en *La Ley* 83-916.

<sup>458</sup> Parry, A. "Intangibilidad de la Constitución de 1853", en *La Ley* 83-835.

<sup>459</sup> Dana Montaña, S. "El status jurídico del gobierno provisional", en *La Ley* 81-751 y Ojea Quintana, J. "Estado de derecho y poder revolucionario", en *La Ley* 82-986, "Gobierno revolucionario y Constitución", en *La Ley* 81-901 y "Competencia del gobierno revolucionario de 1955 para promover la reforma constitucional", en *La Ley* 85-856.

<sup>460</sup> Aja Espil, J. "La encrucijada constitucional", en *Jurisprudencia Argentina* 1955-IV-33.

Quienes se habían inclinado por definir a la revolución como una *superlegalidad* derivada de la expresión de la voluntad colectiva sostuvieron la viabilidad de la convocatoria a elecciones para convencionales constituyentes y señalaron que era necesario reformar la Constitución de 1853 en atención, fundamentalmente, a los cambios y evoluciones operados en las instituciones con el correr del tiempo. Desde esta óptica era una posibilidad de *aggiornamento* constitucional<sup>461</sup>.

También consideraron viable la propuesta de reforma los autores que priorizaron el cumplimiento de los fines perseguidos por el nuevo gobierno, quienes señalaron que si la revolución de 1955 había sido suficiente como para darle el poder, entonces también lo era como para legitimar la convocatoria a una convención constituyente en tanto ésta apareciera como una consecuencia inmediata y necesaria de los fines del movimiento libertador<sup>462</sup>.

Por el contrario, otros autores señalaron diversos obstáculos para considerar viable la declaración de la necesidad de la reforma constitucional. Afirmaron que la creación de normas constitucionales no era una tarea propia de los gobiernos *de facto*, en tanto si bien éstos tenían por lo general a su cargo el ejercicio de distintas facultades normativas que en tiempos de normalidad le pertenecían al Congreso, la declaración de la necesidad de la reforma sólo se justificaba en supuestos excepcionales de necesidad y urgencia, extremos éstos que no se daban en 1957, luego de que se derogase la reforma de 1949<sup>463</sup>.

En otros casos, la oposición a la reforma constitucional se centraba en considerar que tanto la soberanía como el poder constituyente residían en el pueblo y no en el gobierno surgido en el '55, por lo que no era procedente que el gobierno usurpara ese poder constituyente del pueblo con el objeto de modificar la Constitución de 1853<sup>464</sup>.

Y en algunos, el argumento que se esgrimía era que en tanto se estaba ante un gobierno revolucionario, sólo resultaba viable el ejercicio de un poder constituyente

---

<sup>461</sup> Dumm, R. "La opinión oficial sobre los poderes de la revolución", cit.

<sup>462</sup> Rayces, F. "Sobre la Constitución y su reforma", en *Jurisprudencia Argentina* 1956-I-58.

<sup>463</sup> Dana Montaña, S. "Sobre la Constitución y su reforma", en *Jurisprudencia Argentina* 1956-I-58.

<sup>464</sup> Parry, A., op. cit.

originario que alterara sensiblemente las instituciones y el régimen plasmado en la Constitución de 1853, mas no era posible el ejercicio de un poder constituyente derivado que sólo tuviera por objeto introducir reformas parciales al texto del '53. Ello así en tanto entendían que para el caso del ejercicio del poder constituyente derivado era necesario primero llamar a elecciones para formar los poderes constitucionales, para que ellos, si lo consideraban necesario, procedieran a declarar la necesidad de la reforma de conformidad con el procedimiento del artículo 30 de la Constitución<sup>465</sup>.

En el mismo sentido, se puso de resalto la supremacía que debía tener el principio representativo en nuestro régimen institucional, principio éste que se plasmaba en que sólo el Congreso normalmente constituido es el órgano constitucionalmente habilitado para declarar la necesidad de la reforma de la Constitución, requisito de forma esencial que no podía ser dejado de lado. Y se agregó que cuando la reforma constitucional se sancionaba por medio de un acto no autorizado por la ley vigente, ella podía cuestionarse como irregular o nula, justificando, además, su incumplimiento por parte del ciudadano<sup>466</sup>.

Por último, quienes señalaron que el gobierno de 1955 había surgido como consecuencia del derecho constitucional a la resistencia a la opresión y que, por ende, debía mantenerse dentro del cauce del estado de derecho y no a su margen, manifestaron que si el objeto mismo de la revolución triunfante había sido el de reponer el estado de derecho, ahora esa misma revolución no podía apartarse de las normas para promover una reforma a la Constitución de 1853. Indicaron también que si bien el gobierno revolucionario tenía el ejercicio de las atribuciones del Congreso, debía hacerse ver que el acto de declaración de necesidad de una reforma constitucional no era un acto legislativo típico y, por ende, le resultaba ajeno a las facultades del gobierno revolucionario<sup>467</sup>.

Más allá de las distintas posturas doctrinarias, en los hechos, el gobierno emitió una proclama el 27 de abril de 1956 por la que determinó que correspondía

---

<sup>465</sup> Castro Dassen, H. "Observaciones a la sugerencia de reforma constitucional", en La Ley 84-704.

<sup>466</sup> Bielsa, R. "Cuestiones de derecho público", en La Ley 92-908.

<sup>467</sup> Ojea Quintana, J., ops. cites.

restablecer el texto constitucional original. Así su artículo 1º declaró vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853 “...con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de la de 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos con anterioridad al 16 de septiembre de 1955...”<sup>468</sup>.

Y, por otra parte, dispuso la convocatoria al cuerpo electoral para la elección de una Convención a reunirse en la ciudad de Santa Fe para que resolviera si era necesaria la reforma de diversos artículos de nuestra Ley Fundamental.

Uno de los objetivos de esa reforma fue el “...afianzamiento de la libertad individual y de expresión y de los derechos individuales y sociales (arts. 14, 16, 18, 23, 32, 53, 67 [inc. 26] y 86 [inc.19])...”<sup>469</sup>. Luego de arduos debates en torno a la legitimidad de la convocatoria, lo que derivó en el retiro inicial de diversos convencionales<sup>470</sup>, a partir del 21 de octubre la Convención Reformadora se dedicó al estudio de la propuesta de reforma elaborada por la Comisión de Redacción en lo tocante a la incorporación de nuevos textos constitucionales referidos a los derechos sociales<sup>471</sup>.

Finalmente el 24 de ese mismo mes los convencionales presentes aprobaron por unanimidad el texto que pasaría a ser el denominado *14 bis*, en cuyo cuerpo se dispuso la protección legal del trabajo en todas sus formas, así como de las

---

<sup>468</sup> Ver texto de la proclama en “Materiales para la Reforma Constitucional”, elaborado y publicado por la Comisión de Estudios Constitucionales en Buenos Aires, 1957, T. I, pp. 79/81. Esa Comisión fue la que en definitiva asesoró al gobierno provisional. La presidió el vicepresidente y la integraron políticos y especialistas.

<sup>469</sup> Ver Decreto Nº 3838/1957, art. 2º, inc. c).

<sup>470</sup> Durante la primera sesión ordinaria se retiraron del recinto los integrantes del bloque de la Unión Cívica Radical Intransigente. También impugnaron la legitimidad de la derogación de la reforma de 1949 y la convocatoria de 1957 los bloques Laborista, de los Trabajadores y Laborista Federal de Salta. Ver “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente”, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958, T. I, p. 137 y ss.

<sup>471</sup> Recuerdan Pérez Guilhou y Seghesso que “el clima que rodeó a la Convención estuvo presionado en general por distintos factores. Uno doctrinario que buscó debatir la mayor o menor amplitud del estado intervencionista proclamado por el constitucionalismo justicialista de 1949. Otro provocado por el apasionamiento del antiperonismo que percibía un desmedido autoritarismo que había derivado en una ‘autocracia populista’. Un tercero dado por la circunstancia de no poder desprenderse de la sombra del justicialismo y su líder, que si bien no eran nombrados, era evidente que consciente o inconscientemente y pese a la proscripción estaban presentes. Y un cuarto signado por las expectativas que generaba la futura y próxima convocatoria a elección presidencial, con la posibilidad de heredar un apetecido electorado” (Pérez Guilhou, D. y Seghesso, M.C. “Palabras Previas”, en “La Convención Constituyente de 1957. Partidos políticos, ideas y debates”, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos y Ed. Ex Libris, Mendoza, 2007, p. 9).

condiciones dignas y equitativas de labor, la jornada de trabajo limitada, el descanso y las vacaciones pagados, la retribución justa, el salario mínimo, vital y móvil, igual remuneración por igual tarea, la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, la protección contra el despido arbitrario, la estabilidad en el empleo público y la organización sindical libre y democrática.

En ese mismo texto se garantizó a los gremios la participación en las negociaciones salariales y el derecho de huelga.

Y en una última parte se dispuso que el Estado debe otorgar los beneficios de la seguridad social integral e irrenunciable, abarcativa del seguro social obligatorio, las pensiones y jubilaciones móviles, la protección integral de la familia y el acceso a una vivienda digna<sup>472</sup>.

Ahora bien, aún cuando en los debates en el seno de la Convención no se aludió expresamente al desarrollo humano, resulta claro que la incorporación de este nuevo artículo protector de los derechos sociales lo tuvo como uno de sus objetivos fundamentales.

Así, por ejemplo, fue puesto de resalto que en virtud a lo establecido por esta nueva norma constitucional “...*El Estado, en definitiva, procurará el mayor bienestar de todos los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más*

---

<sup>472</sup> Ver debate y aprobación de este artículo en “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente” cit. T. II, p. 1218 y ss. El texto del artículo 14 bis reza: “*El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.*

*Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.*

*El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.*

*adecuado reparto de la riqueza, promoviendo la elevación económica y social del trabajador en armonía con las necesidades de la producción...*<sup>473</sup>.

Y en el mismo sentido en la comunicación dirigida por la Presidencia de la Convención a la Presidencia Provisional de la Nación con motivo de la notificación de la reforma aprobada, se lee: “...*los preceptos que por el texto mencionado se incorporan a la Carta Fundamental del país dan estado constitucional a los derechos sociales, necesidad señalada con reiteración no sólo por las corrientes populares que propugnaron una mejor adecuación humana a las posibilidades de bienestar que crea el progreso tecnológico contemporáneo, sino también por los tratadistas de derecho público, anhelosos de que nuestro supremo digesto se pusiera, en este aspecto, a tono con las realizaciones institucionales de nuestro tiempo...*”<sup>474</sup>.

De esa forma el texto constitucional argentino seguía acompañando, si bien con atraso, las evoluciones globales de la *teoría del progreso*: comenzó con la incorporación de la cláusula de la prosperidad en 1853, de claro contenido liberal, para luego ir incluyendo previsiones de corte social. En este aspecto, la evolución constitucional argentina seguía marchando de la mano de las teorías vigentes en el mundo, rasgo que se mantuvo también en la reforma de 1994, tal como se verá en el capítulo siguiente.

---

<sup>473</sup> Ver, entre otras, las consideraciones del convencional Rivas, en “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente” cit. T. II, p. 1369.

<sup>474</sup> Ver “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente” cit. T. II, pp. 1667/1668.



## CAPÍTULO VII LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y EL DESARROLLO HUMANO

### 1. El desarrollo humano en el texto de la Constitución Nacional.

En la década de los '90 el pensamiento y la obra de Amartya Sen y de Mahbub Ul Haq, entre otros, repercutieron fuertemente en el seno de la ONU y adquirieron proyección mundial. Como ya se dijo, la *teoría del progreso* dio entonces lugar –previo interregno de la *teoría del desarrollo*– a la *teoría del desarrollo humano*, y en diversas partes del Globo los ordenamientos jurídicos nacionales fueron receptando esas nuevas ideas. Nuestro país no permaneció al margen de ese proceso: la reforma constitucional de 1994, que importó la incorporación de modificaciones sustantivas, se hizo eco de esa *teoría del desarrollo humano* e incluyó ese concepto en más de una norma.

En efecto, esa noción está presente en cuatro textos constitucionales:

a) En el artículo 41, referido al derecho a un ambiente sano, en los siguientes términos: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”* (el subrayado no se encuentra en el original).

b) En el artículo 75, relativo a las atribuciones del Congreso, en dos incisos, el 17 y el 19.

b.1) En el inciso 17, que dispone: (Corresponde al Congreso) “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

*Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”* (el destacado es propio).

b.2) En el inciso 19, conocido como la nueva cláusula de la prosperidad o del progreso, al establecer: (Corresponde al Congreso) “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

*Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.*

*Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.*

*Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”* (el subrayado me pertenece).

c) Y en el artículo 125 que reza: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la

*inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.*

*Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”* (el destacado no se encuentra en el original).

De los cuatro textos transcritos este trabajo centrará su atención en las primeras cinco palabras del inciso 19 del artículo 75, aunque se tratará también – aunque muy someramente– la incorporación del desarrollo humano en las otras tres normas.

## **2. El contexto histórico-político de la reforma de 1994.**

Estas innovaciones en el texto constitucional se dieron dentro del marco de una reforma constitucional cuyas causas merecen ser reseñadas, al menos brevemente, ya que tuvieron impacto en el resultado final de la convención y en el contenido del texto aprobado.

Recuerda García Lema –convencional por el Partido Justicialista y miembro informante por la mayoría en el seno de la convención– que el 14 de noviembre de 1993 Carlos Menem y Raúl Alfonsín suscribieron en la residencia presidencial de Olivos un acuerdo político que permitía avanzar hacia una reforma constitucional consensuada<sup>475</sup>.

Los contenidos básicos de ese acuerdo fueron producto de un largo debate que había comenzado en la década de los '80, una vez recuperado el cauce institucional, con la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia que había reunido,

---

<sup>475</sup> Para el desarrollo de este punto se tomaron como base las publicaciones de García Lema, A. “La Reforma por Dentro. La difícil construcción del consenso nacional”, Planeta, Bs. As., 1994 y “Antecedentes”, en García Lema, A. y Paixão, E. “Las reformas del sistema institucional. El Núcleo de Coincidencias Básicas”, en Rosatti, H. y otros “La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción”, Rubinzal-Culzoni, Sta. Fe, 1994, pp. 293/302.

por iniciativa del entonces Presidente Alfonsín, a personalidades de diferentes expresiones políticas. Los acuerdos entre los dos partidos políticos mayoritarios – radicales y justicialistas– en torno a la necesidad de encarar una reforma constitucional son de aquella época.

El 14 de enero de 1988 los líderes de ambos partidos, Raúl Alfonsín y Antonio Cafiero, emitieron un comunicado de prensa en el que expusieron los objetivos y principales lineamientos de la reforma constitucional. En lo que aquí interesa, allí ya se esbozaron algunas ideas que luego tomaron cuerpo en el seno de la Convención de 1994 y que hacen a esta investigación: en esa oportunidad Cafiero y Alfonsín afirmaron: “...*la reforma deberá asentar las bases de un constitucionalismo social en que el Estado oriente y promueva el crecimiento económico con justicia social, preservando el legado histórico de la libertad. En tal sentido, se afianzarán los derechos personales, fortaleciendo sus garantías, y se tutelarán los derechos sociales, confiriéndoles la necesaria operatividad. Se reconocerá que la organización económica debe basarse en la propiedad privada, otorgándose jerarquía constitucional al principio universalmente aceptado de su función social...*”<sup>476</sup>.

Ese mismo año estos puntos fueron avalados por los respectivos candidatos presidenciales, Eduardo Angeloz y Carlos Menem, y el 6 de agosto se celebró una reunión reservada entre las cuatro figuras nacionales mencionadas, en cuyo seno se sentaron los criterios centrales de una reforma constitucional consensuada, sintetizados en una *Agenda* de temas<sup>477</sup>.

Sin embargo, los vaivenes políticos y económicos del país impusieron un *interregno* en el tema, el que recién fue relanzado al debate en 1992 por el Presidente Carlos Menem.

Un año más tarde el justicialismo obtuvo, en alianza con fuerzas provinciales, la aprobación en el Senado de un proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma, con las 2/3 partes de sus miembros totales. Cuando ese proyecto estaba en la

---

<sup>476</sup> García Lema, A. “La Reforma por Dentro. La difícil construcción del consenso nacional”, cit., p. 310.

<sup>477</sup> García Lema, A. “Antecedentes”, cit. p. 295, y “La Reforma por Dentro. La difícil construcción del consenso nacional”, cit., pp. 326/327.

Cámara de Diputados para ser tratado, se promovieron conversaciones entre Menem y Alfonsín, luego continuadas por las tareas de un grupo de negociadores de ambos partidos, que dieron como resultado el llamado *Pacto de Olivos* y el *Núcleo de Coincidencias Básicas*.

La idea del *Núcleo de Coincidencias Básicas* surgió por la percepción que existía entre los negociadores de que había un enfoque común sobre aspectos esenciales a modificar, pero también diferencias conceptuales sobre otros puntos que necesitaban de un mayor debate y que, por lo tanto, debían ser habilitados para su libre tratamiento por la Convención Constituyente. Esa diferencia entre el *Núcleo de Coincidencias Básicas* y los temas habilitados permitían, además, mantener las individualidades partidarias, al someter el diseño de las nuevas instituciones al debate electoral y a la actividad de la Convención.

Este concepto dual: el *Núcleo* y los otros temas, fue aceptado por el Congreso, y por ende quedó incorporado al proyecto de ley de declaración de necesidad de la reforma.

Ahora bien, pese a los consensos básicos alcanzados entre los dos partidos políticos mayoritarios, el trámite legislativo del proyecto no fue sencillo y mereció reproches de distinta índole, incluso con impugnaciones judiciales que llegaron hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>478</sup>. Así y todo, las negociaciones y presiones políticas tuvieron efecto y la ley fue finalmente aprobada el último día de 1993, bajo el N° 24.309<sup>479</sup>.

### **3. La actualización de las atribuciones del Congreso dentro del marco de la Convención Reformadora de 1994.**

En ese esquema doble que había sido diseñado –*Núcleo de Coincidencias* y demás temas sujetos a estudio para su posible reforma– la ley mencionada habilitó la modificación del antiguo artículo 67 –que regulaba las atribuciones del Congreso de la

---

<sup>478</sup> Casos “Polino”, F. 317:335 (año 1994) y “Romero Feris”, F. 317:711 (año 1994).

<sup>479</sup> B.O. 31-12-93.

Nación– con relación a su inciso 27<sup>480</sup> y la incorporación de dos nuevos incisos referidos a la legislación delegada y a la intervención federal<sup>481</sup>.

También permitió el tratamiento por parte de la Convención Reformadora de modificaciones al mencionado artículo, en lo relativo al fortalecimiento del régimen federal, a los institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales, y a la adecuación de los textos constitucionales a fin de garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas<sup>482</sup>.

Y de manera más genérica habilitó, en lo que aquí resulta de interés, la *actualización* de las atribuciones del Congreso previstas en el entonces artículo 67 de la Constitución Nacional<sup>483</sup>. Esta habilitación amplia permitió la presentación de gran cantidad de proyectos de reforma a distintos aspectos regulados por ese artículo 67<sup>484</sup>.

#### **4. La habilitación de la actualización de la cláusula del progreso.**

Antes de ingresar a la reseña de lo acontecido en la Convención es importante resaltar que en su seno se encontraban representadas las más diversas ideologías no sólo políticas, sino también filosófico-jurídicas, lo que llevó a que en muchas oportunidades se debatieran larga y acaloradamente los temas a reformarse a fin de intentar alcanzar un acuerdo<sup>485</sup>. En ese sentido señala Masnatta, convencional por el

---

<sup>480</sup> Ver art. 2º inc. a). El inciso 27 se refería a la atribución de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital Federal y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

<sup>481</sup> Ver art. 2º, inc. c) y Núcleo de Coincidencias Básicas -incorporado en el art. 2º de la Ley Nº 24.309- punto G), apartado b) y punto LL), respectivamente

<sup>482</sup> Ver art. 3º, puntos A), I) y LL), respectivamente.

<sup>483</sup> Ver art. 3º, punto E).

<sup>484</sup> Se presentaron 815 proyectos de reforma a este artículo, siendo la norma que más propuestas de modificación recibió en 1994. El segundo artículo en cantidad de modificaciones propuestas fue el anterior artículo 86, sobre las atribuciones del Poder Ejecutivo, con 230 proyectos presentados. Ver gráfico Nº 8 en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”, T. VII, p. 7528, Ed. La Ley, Bs. As. 1998.

<sup>485</sup> Las siguientes expresiones políticas estuvieron representadas en la Convención de 1994: Partido Justicialista, Unión Cívica Radical, Frente Grande, Partido Renovador de Salta, Frente Cívico y Social de Catamarca, Alianza Unidad Socialista, Pacto Autonomista Liberal, Partido Demócrata de Mendoza, Fuerza Republicana, Partido Demócrata Progresista, Movimiento por la Dignidad y la Independencia, Cruzada Renovadora de San Juan, Unión de Centro Democrático, Movimiento Popular Jujefío, Acción Chaqueña, Movimiento popular Fuegoño, Movimiento Popular Neuquino, Partido Bloquista (Nómina de convencionales y representaciones políticas en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”, cit., T. VIII, pp. 975/979).

justicialismo, “...el arco ideológico de la Convención ofrecía en sus 19 bloques todas las expresiones políticas y pese a las profundas diferencias entre ellos la votación unánime del texto final al que se arribó prueba el consenso político arribado...”<sup>486</sup>.

Ingresando ya a lo ocurrido dentro del seno de la Convención, cabe recordar que en lo que interesa al tema objeto del presente estudio, en la Comisión de Redacción se planteó expresamente si el entonces inciso 16, conocido como la *cláusula del progreso* debía considerarse habilitada por el legislador para su reforma o actualización.

En ese sentido el convencional Quiroga Lavié señaló que esa cláusula “...que fue el programa de gobierno de la Constituyente histórica, no encuentra ninguna oposición para que la Constituyente del presente reformule el programa histórico para el futuro de la República. Estaríamos escapando a la misión fundamental a que nos ha llamado la necesidad de la Reforma. Este tema sí está habilitado para reformarse, pero tenemos que esperar el despacho de la comisión especializada porque, efectivamente, no corresponde que esta comisión tome este tema como competencia originaria...”<sup>487</sup>.

En efecto, fueron las Comisiones del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, por un lado, y de Competencia Federal, por el otro, las encargadas de considerar los 48 proyectos presentados por los convencionales constituyentes para la modificación de ese inciso 16, los que, por lo general, hicieron hincapié en diversos aspectos vinculados con la promoción de la educación, del trabajo y del desarrollo equilibrado de provincias y regiones <sup>488</sup>.

En tal sentido, las comisiones mencionadas aprobaron sendos dictámenes por los que se aconsejó a la Comisión de Redacción la incorporación de los siguientes textos vinculados con el inciso 16: (Corresponde al Congreso) “*Promover políticas*

---

<sup>486</sup> Masnatta, H. “Interpretación de la Constitución”, en Rosatti y otros, cit., p. 17 y ss., en esp. nota 36 al pie de la p. 33.

<sup>487</sup> Ver debate dentro la Comisión de Redacción en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV pp. 4039/4040.

<sup>488</sup> Entre otros, presentaron proyectos de actualización de ese inciso los convencionales Quiroga Lavié, Hernández (Antonio M.), Lludgar, Álvarez (Carlos A.), Roulet, Rodríguez (Jesús), Mestre, Massaccesi, Barcesat, Auyero, Cafiero (Antonio F.), Iribarne, Solanas, La Porta, Rico, Masnatta, Maqueda, y Kammerath. Ver estos proyectos en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. II, pp. 890/891, 910/922, 923/926, 926/928, 1025/1028, 1302/1309, 1321, 1404, 1419/1422, 1550/1551, 1843/1844, 1853/1855, 1917 y 1953/1954 y T. III, pp. 2039/2044, 2099/2101, 2652/2655 y 2738/2747, respectivamente.

*diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones, correspondiendo al Senado la iniciativa parlamentaria acorde al artículo 107 de la Constitución Nacional*<sup>489</sup>.

Y, por otra parte, el agregado: *“Dictando leyes de organización y de base de la educación que garanticen la unidad nacional y el respeto a las particularidades provinciales y locales y que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos, la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, promoviendo la cultura, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico en todas las áreas del conocimiento*”<sup>490</sup>.

## **5. La inclusión del concepto desarrollo humano en la nueva cláusula del progreso.**

Sin embargo en lo que se refiere a la inclusión del concepto desarrollo humano en esa norma, las comisiones citadas no elaboraron propuesta de texto constitucional alguno y sólo uno de los proyectos presentados por los convencionales constituyentes lo hizo expresamente.

### **5.1. El proyecto Cafiero.**

Se trató, en efecto, de un proyecto presentado por un convencional que había gravitado en forma determinante en toda la etapa previa a la reforma constitucional y cuya preocupación por el tema del desarrollo humano venía de tiempo atrás, razón por la cual no resulta extraño que su iniciativa haya sido receptada por los demás convencionales, aún cuando luego, en los debates, se propusieran distintas alternativas de redacción derivadas de las diferentes posturas filosófico-jurídicas al respecto.

---

<sup>489</sup> Este texto aprobado por el Dictamen de Comisión N° 13 de la Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal luego sirvió de base para el texto finalmente elaborado por la Comisión de Redacción e incorporado en el segundo párrafo *in fine* del actual inciso 19 del artículo 75 C.N. Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV. pp. 3872/3876.

<sup>490</sup> Texto aprobado por el Dictamen de Comisión N° 26 de la Comisión de Competencia Federal Municipal que luego sirvió de base para el texto finalmente elaborado por la Comisión de Redacción e incorporado en el tercer párrafo del actual inciso 19 del artículo 75 C.N. Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV. pp. 4010/4013.

En realidad, el convencional Antonio Cafiero –que, como se dijo anteriormente, tomó parte de las negociaciones políticas entre el radicalismo y el justicialismo que finalmente concluyeron con el consenso alcanzado en el *Pacto de Olivos*<sup>491</sup>– bregó por la incorporación de la teoría del desarrollo humano en el texto constitucional ya desde el debate parlamentario de la Ley N° 24.309. En su rol de senador por la Provincia de Buenos Aires, sostuvo el 20 de octubre de 1993: *“Toda Constitución es un proyecto nacional, un proyecto de vida en común. Exterioriza valores y creencias. Como tal toda Constitución exhibe una filosofía (...) queremos hacer una reforma cuya alma, cuya pasión no se cifra en la libertad o la justicia social (...) Ésta debe ser –a mi juicio– la Constitución que debe animar el progreso humano...”*<sup>492</sup> (el destacado es propio). Y agregó *“El progreso no es una simple cuestión de crecimiento económico; el progreso no es ‘incrementalismo’; el progreso no significa disponer de las mejores tecnologías, aunque sean necesarias para sus fines. Si el progreso no se centra en el hombre, no es progreso; será crecimiento, que es otra cosa. Si el progreso no tiene una dimensión cualitativa basada en el hombre y sólo representa una mera expresión cuantitativa de la cantidad de riqueza que se crea, deja de ser tal, conforme a criterios ampliamente aceptados en el mundo contemporáneo tanto por el magisterio de la Iglesia Católica como por las propias Naciones Unidas. Por eso afirmamos que esta reforma tiene que apuntar al progreso humano”*<sup>493</sup> (el subrayado no se encuentra en el original).

Y en la sesión del día siguiente insistió: *“...nosotros queremos que esta Constitución considere una cláusula del progreso humano, que se haga eco de la teoría moderna del desarrollo, que no se basa exclusivamente en el crecimiento económico, sino en el de las personas. Y que ello sea en plena concordancia con lo que dicen los organismos internacionales más avanzados. Y que en nuestros oídos resuene aquello del desarrollo del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Nosotros quisiéramos que estos principios quedaran plasmados en la nueva Constitución. Hemos presentado un proyecto*

---

<sup>491</sup> El mismo Cafiero recordó su participación en aquella etapa, al hacer uso de la palabra como senador durante el debate parlamentario que luego dio lugar a la sanción de la Ley N° 24.309 (“Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores” Octubre/Noviembre 1993, p. 3808).

<sup>492</sup> “Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores” cit., p. 3789.

<sup>493</sup> “Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores”, cit., p. 3796.

*de cláusula que (...) aspire a consagrar el sustento social del desarrollo, permitiendo que todos los argentinos puedan acceder a una vida justa, digna y libre. Y que se reimplante en el ánimo, en la conciencia y en la vida de los argentinos la justicia social”*<sup>494</sup>.

Sin embargo, el texto que propuso no fue incorporado al que finalmente integró la Ley N° 24.309, lo que lo llevó a insistir sobre la cuestión fuera del ámbito del Congreso de la Nación. Con el fin de instalar el tema en la sociedad con miras a la Convención que se iba a realizar en Santa Fe, el entonces senador Cafiero publicó las transcripciones de sus intervenciones en las sesiones citadas en una publicación especial a la que tituló *“Una Constitución para el Progreso Humano”*<sup>495</sup>.

Unos meses después, ya reunida la Convención Reformadora de 1994 y en su rol de convencional por el Partido Justicialista, Cafiero continuó por la misma senda y redactó y presentó un proyecto de modificación al artículo 67, inciso 16, en los siguientes términos: (Corresponde al Congreso) *“Proveer lo conducente al desarrollo humano integral, al progreso armónico del país con justicia social y sustentabilidad ambiental, al adelanto y bienestar de todas las provincias, al avance y difusión universal de la educación en todos sus niveles y del conocimiento, a la investigación científica y tecnológica, y a la libre iniciativa privada y la productividad, promoviendo la inmigración, las obras y servicios de infraestructura básica, la introducción y establecimiento de nuevas industrias y tecnologías, y la radicación de capitales extranjeros, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de estímulo”*<sup>496</sup>.

En los fundamentos de su propuesta el convencional señaló que este proyecto apuntaba a poner el texto constitucional *...a la altura de los complejos desafíos que plantea nuestro mundo; desafíos que se sintetizan en el primer precepto de la cláusula: la promoción del desarrollo humano integral. Entendiendo el mismo como ‘la ampliación de las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo’...*”.

---

<sup>494</sup> “Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores”, cit., p. 3901.

<sup>495</sup> Cafiero, A. “Una Constitución para el Progreso Humano” Ed. Honorable Senado de la Nación, Bs. As., 1993.

<sup>496</sup> Ver proyecto y fundamentos en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. II, pp. 1843/1844.

En base a los conceptos sobre desarrollo humano contenidos en los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostuvo asimismo que el crecimiento económico de las sociedades debe ser participativo, bien distribuido y sostenible.

Agregó que, desde esa perspectiva, no se trataba de alterar el espíritu de la Constitución, sino de formular similares objetivos e ideales en el lenguaje actual traduciendo las realidades antiguas a las modernas. Y concluyó que la reforma así proyectada afianzaba y definía “...*el rol renovado del Estado para el siglo XXI: promotor, regulador, compensador, sin perder de vista la centralidad que el desarrollo y progreso del ser humano tiene en toda estructura social y política, desde que el bien de la persona es el fundamento, el objeto y el fin de la organización social*”.

## **5.2. La cuestión en la Comisión de Redacción y en el Plenario de la Convención.**

El 3 de agosto de 1994 en ocasión de considerar los despachos de las Comisiones de Competencia Federal y del Régimen Municipal, sus Economías y Autonomía Municipal, la Comisión de Redacción aconsejó la aprobación de un proyecto de texto agregado como inciso 16 *bis* del artículo 67, que incluía el concepto desarrollo humano en su primer párrafo, en los siguientes términos: (Corresponde al Congreso) “*Proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo productivo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, y a la investigación y desarrollo científico y tecnológico y su difusión y aprovechamiento...*”<sup>497</sup>.

Esa redacción fue considerada en sesión plenaria de la Convención Constituyente, en especial, a partir del 9 de agosto de 1994.

Fue el convencional Auyero quien, al debatirse diversas cuestiones referidas al federalismo fiscal y educativo contempladas en las propuestas de reforma al antiguo artículo 67, introdujo la cuestión de la cláusula del progreso en el recinto y resaltó su

---

<sup>497</sup> Ver Comisión de Redacción, Orden del Día Nº 8, en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4270/4284, en esp. p. 4271.

importancia al señalar: *“...En su momento la discusión sobre esta cláusula definió los parámetros del progreso para el siglo pasado, cuando se sancionó la Constitución de 1853.*

*Cuando comenzamos a discutir esta cuestión no teniendo mucha certeza de si era viable el debate de la cláusula del progreso dada la categoría de los temas habilitados, nos preocupó que siendo uno de ellos la actualización del artículo 67 era menester reformular ideológica y doctrinariamente lo que en 1994 debíamos considerar como cláusula del progreso.*

*Es así que avanzamos en distintas conversaciones con señores convencionales pertenecientes a otros bloques como Antonio Cafiero y Raúl Alfonsín, y habíamos alcanzado algunas compatibilizaciones acerca de cómo estructurar en el texto la idea del progreso social en la Argentina, con crecimiento económico, estabilidad y justicia social...”.*

Sin embargo aclaró que el dictamen emitido finalmente por la Comisión de Redacción no alcanzaba los objetivos oportunamente planteados ya que hacía especial hincapié en un concepto de progreso directamente referido a la productividad como incremento de bienes o como ventajas comparativas, lo que resultaba insuficiente. Y recordó que en el texto que se había consensuado previamente, se había hecho alusión a dos temas: el estímulo para la pequeña y mediana empresa, por un lado, y el desarrollo autosustentable, por el otro, que se encontraban ausentes en la propuesta analizada. Agregó, además, que otro gran ausente en la redacción era el rol del Estado.

En consecuencia sostuvo: *“...la cláusula que se propone en el dictamen de mayoría es imperfecta, ideológicamente equivocada... La definición en una Constitución del perfil ideológico y doctrinario del progreso constituye un tema de enorme y capital importancia. De ninguna manera es un tema abstracto...”.*

Por ello solicitó la revisión y reformulación del texto y afirmó: *“...Estamos definiendo el perfil ideológico del progreso de la Argentina con vistas al siglo XXI (...) está faltando una deliberada determinación de lo que hemos señalado en cuanto al eficaz desempeño del Estado como garante de la justicia social y promotor de la*

*solidaridad al lado de la iniciativa privada, estimulando la igualdad de oportunidades y la promoción de bienes y servicios...*"<sup>498</sup>.

El convencional Masnatta opinó que debía corregirse el orden en la redacción de ese primer párrafo del inciso proyectado como 16 bis, el que, a su ver, debía decir "*defensa del valor de la moneda*" luego de "*desarrollo humano*"<sup>499</sup>.

Y el convencional Barcesat consideró que debía agregarse en ese párrafo la expresión "*políticas de pleno empleo*", porque "*...si se hace posible el pleno empleo no debe existir ninguna duda de que buena parte de la política de derechos humanos estará encarada y resuelta...*"<sup>500</sup>.

Por su parte Antonio María Hernández señaló que el proyectado inciso 16 bis era una complementación de la cláusula del progreso del inciso 16 y resaltó que "*...se va a seguir tratando de facultades concurrentes entre gobierno federal y provincias, o sea que no se va a modificar la distribución de competencias...*". Y destacó específicamente desde el punto de vista federal que "*...el crecimiento económico de la Nación y el poblamiento del territorio a través de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, es un mandato claro que va a tener el Congreso de la Nación. También aquí se establece que tendrá que ser cámara de origen el Senado, lo cual (...) constituye una reivindicación federalista muy importante*"<sup>501</sup>.

La convencional Salinas indicó que al hablar de desarrollo necesariamente debía hablarse de desarrollo humano sustentable basado en la justicia social ya que esta última "*...es la que da a la persona lo que le corresponde por su dignidad y por su valor ontológico como persona. Es mucho más que la justicia conmutativa o que la distributiva. La justicia social es el norte (...) que tiene como principio y fin promover a la comunidad para llegar a la realización humana en toda su riqueza ontológica...*". Y agregó: "*...El desarrollo humano sustentable es un proceso que demuestra el avance, el progreso de una comunidad hacia el destino deseado...*"<sup>502</sup>.

---

<sup>498</sup> Ver "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, pp. 5574/5576 y p. 5748.

<sup>499</sup> Ver "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, p. 5577.

<sup>500</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, p. 5585.

<sup>501</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, p. 5595.

<sup>502</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, p. 5606.

Elisa Carrió agregó, a su vez, que a través del trabajo en las distintas comisiones de la Convención Reformadora se había intentado acordar un nuevo principio de justicia en la Argentina, sustancialmente diferente del que subyacía en la Constitución de 1853, ahora basado en la igualdad en los puntos de partida, lo que resultaba plenamente aplicable a la nueva “...*cláusula del progreso cuando se plantea desarrollar y proteger el desarrollo científico y tecnológico pero sujeto al desarrollo humano...*”<sup>503</sup>.

El convencional Rosatti sostuvo que la “...*cláusula de la prosperidad del siglo XXI tiene que ser la del desarrollo humano, la del desarrollo económico sustentable y la de la educación...*”. Y agregó que debía quedar claro para los aplicadores de la Constitución que la interpretación de los constituyentes era que el rol del Estado debía ser el de promotor de la solidaridad y el de garante de la justicia social<sup>504</sup>.

Luego de esas intervenciones y al momento de realizar la votación del texto que había sido propuesto por la Comisión de Redacción para el primer párrafo del inciso numerado como 16 *bis* del entonces artículo 67, el convencional Antonio Cafiero hizo uso de la palabra y resaltó: “...*La llamada cláusula del progreso inserta por Alberdi en la Constitución de 1853 fue única en el Derecho Constitucional comparado de entonces. A juicio de Alberdi era necesario dejar en la Constitución los medios por los cuales habría de alcanzarse la prosperidad de la Nación y el adelanto de las provincias...*”. Y continuó: “...*Estamos fijando las normas del proyecto nacional de los argentinos para el siglo XXI. Estamos modificando la cláusula del progreso y diciéndole a la actual generación y a las que vienen cuál es el pensamiento de los convencionales de 1994, cómo debe ser la organización institucional, social y económica de la Argentina para el siglo que viene...*”. En esa línea concluyó proponiendo que “...*en la cláusula del progreso que se propicia en el dictamen de la mayoría, se incorpore a continuación de*

---

<sup>503</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VI, p. 5651. En la intervención de Carrió es importante destacar que al explicar ese “*nuevo principio de justicia*” la convencional mencionó expresamente el pensamiento de John Rawls, alusión no menor dada la influencia que ese filósofo norteamericano ejerció sobre las ideas de Amartya Sen y, por ende, sobre su *teoría del desarrollo humano*.

<sup>504</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VI, p. 5682.

*'progreso económico' la cláusula 'con justicia social' (...) por constituir uno de los valores más importantes que la sociedad moderna debe defender..."*<sup>505</sup>.

El convencional Marcone adhirió a lo propuesto por su par preopinante ya que, según agregó: *"...Existe una jerarquía de valores. La política que subordina la economía a sus decisiones y, la economía que debe estar al servicio del hombre. Ésta es doctrina de la Iglesia Católica Apostólica Romana y de todas las religiones judeocristianas (...) La justicia social es un valor privilegiado y no podemos hablar de progreso económico si no le ponemos su destinatario que es el ser humano, hombres y mujeres. Tenemos que atar ese progreso económico al hombre y a la mujer, a la familia..."*<sup>506</sup>.

También manifestaron expresamente su apoyo a la inclusión de la expresión *justicia social* en el texto constitucional los convencionales Kesselman, Núñez, Orsi y Alfonsín (quien señaló que de esa forma *"...le damos un sentido muy especial a esta Constitución y al país que queremos..."*<sup>507</sup>).

El convencional Cullen, desde otro ángulo, señaló que debía tenerse presente que con cualquier modificación que se introdujera al artículo 67, inciso 16, se estarían delegando facultades de las provincias a la Nación, razón por la cual debía existir una necesaria contrapartida en la modificación al entonces artículo 107 –hoy, artículo 125– tal como había existido en el texto constitucional de 1853<sup>508</sup>.

Por último hizo uso de la palabra nuevamente el convencional Auyero quien puso de resalto que con el fin de conciliar y consensuar, su bloque iba a dar su apoyo a la propuesta del convencional Cafiero de introducir en el texto constitucional el concepto *justicia social* a continuación de la expresión *progreso económico*<sup>509</sup>.

En esa instancia el convencional Marín, en nombre de la Comisión de Redacción leyó el texto de ese primer párrafo que se sometería a votación, el que rezaba: *"Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación*

---

<sup>505</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, pp. 5749/5750.

<sup>506</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, p. 5750.

<sup>507</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, pp. 5750/5751.

<sup>508</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, p. 5750.

<sup>509</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. VI, p. 5751.

*profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda y a la investigación y desarrollo científico y tecnológico y su difusión y aprovechamiento”.*

Efectuada la votación en el recinto, el proyecto de norma así redactado recibió una abultada aprobación por parte de la Convención Reformadora, ya que sólo cinco de sus integrantes votaron en contra del texto propuesto<sup>510</sup>.

### **5.3. La ampliación de fundamentos de la incorporación del concepto desarrollo humano en la cláusula del progreso.**

#### **a) La inserción del convencional Cafiero.**

Luego de practicada la votación, el convencional Cafiero solicitó una nueva intervención para señalar que dado lo avanzado del debate y de la hora, no había podido fundamentar su proyecto, por lo que pidió –y le fue aceptada– la inserción de sus expresiones con respecto al texto propuesto y aprobado.

En esa inserción su autor recordó que la cláusula del progreso incluida en el texto constitucional de 1853 había sido un dato original para las constituciones de aquella época y que se había debido a la propuesta de Juan Bautista Alberdi.

Agregó que la orientación de esa cláusula de 1853 indicaba claramente que *“...tanto el poder como el progreso se basaba entonces en la tierra, como propiedad y dominio y también como espacio a conquistar y poblar. En la posesión de ese espacio y en la extensión del mismo, en la prolongación de las fronteras, se hallaban los fundamentos de un Estado que además invocaba el valor supremo de libertad...”*.

Efectuó luego una breve reseña histórica de la evolución en los fundamentos del progreso a la luz, esencialmente, de las consecuencias de la segunda revolución industrial y de la segunda guerra mundial, el surgimiento de la idea del Estado de bienestar y el constitucionalismo social y su posterior entrada en crisis.

Y agregó *“...Si, como se propone en la nueva cláusula constitucional que estamos debatiendo, el progreso en general tiene como finalidad el desarrollo humano, entonces el “progreso económico” debe hacerse cargo de los desequilibrios que genera. En este “hacerse cargo” cobra plena significación la anexión explícita de la justicia social como valor inescindible del progreso económico...”*.

---

<sup>510</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VI, p. 5752.

Ahondó luego en el concepto de justicia social y señaló en ese sentido que “...si se toma a la persona como miembro activo de la sociedad que aporta sus esfuerzos al bien común y que debe recibir de la sociedad lo que necesita para perfeccionarse como tal persona, hablamos de justicia general o social. La doctrina social de la Iglesia, a partir de Pío IX (Encíclicas *Divini Redemptoris* y *Quadragesimo Anno*) emplea el término ‘justicia social’ como sinónimo de justicia general. Esta justicia social a diferencia de la justicia particular o conmutativa, no implica igualdad aritmética en la relación (...) sino una igualdad geométrica o proporcional: La persona es considerada con relación a su posición relativa en la sociedad, en función no sólo de lo que aritméticamente aporta, sino también de sus necesidades concretas, de sus potencialidades personales y de su ubicación familiar...”.

Sostuvo que en términos constitucionales la justicia social “...es una concepción del derecho no estática, sino enteramente dinámica que, conforme con las mutaciones constantes de las condiciones económicas y sociales, busca la realización efectiva del bien común. Resulta en este sentido más que un derecho una doctrina jurídica que corresponde a todos los demás derechos y que hace a la esencia de la dignidad de la criatura humana, individual y colectivamente considerada...” Y postuló la necesidad de un “Estado de justicia” que, añadió, “...asegura no sólo la libertad y el derecho en abstracto, sino el efectivo acceso a esos derechos por parte de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad, en condiciones si bien no de una absoluta igualdad económica, sí de una igualdad jurídica y de una ‘equivalencia de condiciones’ o igualdad de oportunidades que es generada por el mismo Estado. Éste, en efecto, no sólo ejerce su función tradicional de Poder de Policía (...) o la de prestador de un servicio social público (...) sino también la de tutela positiva, promoción y fomento de las personas, sectores o regiones rezagadas o desfavorecidas...”.

Puso de relieve, por otra parte, que esa nueva cláusula del progreso “...no se trata de una cláusula voluntarista, ni meramente enunciativa. Ella es portadora de ideas, creencias y valores que nutren el modelo de país a construir en el próximo milenio...”.

Refirió antecedentes constitucionales en el derecho comparado y señaló su satisfacción por la incorporación del concepto desarrollo humano en el inciso nuevo.

En tal sentido indicó: *“...Han cambiado los tiempos en que la idea de progreso era asociada exclusivamente a la existencia de un marco de libertades propicias al crecimiento económico...”*. Con expresa remisión a los criterios de Naciones Unidas recordó que *“...al desarrollo humano le interesa tanto la generación de crecimiento económico, como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte, como las privaciones humanas del Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado. Se inspira en las metas a largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo. El objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo. Una de ellas es el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico limpio y seguro. A cada individuo debe dársele también la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar de la libertad humana, económica y política”*.

Afirmó: *“...He aquí un programa, un proyecto nacional para los argentinos del siglo XXI...”* y al preguntarse acerca de los medios para lograr ese fin constitucional de desarrollo humano enfatizó: *“...La cláusula bajo consideración los enumera correctamente: El progreso económico con justicia social, ya que si bien es cierto que el crecimiento no es el objetivo del desarrollo humano, la ausencia de crecimiento puede significar su fin. Pero el crecimiento no debe ser un simple número agregado, también es importante su calidad, a la que genéricamente alude el término justicia social. La productividad de la economía nacional, entendida como el uso eficiente de todos los recursos naturales, humanos, de capital y tecnológicos disponibles. La defensa del valor de la moneda como garantía de la estabilidad económica sin la cual se hace no sólo difícil el progreso económico, sino también la justicia social y el propio desarrollo humano...”*.<sup>1</sup>

Finalmente el convencional Cafiero consideró que *“...Si bien la nueva cláusula del progreso contiene preceptos generales, propios de la normativa constitucional, su interpretación por el legislador y por la jurisprudencia debe ajustarse al espíritu del constituyente. De la misma manera que la cláusula original inspiró el proyecto de la llamada “generación del ochenta” y frecuentes fallos de la Corte Suprema de Justicia de*

*la Nación, esta nueva prescripción constitucional que estamos introduciendo –de la que, humildemente, me considero uno de sus forjadores– deberá constituir el proyecto nacional para los argentinos del siglo XXI...”. Y puso de resalto que esa nueva cláusula del progreso “...fija como criterio interpretativo esencial, que le corresponde al Estado y a la sociedad –y no al mercado– asumir la responsabilidad de proveer el marco general de los fines que integran el desarrollo humano (...) No hablamos entonces de abstracciones ni de proclamas voluntaristas. Es así que esta cláusula deberá entenderse de manera unívoca como pronunciándose taxativamente a favor de un crecimiento de la economía asociado a los salarios dignos, al empleo pleno y a condiciones equitativas de trabajo; a asignaciones presupuestarias que permitan un gasto social suficiente, eficaz y equitativo en materia de educación, salud, vivienda y servicios sanitarios; a la participación de la comunidad en la sociedad y la administración de la infraestructura esencial básica; a la eliminación de toda forma de exclusión y marginalidad social mediante el estímulo de fórmulas autogestionarias que contemplen el potencial productivo de las poblaciones pobres; al desarrollo de programas de asistencia específica para la niñez, las mujeres embarazadas, los ancianos y cualquier grupo social desfavorecido; al disfrute de un medio ambiente sano y seguro. En suma: a un desarrollo económico que sirva para ampliar las opciones de las personas en el acceso a la plenitud de su condición humana...”.*

Por lo expuesto finalizó: “...No dudo, señores convencionales, que estamos en presencia del mejor legado constitucional para las generaciones futuras: El desarrollo humano, paradigma por excelencia de los tiempos por venir”<sup>511</sup>.

En esos términos concluía entonces la intervención de quien fue el impulsor de la incorporación de la teoría del desarrollo humano en el texto constitucional<sup>512</sup>.

---

<sup>511</sup> Ver inserción solicitada por el convencional Antonio Cafiero en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VII, pp. 6945/6951.

<sup>512</sup> La estrecha vinculación de Antonio Cafiero con el tema del desarrollo humano no concluyó en el seno de la Convención de 1994: en 1995 publicó “Desarrollo Humano: un diálogo con la economía y con las ciencias sociales” y “Desarrollo Humano: un diálogo con la filosofía”, ambos editados por el Honorable Senado de la Nación en la Ciudad de Bs. As. Y de 1996 a 2000 fue el encargado de publicar los “Informes sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires”, también editados por el Senado, en su carácter de Director del Programa Argentino sobre Desarrollo Humano (Programa surgido en 1994 a partir de la firma de un convenio entre el PNUD y la entonces Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado de la Nación).

## **b) La inserción de la convencional Carrió.**

Elisa Carrió también jugó un papel importante en la génesis del texto de la cláusula constitucional del desarrollo humano.

Desde un ángulo filosófico-jurídico y político algo diferente al de Cafiero, Carrió sostuvo que el hecho de incorporar esa norma al texto de la Constitución implicaba hacerse eco de teorías de filosofía jurídica como la de Rawls, que pugnaban por llegar a un concepto de justicia basado en lograr una igualdad en los puntos de partida, algo que la convencional mencionó en el debate, como ya fue visto.

Precisamente en ese sentido, la convencional mencionada también solicitó una inserción con relación a este tema y expresó: “...*El texto constitucional ya sancionado, al darle jerarquía constitucional a diversos tratados sobre derechos humanos, y obligar al Congreso a dictar medidas de acción positiva para asegurar igualdad de condiciones y trato, es decir, la discriminación inversa, junto con la nueva cláusula del progreso que ahora se somete a votación y distintos principios contenidos en el régimen de la coparticipación federal, nos está acercando a un nuevo concepto de justicia constitucional, que es la filosofía que de ahora en más va a presidir el texto constitucional que se apruebe y que está basado precisamente en igualar las oportunidades mediante programas legislativos y reconocimiento de derechos constitucionales. Ello significa que la Convención se ha hecho cargo de que la sola libertad y competencia no bastan para asegurar un orden justo si no aseguramos al mismo tiempo un igual punto de partida...*”.

Según la mencionada convencional, el principio de justicia social constitucional se reflejaba claramente en la nueva cláusula del progreso<sup>513</sup>.

---

En el año 2000 presentó junto con Pedro Del Piero un proyecto de ley que fue aprobado en su Cámara pero que caducó en la de Diputados, por la que se creaba en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación el Consejo Nacional de Desarrollo Humano, cuya misión sería la de orientar al sector público en las políticas, acciones y programas para el logro del desarrollo humano plasmado en la Constitución Nacional (art. 1º).

<sup>513</sup> Ver inserción solicitada por la convencional Elisa Carrió en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VII, p. 7051/7052.

#### **5.4. La aprobación del texto del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional.**

La aprobación de las modificaciones al texto propuesto por la Comisión de Redacción por parte del plenario de la Convención dio lugar a que esa Comisión introdujera el texto finalmente acordado y lo aprobara por mayoría en su Orden del Día N° 14, del 18 de agosto de 1994, oportunidad en la que analizó la actualización y armonización de los entonces artículos 67 y 86 de la Constitución Nacional.

En efecto, en ese dictamen se aconsejó la siguiente redacción para el primer párrafo de un inciso numerado ahora como 19 del antiguo artículo 67: (Corresponde al Congreso) *“Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento...”*<sup>514</sup>, texto que finalmente fue el incorporado a la Constitución Nacional reformada en 1994, al no merecer objeciones puntuales al momento de votarse en general el entonces artículo 67<sup>515</sup>.

#### **5.5. El rol del Poder Ejecutivo.**

Si bien la inclusión del desarrollo humano en esta cláusula –y en las que se tratarán a continuación– se da dentro del marco de las atribuciones legislativas, la ampliación de las funciones normativas del Ejecutivo, especialmente las previstas en el inciso 3º del artículo 99, referido a los decretos de necesidad y urgencia y las del artículo 76, que regula la delegación legislativa, le otorga al Presidente de la Nación un rol sustantivo en estos temas. En el primer caso, ante circunstancias extraordinarias que hicieren imposible seguir los trámites previstos para la sanción de las leyes y en tanto no se trate de materia penal, tributaria, electoral ni de partidos políticos; en el

---

<sup>514</sup> Ver Orden del Día N° 14 de la Comisión de Redacción en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4291/4296, en esp. p. 4293.

<sup>515</sup> La votación en general del art. 67 obtuvo 167 votos afirmativos y 35 negativos. Sólo se votaron separadamente los incisos 12 y 23. Finalmente, en virtud del apoyo recibido, el entonces artículo 67 quedó aprobado en su totalidad conforme ese dictamen de mayoría de la Comisión de Redacción. Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VI, p. 6218 y p.6221.

segundo, sólo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, y dentro de las bases de la delegación y el plazo que establezca el Congreso.

En ambos casos, sin embargo, la práctica institucional ha excedido esos marcos restrictivos y muchas previsiones vinculadas con el desarrollo humano se han establecido por medio de estos mecanismos excepcionales, tema éste sobre el que se volverá más adelante en este trabajo.

## **6. El desarrollo humano de los pueblos indígenas argentinos.**

Como se dijo al comienzo de este capítulo, el concepto en estudio también fue incluido en el inciso 17 del artículo 75, al prever que le corresponde al Congreso, entre otras cuestiones, regular la entrega a las comunidades indígenas de otras tierras (además de las que tradicionalmente ocupan) que sean aptas y suficientes para el desarrollo humano.

Dentro del marco de la Convención de 1994 se presentaron 88 proyectos de reforma referidos al tratamiento del tema de los pueblos indígenas argentinos.

Sin embargo, pese a que en muchos de ellos se utilizaron conceptos como desarrollo sustentable<sup>516</sup>, desarrollo sociocultural y económico<sup>517</sup>, desarrollo individual y de su comunidad<sup>518</sup>, desarrollo económico, social y cultural<sup>519</sup> o se aludió al derecho de los pueblos originarios a desarrollarse íntegramente<sup>520</sup>, lo cierto es que en ninguno de esos proyectos se incluyó el concepto desarrollo humano.

La expresión recién aparece en el Despacho General de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, del 7 de julio de 1994, en el que se propuso incorporar como inciso 16 del entonces artículo 67 el siguiente texto: (Corresponde al Congreso)

---

<sup>516</sup> Ver proyecto de la convencional Roulet en "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. II, pp. 867/870.

<sup>517</sup> Ver proyecto de la convencional Sachs de Repetto y otros en "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T.II, pp.1088/1089.

<sup>518</sup> Ver proyecto del convencional Meana García y otros en "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. II, p. 1407.

<sup>519</sup> Ver proyecto del convencional Cappelleri en "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. II, p. 1693.

<sup>520</sup> Ver proyecto del convencional Bogado y otros en "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. II, pp. 1153/1155.

*“Reconocer, en concurrencia con las provincias, la preexistencia de los pueblos indígenas constitutivos de la Nación Argentina, garantizando el respeto a su identidad étnica y cultural, la personería jurídica de sus comunidades; la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, disponiendo la entrega de las aptas y suficientes para su desarrollo humano, las que no serán enajenables ni embargables; asegurar su acceso a una educación bilingüe e intercultural; y su participación en las decisiones para la utilización racional, administración y conservación de sus recursos naturales, en la gestión de sus intereses y en la vida nacional”<sup>521</sup>.*

En esa oportunidad se señaló que el fundamento para la interpretación del texto propuesto estaba dado por el reconocimiento de la existencia de diferentes pueblos indígenas, con su propia identidad étnica y sus peculiares culturas, que conforman el carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país.

A lo que se agregó que en concordancia con ese reconocimiento debía preverse el *“...otorgamiento de personería jurídica a las comunidades, para que puedan efectivamente decidir su organización interna y mantener su propia identidad cultural, y tomar las medidas pertinentes para otorgar la posesión y la propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan y la entrega de tierras aptas y suficientes para que se desarrollen de acuerdo a sus propias características...”<sup>522</sup>.*

La Comisión de Redacción de la Convención trató el texto propuesto y en su reunión del 8 de julio de 1994 e invitó a participar a la presidente de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, quien señaló, en lo que aquí interesa: *“Se ha trabajado (...) extensamente en un pequeño comité de redacción y existe ante nosotros un proyecto de despacho de la comisión redactora que voy a pasar a leer (...). El texto es el siguiente: ‘Reconocer como facultad concurrente con las provincias la existencia de los pueblos indígenas argentinos y la personería jurídica de sus comunidades, garantizar el respeto a su identidad histórica, étnica y cultural, y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. El acceso a la posesión y propiedad comunitaria de la tierra que*

---

<sup>521</sup> Ver Dictamen de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías N° 5 en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 3836/3839.

<sup>522</sup> Ver Informe que acompañó al Dictamen de mayoría de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, p. 3837.

*tradicionalmente ocupan y la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, las que no serán enajenables, transmisibles ni embargables y proponer su participación en la gestión de sus intereses”.*

A ello agregó la convencional Roulet: “...quiero dejar sentado dos cosas respecto de este despacho, la primera es que en la formulación actual no pudieron ser consultados la totalidad de los miembros de la comisión de nuevos derechos y garantías y, en últimos momentos hemos recibido algunas observaciones. La segunda cuestión que quiero dejar marcada es que desde el bloque radical no compartimos la observación que prevaleció en el trabajo de esta mañana sobre la inconveniencia de mantener el concepto de preexistentes que es la expresión con la que habíamos concluido nuestro acuerdo en dicha comisión...”. El debate posterior a esta intervención giró en torno a la terminología a utilizar en el texto constitucional en lo referido al reconocimiento de la existencia o de la *preexistencia* de los pueblos indígenas argentinos.

La inclusión de la expresión desarrollo humano, en cambio, no fue cuestionada ni debatida en el recinto<sup>523</sup>.

Hacia el final de esa reunión de la Comisión de Redacción los señores convencionales dejaron constancia de que se iba a intentar compatibilizar las diversas posturas señaladas en el debate a fin de lograr un único despacho sobre el tema indígena<sup>524</sup>.

Fue así como por Orden del Día N° 10 de la Comisión de Redacción se aconsejó la aprobación de un texto casi idéntico al que luego sería incorporado como texto definitivo del inciso 17 del artículo 75, al ser votado –con modificaciones ínfimas– por unanimidad en el seno del Plenario de la Convención<sup>525</sup>.

---

<sup>523</sup> Ver intervención de la convencional Roulet en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4197/4198. La discusión referida a la *existencia* o *preexistencia* puede verse en op. cit. pp. 4197/4213.

<sup>524</sup> Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4212/4213.

<sup>525</sup> Ver Orden del Día N° 10 de la Comisión de Redacción, del 10 de agosto de 1994, en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4287/4288. El texto decía: “Reconocer la *preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; otorgar la personería jurídica a sus comunidades; regular la posesión y el acceso a la propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, y la entrega de otras aptas para el desarrollo humano, las que no serán enajenables, transmisibles ni susceptibles de*

## **7. La inclusión del concepto desarrollo humano en la nueva cláusula ambiental.**

El concepto en estudio fue también incorporado en el actual artículo 41 que reconoce el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano.

En la Convención de ese año se presentaron 125 proyectos de reforma a la Constitución Nacional referidos a temas ambientales y en muchos de ellos se incluyó expresamente el vínculo directo y necesario entre el cuidado del medio ambiente y el desarrollo de la persona.

En ese aspecto las expresiones escogidas por los convencionales constituyentes para las propuestas de redacción de esa nueva norma constitucional ambiental fueron de lo más variadas y se pueden citar, entre ellas, el desarrollo de la persona<sup>526</sup>, el desarrollo sustentable<sup>527</sup>, el desarrollo de la persona humana<sup>528</sup>, el desarrollo en plenitud<sup>529</sup> y, también, el desarrollo humano<sup>530</sup>.

Estos proyectos de reforma fueron tratados oportunamente dentro del seno de la Convención por la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, la que concluyó elaborando un despacho de mayoría en los siguientes términos: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para que el desarrollo de las*

---

*gravámenes o embargos; y asegurar su participación en el manejo de sus recursos naturales y en la gestión de los intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.*

Ver votación por unanimidad en el recinto del Plenario de la Convención en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VI, pp. 5866/5869, en esp. p. 5869.

Y redacción definitiva en el Apéndice de la sesión plenaria en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VI, p. 5879. Ver asimismo, Orden del Día Nº 14 de la Comisión de Redacción en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4291/4296, en esp. p. 4292.

<sup>526</sup> Ver, por ejemplo, el proyecto del convencional Rosatti en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. II, pp. 851/856.

<sup>527</sup> Ver, entre otros, el proyecto de la convencional Roulet en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. II, pp. 864/867.

<sup>528</sup> Ver, por ejemplo, el proyecto del convencional Di Tulio y otros en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. II, p. 1022 y proyecto del convencional Bogado y otros en op. cit. T. II, pp. 1341/1342.

<sup>529</sup> Ver, entre otros, el proyecto del convencional Parente y otros en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. II, pp. 1042/1045.

<sup>530</sup> Ver, por ejemplo, proyecto del convencional West en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. II, pp. 1535/1538.

*actividades productivas satisfaga las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará la obligación de recomponer.*

*Las autoridades están obligadas a proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y la diversidad genética, y a la información y educación ambiental.*

*El Congreso establecerá la legislación de base con los principios comunes y los niveles mínimos de protección, sin alterar las jurisdicciones locales y las facultades propias de las provincias.*

*Queda prohibido el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y los radiactivos.*

*La Acción de Amparo procederá para la protección del derecho reconocido en este artículo, estando legitimado para interponerla el particular damnificado, las personas jurídicas especialmente reconocidas por ley a tal efecto y el defensor del pueblo”.*

Ese despacho fue luego analizado por la Comisión de Redacción de la Convención, en sus sesiones del 12 y 13 de julio de 1994.

En esa oportunidad y en lo que aquí interesa, distintos convencionales manifestaron su preocupación en el sentido que el texto propuesto para el primer párrafo de la norma parecía hacer hincapié en el desarrollo de las actividades productivas, desvinculándolo del desarrollo de la persona<sup>531</sup>.

Por ello y debido asimismo a otras inquietudes vinculadas con diversos aspectos de la redacción propuesta para la cláusula ambiental, la Comisión de Redacción invitó a participar de esas sesiones a la convencional Roulet, presidente de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías.

En ese contexto y con relación al primer párrafo de la norma en gestión, el convencional Rosatti señaló: “...hemos tenido en claro que el centro de la preocupación en el medio ambiente era el hombre, pero debemos dejar en claro que en la redacción

---

<sup>531</sup> Ver, entre otras, las intervenciones de los convencionales Estévez Boero, Rosatti y Saravia Toledo en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4073, 4074/4075 y 4077, respectivamente.

*final existe un acento demasiado específico con relación a la actividad productiva del hombre. Interpreto que esto es así por cuanto se toma no sólo una posición conservacionista, sino también una concepción de la naturaleza del desarrollo humano.*

*Realmente con las profundas transformaciones del hombre sobre la naturaleza del medio, desde este punto de vista, tal vez con alguna nueva terminología esta Convención incorpore el criterio textual del desarrollo sostenido y sustentable...<sup>532</sup>.*

*Esa idea fue compartida por sus pares en la sesión en cuestión y finalmente la convencional Roulet sostuvo: “...En lo que hace al primer párrafo, creo que es afortunado que se haya hecho una observación en relación con la falta de mención al desarrollo humano. La Presidencia lo acepta y lo hace en nombre de la comisión, con seguridad que nadie tendrá objeciones e incorporaremos el concepto del desarrollo humano en una frase que puede quedar redactada así: ‘Apta para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras’...<sup>533</sup>.*

*Fue así que la Comisión de Redacción aprobó el siguiente texto para ser sometido a la consideración del plenario de la Convención: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y tienen el deber de preservarlo. Las actividades productivas que satisfagan las necesidades presentes no comprometerán las de las generaciones futuras. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley.*

*El Estado proveerá a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad genética y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que ellas alteren las jurisdicciones locales.*

---

<sup>532</sup> Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, p. 4083.

<sup>533</sup> Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, p. 4091.

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos*<sup>534</sup>.

Finalmente en el Plenario de la Convención la cuestión fue debatida en la sesión del 20 de julio de 1994, oportunidad en la que el miembro informante de la Comisión de Redacción solicitó se sometiera a votación el texto transcrito, el que fue aprobado por amplia mayoría<sup>535</sup>.

## **8. Las facultades de las provincias y el desarrollo humano.**

La reforma constitucional de 1994 también incorporó el concepto desarrollo humano en la última parte del artículo 125.

Los temas vinculados con el fortalecimiento del régimen federal, las facultades propias y concurrentes de las provincias y la autonomía municipal, entre otros, fueron tratados en el seno de la Convención por dos Comisiones, a saber: la de Competencia Federal y la del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal.

En lo que resulta de interés para la cuestión analizada en el presente trabajo, esas Comisiones elaboraron distintos textos referidos a la modificación del antiguo artículo 107 de la Constitución Nacional, pese a lo cual ninguno de ellos incluyó el concepto desarrollo humano<sup>536</sup>.

Por su parte, luego de analizar las propuestas de las citadas Comisiones, su par de Redacción aconsejó al Plenario de la Convención la aprobación de un despacho parcial en estos términos: "*Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden también*

---

<sup>534</sup> Ver Orden del Día Nº 3 de la Comisión de Redacción, del 14-07-94 en "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. IV. p. 4259.

<sup>535</sup> La norma propuesta fue aprobada por 147 a favor y 34 en contra. Ver "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. V, pp. 4661/4666.

<sup>536</sup> Puede verse, por ejemplo, el Dictamen de la Comisión de Competencia Federal, Nº 4, por el que se aconsejó la aprobación de un agregado al entonces artículo 107 que rezaba: "*Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden (...) legislar sobre creación y organización de regímenes de seguridad social (...)* y en el que se aclaró que a los fines de una auténtica interpretación, debía tenerse presente que las incorporaciones propuestas se referían al cumplimiento estricto del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Ver "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. IV, pp. 3832/3833. Ver también Dictámenes Nº 6, Nº 12, Nº 13, Nº 25, Nº 26, Nº 27 y Nº 28 en "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994" cit. T. IV, pp. 3840/3841, 3867/3872, 3872/3876, 3998/4010, 4010/4013, 4013/4015 y 4015/4016, respectivamente.

*crear organismos de seguridad social propios y otros, en ejercicio del poder de policía de las profesiones; y promover la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura*<sup>537</sup>.

Sin embargo, al momento de ser considerado el tema en el seno del Plenario de la Convención<sup>538</sup>, el texto leído por el miembro informante de la Comisión de Redacción presentó algunas modificaciones, ya que rezaba: *“Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover la educación, la ciencia y la cultura”*<sup>539</sup>.

La sustitución del verbo “*crear*” por el verbo “*conservar*” suscitó intensos debates entre los convencionales, quienes centraron su atención en este tópico.

En medio de esa discusión, fue la convencional Carrió quien señaló: *“Esta cláusula se vincula con el artículo 107 de la Constitución Nacional. Para que no queden dudas de que estamos frente a facultades concurrentes se ha incorporado a la ciencia, la cultura y la educación. El primer párrafo del inciso 16) del artículo 67 no ha incorporado, por los menos en su síntesis, el contenido del artículo 107, a fin de evitar que se pueda interpretar que no es una facultad concurrente. Me parece que sería bueno que la comisión introduzca una modificación para aclarar esta situación”*.

En este punto el convencional Marín, miembro informante de la Comisión de Redacción afirmó: *“Es correcta la objeción formulada por la señora convencional Carrió. Tal vez, sería bueno que nos alcance una redacción tentativa para ver si podemos llegar a un texto definitivo”*.

También estuvo de acuerdo con lo señalado el convencional Cullen, quien propuso equiparar los textos de los entonces artículos 67, inciso 16 y 107, por lo que aconsejó la siguiente incorporación al texto de la última de las normas mencionadas: *“Proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo productivo, a la formación profesional de los trabajadores...”*.

---

<sup>537</sup> Ver Orden del Día Nº 8 en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. IV, pp. 4270/4284, en esp. p. 4272.

<sup>538</sup> Las cuestiones referidas a la competencia y al régimen federal fueron consideradas en el Plenario de la Convención a partir del 4 de agosto de 1994. Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. Vi, pp. 5353 y ss.

<sup>539</sup> Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. Vi, p. 5773.

En similar orden de ideas el convencional Hernández –también miembro de la Comisión de Redacción– manifestó su acuerdo con lo indicado por la convencional Carrió y agregó: *“Hacemos una referencia sintética porque nadie desconoce que son facultades concurrentes (...) Por otra parte ese artículo –y eso quedó claramente expresado en el debate– es una continuación de lo que fue la cláusula del progreso o del bienestar, que tuvo claro origen alberdiano. Por estas razones es que la comisión en unos momentos más va a proponer concretamente una síntesis de esos conceptos”*<sup>540</sup>.

Fue así como finalmente el 11 de agosto de 1994 el Plenario de la Convención aprobó como último párrafo del entonces artículo 107 el siguiente: *“Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales, y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”*<sup>541</sup>.

De esa manera quedaba formalmente incorporado en diversas normas del texto constitucional el concepto desarrollo humano con un sentido muy similar al que se estaba utilizando por aquel tiempo Naciones Unidas, tal como surge claramente de las exposiciones de varios de los señores convencionales, en especial de Cafiero y de Carrió quienes, como fue visto, en más de un oportunidad refirieron expresamente a esa línea de pensamiento internacional.

La *teoría del desarrollo humano* gestada a partir de las ideas de Sen y Ul Haq ingresaba así a nuestra Constitución y, en el decir de Cafiero, se convertía en el *“proyecto nacional para los argentinos del siglo XXI”*<sup>542</sup>.

---

<sup>540</sup> Ver intervenciones de los convencionales Carrió, Cullen, Marín y Hernández en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. Vi, p. 5775.

<sup>541</sup> El texto final fue aprobado por 131 votos a favor y 55 en contra. Ver “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. Vi, p. 5779. Ver texto definitivo en op. cit. p. 5783.

<sup>542</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VII, p. 6951.

**CAPÍTULO VIII**  
**EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO**  
**EN LOS TRATADOS CON JERARQUÍA CONSTITUCIONAL**  
**Y EN OTROS TRATADOS EN LOS QUE ARGENTINA ES PARTE**

Dada la decisión de los convencionales de 1994 de constitucionalizar la *teoría del desarrollo humano* es indispensable, a los fines de esta tesis, recordar cuál fue el tratamiento que esa reforma constitucional dio a los instrumentos internacionales que se hicieron cargo de ese concepto y que fueron suscriptos por nuestro país. Por otra parte es necesario también analizar el contenido específico de esos documentos con respecto al desarrollo humano.

A esos objetivos estará dedicado este capítulo.

La reforma constitucional de 1994 tuvo un impacto directo en la relación existente en nuestro ordenamiento jurídico entre el derecho interno y el derecho internacional. Escapa a los límites de esta tesis el analizar los antecedentes y proyecciones de este punto relevante, pero, en lo que aquí interesa, debe recordarse que con motivo de esa reforma el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional declaró, por una parte, la jerarquía supralegal de los tratados y de los concordatos con la Santa Sede y, por la otra, dotó de jerarquía constitucional a ciertos instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

La norma citada establece que le corresponde al Congreso: *“Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.*

*La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no*

*derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...”*

Como se dijo, no corresponde hacer aquí un análisis pormenorizado del texto transcrito, que ha merecido distintos pareceres en la doctrina y la jurisprudencia, pero a los efectos del presente capítulo sí debe recordarse que en oportunidad de debatirse esa norma en el seno de la Convención de 1994, el convencional Juan Pablo Cafiero, miembro informante de la mayoría, sostuvo que esa nueva disposición implicaba vincular a la Constitución Nacional “...con una nueva concepción del derecho internacional público, y con uno de los temas que sin duda puede ser el corazón de la nueva Constitución: La supremacía del hombre, la tutela del hombre como centro del ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo, da una responsabilidad internacional al Estado frente a cualquier violación a esos derechos de la persona...”<sup>543</sup>. E hizo hincapié en este último punto al señalar: “El Estado, a través de sus poderes, tiene responsabilidades concretas (...) El Poder Legislativo debe traducir en normas positivas la progresividad y la aplicación de los derechos humanos...”<sup>544</sup>. A lo que agregó, en relación con la operatividad de esos derechos que “...los que figuran en los Tratados Internacionales son operativos por sí mismos. Algunos son ejecutables por sí mismos, tienen una operatividad originaria, por su enunciación son exigibles para el Estado; otros, aunque necesitan de un mecanismo legal, son operativos porque su enunciación frente a la ausencia o morosidad legislativa deben ser tutelados...”<sup>545</sup>. Y al preguntarse acerca de cuáles eran esos derechos humanos enumerados en los tratados a los que la Convención luego otorgaría

---

<sup>543</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. V, pp. 5178 y ss., en esp. pp. 5178/5179.

<sup>544</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. V. pp. 5178 y ss. en esp. p. 5180.

<sup>545</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. V, pp. 5178 y ss. en esp. p. 5181. El convencional Cafiero (J.P.) luego profundizó esa idea en la inserción solicitada y aprobada en la 23 Sesión Ordinaria del 3 de agosto de 1994, en la que agregó: “Otro aspecto es el de la operatividad. En el despacho original de la comisión se había dispuesto incluir la ‘presunción de operatividad’ de los derechos y garantías. Pero hemos considerado que todos los derechos son operativos, por su sola enunciación: un derecho que no se realiza, no es un derecho. Hay algunos derechos que son fácilmente identificables como autoejecutorios. Otros, aunque refieran a una ley, están vigentes y pueden ser exigibles cuando ese derecho sea desconocido. Los llamados ‘programáticos’ implican una disposición de la voluntad política del Estado en desarrollar las condiciones que hacen a la vigencia de ese derecho, por lo que su postergación, omisión, y aún más, su negación, importa una responsabilidad del Estado y un acto inconstitucional...” (“Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VII, p.6766).

jerarquía constitucional señaló, entre otros, a “...la educación; a la cultura, al progreso científico; a la protección de la ciencia, la literatura y el arte...”<sup>546</sup>.

En el mismo sentido se expresaron distintos convencionales constituyentes quienes, como De Vedia, enfatizaron: “De lo que se trata es de atender a la progresividad de los derechos humanos y las crecientes necesidades del hombre que en su unidad existencial es materia y espíritu. Por el espíritu reclama la libertad y por la materia satisfacción de sus necesidades fundamentales. Estas son las exigencias que tenemos que satisfacer en este doble aspecto, el de los tratados de integración y de los que amplían los derechos humanos. En el texto constitucional que estamos proponiendo decimos que estos tratados deben entenderse como complementarios de las garantías y derechos consagrados en la Carta Magna, entendiendo con la expresión ‘complementarios’ que vienen a reconocer, fortalecer, completar y ampliar esos derechos, porque esto hace a la progresividad, en respuesta a las crecientes exigencias de la persona humana y de nuestra sociedad, y en la búsqueda de nuevos derechos que posibiliten el desarrollo pleno de su personalidad...”<sup>547</sup>. O, como Rosatti, quien remarcó: “...es una obligación del propio Estado –y así debe ser asumida, interpretada y aplicada– y de las autoridades convertir lo programático en operativo, remover los obstáculos de carácter económico y social que en la práctica puedan transformar un derecho o una garantía reconocida en una buena idea de práctica ilusoria...”<sup>548</sup>. Al igual que Alfonsín, quien señaló: “Debemos asumir el compromiso de garantizar el respeto universal y el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en todos los ámbitos: civiles, políticos, culturales, sociales y económicos, así como reconocer los mecanismos más apropiados para su protección. Estos principios son los pilares de toda interpretación de esta Constitución y del ordenamiento jurídico, y guiarán el accionar de los poderes del Estado. Estos poderes deberán adoptar todas las medidas

---

<sup>546</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. V. pp. 5178 y ss. en esp. p. 5181.

<sup>547</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. V, pp. 5207/5208.

<sup>548</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. V. p. 5282.

*necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento. Ante cualquier duda, deberá adoptarse la solución que provea una tutela más favorable a los derechos humanos...*<sup>549</sup>.

Por otra parte la íntima vinculación entre estos lineamientos y los señalados al redactarse la cláusula del artículo 75, inciso 19 fue puesta de manifiesto por la convencional Carrió, como ya se dijo en el capítulo anterior. Recuérdese que resaltó la incorporación al texto de la Constitución Nacional de la obligación del Congreso de dictar medidas de acción positiva y la importancia de la nueva cláusula del progreso, normas que junto con la decisión de dar jerarquía constitucional a diversos tratados sobre derechos humanos brindaba, a su entender, un nuevo concepto de justicia constitucional basado en igualar las oportunidades y los puntos de partida. En ese sentido remarcó “...*la coherencia de concepciones que presiden todos los textos hoy sancionados por esta Constituyente...*”<sup>550</sup>.

Teniendo entonces en cuenta el marco de referencia reseñado, el presente capítulo indagará acerca del tratamiento que esos acuerdos internacionales suscriptos por la República Argentina han dado al progreso y al desarrollo humano, no como conceptos abstractos o teóricos, sino más bien como derechos concretos de los que cada persona resulta titular y por cuyo cumplimiento –tal como lo sostuvieron los convencionales constituyentes citados– deben velar las instituciones de nuestro país en atención a las responsabilidades internacionales oportunamente asumidas<sup>551</sup>.

### **1. Los tratados con jerarquía constitucional.**

Entre los tratados enumerados por el inciso 22 del artículo 75 ya mencionado, algunos receptan los conceptos de progreso y desarrollo con mayor intensidad y énfasis. Esos instrumentos internacionales son los que a continuación se analizarán en este apartado. Cronológicamente cabe aclarar que ellos se inician luego de la segunda guerra mundial, al advertirse que las declaraciones de derechos contenidas en textos

---

<sup>549</sup> “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VII, pp. 6754/6755, inserción solicitada por el convencional Alfonsín entregada en Secretaría Parlamentaria y aprobada en la 23 Sesión Ordinaria el 3 de agosto de 1994.

<sup>550</sup> Inserción de la convencional Carrió solicitada y aceptada en la 28 Sesión Plenaria de la Convención. “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. VII, pp. 7051/7052.

<sup>551</sup> Sobre este último punto se volverá más adelante en este trabajo.

constitucionales y las garantías políticas y jurisdiccionales previstas en ellos resultaron insuficientes para evitar graves violaciones de tales derechos, como lo atestiguaban los genocidios ocurridos en la primera mitad del siglo XX. Es decir que los primeros de estos tratados resultan anteriores a la formulación del concepto de desarrollo humano.

Los trataré en el orden en que se mencionan en el inciso 22 del artículo 75.

### **1.1. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**

Es el primer instrumento enumerado en el inciso 22. Fue aprobada dentro del marco de la IX Conferencia Internacional Americana llevada a cabo en la ciudad de Bogotá, en 1948, la que también redactó y aprobó la Carta de la Organización de los Estados Americanos<sup>552</sup>.

La IX Conferencia se reunió el 30 de marzo de 1948. Diez años antes, la VIII Conferencia de Lima había escogido a esa ciudad de Bogotá como sede y había fijado el año 1943 como fecha de reunión. Una serie de circunstancias, pero entre ellas, decisivamente, la segunda guerra mundial, impidieron que el propósito de los delegados a la VIII Conferencia se realizara. Sin embargo, durante ese lapso se llevaron a cabo una serie de reuniones extraordinarias que fueron dando forma definitiva a la organización interamericana: tuvieron lugar tres Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: una en Panamá en 1939, la segunda en La Habana en 1940 y la tercera en Río de Janeiro en 1942.

Luego del aplazamiento de la fecha originalmente prevista para 1943 a raíz de la segunda guerra mundial, se fijó una nueva para 1946 la que fue nuevamente aplazada por diversos motivos hasta el 30 de marzo de 1948, cuando finalmente fue inaugurada aún en medio de los momentos de convulsión política y social vividos en

---

<sup>552</sup> En esa Conferencia estuvieron presentes representantes de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Por parte de la ONU asistió Byron Price como representante del Secretario General, junto con cinco consejeros técnicos.

Colombia –conocidos como el *Bogotazo*– ya que el 9 de abril fue asesinado en el centro de Bogotá Jorge Eliécer Gaitán, jefe del Partido Liberal de ese país<sup>553</sup>.

En ese contexto se comenzó a redactar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, documento internacional que posee gran relevancia histórica, dado que fue el primero de su tipo en abordar temáticamente las cuestiones vinculadas con los derechos humanos y ya en el primer párrafo de su Considerando alude al progreso de la siguiente manera: *“Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la*

---

<sup>553</sup> El *Bogotazo* produjo una reacción violenta en diversos sectores de la sociedad colombiana y, como recuerda Lleras *“...En muy breve tiempo las radiodifusoras particulares y la oficial del Gobierno colombiano fueron controladas por grupos exaltados, y desde ellas se impartieron consignas revolucionarias, entre las cuales se mezclaron incitaciones al saqueo de los almacenes en los cuales se podrían encontrar armas o explosivos. Elementos extremistas ofrecieron una contribución activa al tremendo desorden y desconcierto de las primeras horas. El Capitolio Nacional, sede de la conferencia, fue atacado por las turbas, que penetraron al edificio lanzando gritos amenazantes contra el presidente de la conferencia, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, señor Laureano Gómez, jefe del Partido Conservador, a quien se suponía en el recinto. Algunos salones de comisiones fueron invadidos y se causaron considerables destrozos. Los delegados y el personal auxiliar de las delegaciones y de la secretaría, que acababan de concluir su trabajo matinal, se refugiaron en la planta baja, y poco tiempo después, custodiados por el ejército, se trasladaron en su mayoría al Cuartel Guardia de Honor, muy cercano. Otras delegaciones salieron por entre la muchedumbre amotinada, bajo la sola custodia de sus banderas, sin recibir ofensa alguna, ni verbal ni de hecho. Otras quedaron aisladas en sus embajadas y hoteles, y en general, todas pasaron momentos muy difíciles, llenos de expectativa y cargados de peligros, aunque por fortuna las mil personas que componían el personal de la conferencia, incluyendo periodistas, fotógrafos y familias de los delegados, salieron ilesas...”*. Luego de algunas horas de tensos enfrentamientos y negociaciones se decidió establecer un gabinete mixto de liberales y conservadores para controlar la situación; se declaró el estado de sitio y el toque de queda. *“...En ese ambiente dramático, entre las ruinas de la ciudad incendiada, en medio de los destrozos físicos y morales que causó la asoladora revuelta en las primeras 24 horas, los jefes de delegación comenzaron a reunirse para estudiar la situación, en la residencia del delegado de Honduras, a quien había correspondido el primer puesto en el orden de precedencia establecido. En la segunda reunión, ya presidida por el nuevo Ministro de Relaciones, señor Zuleta, se decidió que la conferencia continuaría en Bogotá. El día 14 de abril se reanudaron las tareas con una reunión de la Comisión de Iniciativas, en el edificio de una escuela secundaria particular, el Gimnasio Moderno, en un barrio residencial de la ciudad, y allí fue la sede provisional hasta el 21 de abril, mientras se reparaban los daños del Capitolio. La Comisión de Iniciativas, forzada por la circunstancia física de no haber locales ni personal bastante para que cada comisión reanudara simultáneamente su tarea, determinó abocar una serie de temas sobre los cuales se habían establecido ya, en la discusión general y en las comisiones, los puntos de acuerdo y desacuerdo (...) Cuando la conferencia regresó al Capitolio y las comisiones reanudaron sus tareas sobre las bases acordadas por la de Iniciativas, la rapidez de las deliberaciones aumentó considerablemente...”*. Los antecedentes, el contexto y los contenidos específicos de esta IX Conferencia se encuentran relatados por Alberto Lleras, Secretario General de la OEA en Lleras, A. “El Pacto de Bogotá y la OEA. Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana” en Lleras, A. “Antología. Vol V. El Diplomático”, Villegas Editores, Bogotá, 2006, pp. 128/247.

*protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad...”.*

Un poco más adelante, bajo el título “Derecho a los beneficios de la cultura” su artículo XIII establece: *“Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos...”.*

## **1.2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

La ONU nació al finalizar la Segunda Guerra Mundial como una organización intergubernamental cuyo propósito primordial era el de salvar a las generaciones futuras de la devastación provocada por los conflictos internacionales. En sus Estatutos se establecieron seis órganos principales, entre ellos, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia y, en lo tocante a los derechos humanos, el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Dentro de la órbita del ECOSOC se creó la Comisión de Derechos Humanos, cuyo Comité de Redacción presidido por Eleanor Roosevelt, encaró la tarea de redactar una Carta de Derechos Humanos.

Ese Comité estaba integrado por dieciocho miembros de diversas extracciones políticas, culturales y religiosas, lo que si bien por un lado garantizaba la pluralidad de ideas, por el otro dificultaba el poder llegar a un consenso definitivo en cuanto al texto a adoptar y a su carácter. Señala Larralde que la Declaración Universal fue el resultado parcial de un proceso complejo, ya que la elección de una forma jurídica para su texto no fue sencilla. Recuerda, al respecto, que mientras el Reino Unido pujaba por la adopción de una convención de derechos del hombre, los Estados Unidos afirmaban que sólo firmarían una declaración o manifiesto. Por ello, la Comisión de Derechos Humanos en su segunda sesión de noviembre de 1947 intentó llegar a una postura conciliatoria, cuyo fruto fue la decisión de la redacción de una declaración sin carácter vinculante para los Estados, pero que debía elaborarse y aprobarse inmediatamente<sup>554</sup>.

---

<sup>554</sup> Larralde, Jean-Manuel “Lorsque René Cassin commentait la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme; à propos du cours publié dans le Recueil des cours de l’Académie de Droit International de 1951” en “Publication du Centre de Recherche sur les Droits fondamentaux et les évolutions du droit (CRDFED)”, N° 7, Base-Normandie, 2009, pp. 23/32.

La misma Eleanor Roosevelt sostuvo ante la Asamblea General al momento de someter a votación el texto finalmente elaborado: *“No se trata de un tratado; no se trata de un acuerdo internacional; no se trata ni se tratará de una enunciación legal o de una obligación jurídica. Se trata de una declaración de principios fundamentales de derechos del hombre y de libertades que debe ser respaldada mediante la aprobación de esta Asamblea General por el voto formal de sus miembros y debe servir de modelo a todos los pueblos y a todas las naciones”*<sup>555</sup>.

El contenido de la Declaración tampoco fue de fácil consenso en atención a las distintas ideologías de los integrantes del Comité de Redacción. Eleanor Roosevelt recuerda en sus Memorias algunos intercambios de opiniones entre Chang, de China, Humphrey, de Canadá y Malik, del Líbano en estos términos: *“...El Dr. Chang era un pluralista y mantenía de una manera encantadora que existía más de un tipo de realidad concluyente. La Declaración, decía, debería reflejar ideas que no se identificaran únicamente con el pensamiento occidental y el Dr. Humphrey tendría que saber aplicar un criterio ecléctico. Su comentario, aunque dirigido al Dr. Humphrey, en realidad estaba dirigido al Dr. Malik, quien no tardó en replicar explicando detenidamente la filosofía de Tomás de Aquino. El Dr. Humphrey se sumó con entusiasmo al debate, y recuerdo que en un momento dado el Dr. Chang sugirió que tal vez convendría que la Secretaría dedicara algunos meses a estudiar ¡los fundamentos del confucianismo!...”*<sup>556</sup>.

Dentro de ese marco, el primer borrador de lo que luego fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue elaborado por John Peters Humphrey y revisado por René Cassin (Francia) y fue girado a través de la Comisión de Derechos Humanos a las naciones miembros de la ONU para que formularan las observaciones que estimaran procedentes.

El propio René Cassin sostuvo al respecto algún tiempo más tarde que esa Declaración constituyó más que un texto no-ideológico, uno que fusionaba las fuentes esenciales de la protección del derecho internacional de los derechos del hombre que

---

<sup>555</sup> Traducción propia de la cita en Hannum, H. “Final Report on the status of the Universal Declaration of Human Rights”, en “National and International law. Report of the 66<sup>º</sup> Conference”, UN, 1994, p. 357.

<sup>556</sup> “The Autobiography of Eleanor Roosevelt”, Da Capo Press, New York, 1992, p. 316. Traducción propia.

eran, todos a un tiempo, el principio de igualdad, la teoría del derecho natural y el individualismo liberal del Iluminismo. Cassin describió a ese documento como un “...templo erigido en nombre de la dignidad y la autonomía de la persona humana, con el fin de albergar los valores fundamentales de libertad, igualdad, justicia, seguridad y fraternidad que desde hacía siglos, aunque con diferentes concepciones, orientaban la conciencia jurídica de la humanidad...”. E hizo notar el anclaje de la Declaración con la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano al afirmar que la filiación tanto formal como material (notablemente en lo que concernía a la débil presencia de los derechos sociales) con la Declaración Francesa de 1789 aparecía claramente ya que el texto de 1948 poseía ciertos basamentos que eran los grandes principios de libertad, de igualdad y de fraternidad que la humanidad hacía el honor de tomar prestados de la Declaración de fines del siglo XVIII<sup>557</sup>.

Finalmente el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General reunida en París, en otro gesto de referencia con respecto a la Declaración de 1789, aprobó por unanimidad<sup>558</sup> la Resolución 217 A (III) por la que se adoptó el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A los fines de este trabajo en ese texto cabe resaltar su Preámbulo en el que se pone de manifiesto el compromiso de las naciones firmantes de promover el progreso social en estos términos: “Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad...”<sup>559</sup>.

Además, al reconocer el derecho de toda persona a la educación y a la cultura, el texto de la Declaración dispone: “...La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo

---

<sup>557</sup> Cassin, R. “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, en “Recueil des Cours, de 1951 de l’Académie de Droit International de La Haye”, Sirey, Paris, p. 277.

<sup>558</sup> Ningún país votó en contra, pero sí se registraron abstenciones, entre ellas, las de Sudáfrica, Arabia Saudita y la Unión Soviética.

<sup>559</sup> Declaración Universal, Preámbulo, párr. 5º.

*de la personalidad humana...”<sup>560</sup> y luego: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten...”<sup>561</sup>.*

### **1.3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

Conocida como Pacto de San José de Costa Rica, fue firmada en esa ciudad el 22 de noviembre de 1969 como corolario de la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos y entró en vigencia el 18 de julio de 1978, al recibir el número mínimo de ratificaciones requeridas<sup>562</sup>.

En Argentina este Pacto fue aprobado al año siguiente de recuperada la institucionalidad democrática, por Ley N° 23.054<sup>563</sup>, norma que además reconoció “...*la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención, bajo condición de reciprocidad*”<sup>564</sup>.

En lo que aquí interesa, el Pacto de San José de Costa Rica incorporó en la Primera Parte, el Capítulo III sobre “Derechos económicos, sociales y culturales”, cuyo único artículo, el 26, fue titulado *Desarrollo progresivo*. En él se estableció: “*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa y otros medios apropiados*”.

La remisión que en el Pacto se hizo a las reformas incorporadas a la Carta de la OEA por medio del Protocolo de Buenos Aires se vincula con el hecho que en su

---

<sup>560</sup> Declaración Universal, Art. 26, inc. 2º.

<sup>561</sup> Declaración Universal, Art. 27, inc. 1º.

<sup>562</sup> Han depositado los instrumentos de ratificación Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay. Denunciaron el Pacto y, por ende, quedaron fuera del sistema de la Convención, Trinidad y Tobago en 1998 y Venezuela en 2012.

<sup>563</sup> B.O. 27/3/1984. Esta ley formó parte del proceso de reconocimiento de derechos humanos, iniciado por el Presidente Alfonsín.

<sup>564</sup> Art. 2º.

redacción original la Carta de 1948 casi no había incorporado regulaciones en esta materia. Como recuerdan Buergenthal, Norris y Shelton, ese instrumento originario *...contenía muy pocas disposiciones relativas a derechos humanos y todas estaban redactadas en términos muy generales. La referencia más importante a estos derechos estaba contenida en el artículo 5.º.j) (...) En esta disposición los Estados Americanos 'reafirman' y 'proclaman' como un principio de la Organización 'los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo'. Sin embargo, la Carta de 1948 no definió cuáles eran 'los derechos fundamentales de la persona humana' ni estableció un mecanismo para promoverlos o protegerlos*"<sup>565</sup>.

En igual sentido señala Gómez-Robledo Verduzco que la Carta de la OEA resultaba demasiado lacónica en sus aspectos económicos y sociales, por lo que se comenzó a pensar en su actualización, algo que no se logró hasta 1967 en la "Tercera Conferencia Extraordinaria" en donde se adoptó el Protocolo de Buenos Aires.

Este Protocolo de reformas a la Carta de la OEA entró en vigor el 27 de febrero de 1970, momento en el que se depositaron los suficientes instrumentos de ratificación, esto es, dos tercios de los Estados signatarios de la Carta de Bogotá<sup>566</sup>.

Las reformas así incorporadas incluyeron el tratamiento de diversos aspectos de los derechos humanos vinculados con el progreso y el desarrollo, que son a los que alude el Artículo 26 del Pacto de San José de Costa Rica.

La República Argentina ratificó el Protocolo por Ley *de facto* N° 17.281<sup>567</sup> y en sede internacional –también durante el mismo período de gobierno *de facto*– el 21 de julio de 1967.

En cuanto a la jerarquía normativa de este instrumento, señala Palazzo que si bien no se encuentra expresamente receptado en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, sí lo está por el reenvío que realiza el mismo Pacto de San José

---

<sup>565</sup> Buergenthal, T., Norris, R. y Shelton, D. "La Protección de los Derechos Humanos en las Américas", Edit. Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José de Costa Rica, Civitas, Madrid, 1990.

<sup>566</sup> Gómez-Robledo Verduzco, A. "La Carta de la OEA y los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua", en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado" N° 84, Septiembre-Diciembre 1995, Nueva Serie Año XXVIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, 1995, pp. 1157/1161.

<sup>567</sup> B.O. 23/5/67.

de Costa Rica, ya que al tener éste ese rango normativo, también lo tienen las normas a las que remite<sup>568</sup>.

Entre las disposiciones más relevantes, cabe señalar a las siguientes:

a) Las denominadas Normas Económicas, contenidas en los Artículos 29 a 42, que prevén, en lo esencial, que los Estados Miembros se comprometen a:

a.1) Aunar esfuerzos, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericana “...para lograr que impere la justicia social en el Continente y para que sus pueblos alcancen un desarrollo económico dinámico y armónico, como condiciones indispensables para la paz y la seguridad...”<sup>569</sup>.

a.2) Movilizar “...sus propios recursos nacionales humanos y materiales mediante una programación adecuada, y reconocen la importancia de actuar dentro de una eficiente estructura interna, como condiciones fundamentales para su progreso económico y social y para asegurar una cooperación interamericana eficaz...”<sup>570</sup>.

a.3) Lograr ciertas metas básicas a fin de “...acelerar su desarrollo económico y social de conformidad con sus propias modalidades y procedimientos, en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del Sistema Interamericano”, entre ellas, el incremento del producto nacional *per capita*, la distribución equitativa del ingreso nacional, la estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social<sup>571</sup>.

a.4) Alcanzar lo antes posible un desarrollo equilibrado y sostenido, para lo cual convienen en que los recursos puestos a disposición periódicamente por cada uno de ellos, en cumplimiento del principio de cooperación y solidaridad

---

<sup>568</sup> Palazzo, E. “Los nuevos aspectos de la cuestión social en la doctrina de la Iglesia y en la reforma constitucional de 1994. Rango constitucional del Protocolo de Buenos Aires”, en “Prudentia Iuris”, Nº 38, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, agosto de 1995, p. 9 y ss. en esp. p. 21. En igual sentido el mismo autor en “Las fuentes del derecho en el desconcierto de juristas y ciudadanos”, FECIC, Ed. Dunken, Bs. As., 2004, pp. 350/351. En esta última obra el autor advierte además acerca de la situación que se plantea en nuestro esquema normativo dada la modificación posterior del Protocolo de Buenos Aires por su similar de San Salvador que fue aprobado por nuestro país por Ley Nº 24.658, dándose así “...la curiosa situación de que tenemos, con rango constitucional, una norma internacional –el Protocolo de Buenos Aires– que en realidad se encuentra desactualizada, pues ha sido superada en el mismo ámbito –el americano– por una nueva preceptiva” (p. 351).

<sup>569</sup> Art. 29.

<sup>570</sup> Art. 30.

<sup>571</sup> Art. 31.

interamericana<sup>572</sup> “...deben ser provistos en condiciones flexibles y en apoyo de los programas y de los esfuerzos nacionales y multinacionales emprendidos con el objeto de atender a las necesidades del país que reciba la asistencia, prestándose especial atención a los países relativamente menos desarrollados...”<sup>573</sup>.

a.5) Hacer todo esfuerzo para “...evitar políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo económico o social de otro Estado Miembro”<sup>574</sup>.

a.6) Buscar colectivamente solución a los problemas urgentes o graves que pudieren presentarse “...cuando el desarrollo o estabilidad económicos, de cualquier Estado Miembro, se vieren seriamente afectados por situaciones que no pudieren ser resueltas por el esfuerzo de dicho Estado”<sup>575</sup>.

a.7) Difundir entre sí los “...beneficios de la ciencia y de la tecnología, promoviendo, de acuerdo con los tratados vigentes y leyes nacionales, el intercambio y el aprovechamiento de los conocimientos científicos y técnicos”<sup>576</sup>.

a.8) Mejorar las condiciones del comercio exterior dada la estrecha interdependencia existente entre éste y el desarrollo económico y social<sup>577</sup>.

a.9) Modernizar y coordinar los transportes y las comunicaciones entre ellos con el objeto de acelerar del desarrollo económico y la integración regional<sup>578</sup>.

a.10) La cooperación técnica y financiera “...tendiente a fomentar los procesos de integración económica regional, debe fundarse en el principio del desarrollo armónico, equilibrado y eficiente, asignando especial atención a los países de menor desarrollo relativo, de manera que constituya un factor decisivo que los habilite a promover, con sus propios esfuerzos, el mejor desarrollo de sus programas de infraestructura, nuevas líneas de producción y la diversificación de sus exportaciones”<sup>579</sup>.

b) Las llamadas Normas Sociales, que establecen que los Estados Miembros “...convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus

---

<sup>572</sup> Art. 32.

<sup>573</sup> Art. 33.

<sup>574</sup> Art. 34.

<sup>575</sup> Art. 35.

<sup>576</sup> Art. 36.

<sup>577</sup> Art. 37.

<sup>578</sup> Art. 39.

<sup>579</sup> Art. 42.

*aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz...*” convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de ciertos principios y mecanismos, entre ellos, en lo que hace al progreso y el desarrollo, que:

b.1) Todos los seres humanos tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica<sup>580</sup>.

b.2) Debe procurarse la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación “...*a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático...*, así como que debe estimularse *...todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad*”<sup>581</sup>.

c) Las Normas sobre Educación, Ciencia y Cultura que establecen, en esencia, que los Estados Miembros:

c.1) Darán importancia primordial “...*dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia y la cultura, orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso*”<sup>582</sup>.

c.2) Cooperarán entre sí “...*para satisfacer sus necesidades educativas, promover la investigación científica e impulsar el adelanto tecnológico, y se consideran individual y solidariamente comprometidos a preservar y enriquecer el patrimonio cultural de los pueblos americanos*”<sup>583</sup>.

c.3) Llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación primaria obligatoria, a la extensión progresiva de la educación media y a la apertura de la educación superior<sup>584</sup>, así como para erradicar el analfabetismo<sup>585</sup> y el fomento de la ciencia y la tecnología<sup>586</sup>.

---

<sup>580</sup> Art. 43, inc. a).

<sup>581</sup> Art. 43, inc. f).

<sup>582</sup> Art. 45.

<sup>583</sup> Art. 46.

<sup>584</sup> Art. 47.

<sup>585</sup> Art. 48.

<sup>586</sup> Art. 49.

#### **1.4. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

Mientras se redactaba el borrador de lo que luego sería la Declaración Universal de Derechos Humanos –que, como se señaló, fue pensada para consensuar algunos principios generales– la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas comenzó a elaborar también un pacto internacional sobre esa materia que contuviera compromisos vinculantes para los Estados Parte.

Sin embargo hacia comienzos de 1952 resultaba evidente que ese acuerdo se iba a focalizar casi con exclusividad en el tratamiento de los derechos civiles y políticos, dado que a los Estados les resultaba más fácil aceptar normas referidas a este tipo de derechos, en los que se requiere una postura estatal de abstención o de no hacer, frente a los derechos económicos, sociales y culturales, que imponen prestaciones públicas al menos mínimas. De hecho, dentro del seno de la Comisión la mayor parte de los debates giró en torno a la gran diferencia entre los medios apropiados para implementar uno y otro tipo de derechos<sup>587</sup>.

Ello fue lo que causó la división final del borrador en dos proyectos de acuerdos separados, uno que debía contener los derechos civiles y políticos, y el otro, los económicos, sociales y culturales. Ambos pactos debían, además, incluir la mayor cantidad posible de previsiones similares, ser abiertos a la firma simultáneamente<sup>588</sup> y reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos<sup>589</sup>.

La redacción del borrador del Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales comenzó en 1953 en la Comisión mencionada y luego fue objeto de sucesivas discusiones tanto dentro del seno de ese órgano, como del Tercer Comité de la Asamblea General de la ONU, entre 1954 y 1956 y fue finalmente adoptado y abierto para su firma y ratificación en 1966<sup>590</sup>. Finalmente entró en vigencia el 3 de enero de 1976, al obtener la cantidad mínima de ratificaciones previstas.

---

<sup>587</sup> Saul, B., Kinley, D. y Mowbray, J. "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, cases and materials." Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 4.

<sup>588</sup> Resolución N° 543 del 5 de febrero de 1952 de la Asamblea General de la ONU.

<sup>589</sup> Resolución N° 545 del 5 de febrero de 1952 de la Asamblea General de la ONU.

<sup>590</sup> Resolución N° 2200<sup>a</sup> (XXI) del 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General de la ONU.

La República Argentina firmó este Pacto tempranamente, el 19 de febrero de 1968, pero lo ratificó casi veinte años después, el 8 de agosto de 1986<sup>591</sup>.

#### **1.4.1. Disposiciones del Pacto.**

En este Pacto Internacional las ideas de progreso y desarrollo subyacen en la mayoría de sus disposiciones ya que los Estados firmantes reconocen desde la Introducción que “...no puede realizarse el ideal del ser humano libre liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos...”<sup>592</sup>. Sin embargo en algunas de ellas la alusión a estos conceptos resulta más directa y específica, a saber:

a) El Artículo 1º prevé que todos los pueblos “...tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural...”<sup>593</sup>.

b) Al reconocer el derecho a trabajar, el Pacto dispone: “Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”<sup>594</sup>.

c) En el Artículo 13 los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a la educación y “...Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales...”<sup>595</sup>. Con el objeto de lograr el pleno ejercicio de ese derecho, la misma norma prevé la obligatoriedad y gratuidad de

---

<sup>591</sup> Ratificado por nuestro país luego de su aprobación por el Congreso por medio de la Ley Nº 23.313 (B.O. 13/5/1986).

<sup>592</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Introducción, 3º párr.

<sup>593</sup> PIDESC, Art. 1º, Inc. 1º.

<sup>594</sup> PIDESC, Art. 6º, inc. 2º.

<sup>595</sup> PIDESC, Art. 13, Inc. 1º.

la enseñanza primaria<sup>596</sup>; la generalidad, accesibilidad y progresiva gratuidad de la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluida la enseñanza de ese grado técnica y profesional<sup>597</sup>; la accesibilidad y progresiva gratuidad de la enseñanza superior<sup>598</sup>; el fomento y la intensificación de la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria<sup>599</sup>; y la prosecución activa del desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, la implementación de un sistema adecuado de becas y el mejoramiento continuo de las condiciones materiales del cuerpo docente<sup>600</sup>.

d) Los Estados Parte reconocen también el derecho de toda persona a participar en la vida cultural<sup>601</sup>; a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones<sup>602</sup>; y se comprometen a adoptar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura<sup>603</sup>.

#### **1.4.2. Las pautas para la interpretación del Pacto.**

##### **a) Los Principios de Limburg.**

Sin embargo, la implementación práctica de los derechos contenidos en este Pacto no fue sencilla; la realidad demostró que pese a la gran cantidad de países firmantes<sup>604</sup>, las demoras y omisiones en su reconocimiento efectivo fueron de tal magnitud que hicieron necesarios algunos trabajos posteriores de la comunidad internacional tendientes a complementar tanto la interpretación como los medios para tornar exigible el cumplimiento de esos derechos económicos, sociales y culturales.

Aunque no resulte viable afirmar, sin mayor análisis, que los documentos fruto de esos trabajos tengan jerarquía constitucional en los términos del artículo 75, inciso 22 de nuestra Constitución, lo cierto es que de todas maneras merecen ser reseñados

---

<sup>596</sup> PIDESC, Art. 13, Inc. 2º, ap. a).

<sup>597</sup> PIDESC, Art. 13, Inc. 2º, ap. b).

<sup>598</sup> PIDESC, Art. 13, Inc. 2º, ap. c).

<sup>599</sup> PIDESC, Art. 13, Inc. 2º, ap. d).

<sup>600</sup> PIDESC, Art. 13, Inc. 2º, ap. e).

<sup>601</sup> PIDESC, Art. 15, inc. 1º, ap. a).

<sup>602</sup> PIDESC Art. 15, inc. 1º, ap. b).

<sup>603</sup> PIDESC, Art. 15, inc. 2º.

<sup>604</sup> A la fecha, son más de 160 los Estados Parte de este Pacto.

con algún detenimiento dado que son herramientas indispensables al momento de interpretar el Pacto<sup>605</sup>.

Dentro de tal marco, en 1986 un grupo de expertos en el campo del derecho internacional fue convocado por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburg (Países Bajos) y el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan de Estados Unidos de América con el objeto de considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Parte, lo que dio como resultado la redacción de los denominados “Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Entre las pautas adoptadas en esa oportunidad y de las que la ONU se hizo eco<sup>606</sup>, figuran las siguientes:

a) Los derechos económicos, sociales y culturales forman parte integral del derecho internacional de derechos humanos, son el objeto de obligaciones específicas por parte de los Estados y el Pacto Internacional que los reconoce, junto con el de derechos civiles y políticos amplían el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en su conjunto constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>607</sup>.

b) Dado que los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, se debe dedicar la misma atención y consideración urgente a la aplicación, promoción y protección de ambos: los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales<sup>608</sup>.

---

<sup>605</sup> Numerosos autores recurren a estos Principios al momento de explicar el contenido y los alcances de los derechos económicos, sociales y culturales. Ver, entre otros, Abramovich, V. y Courtis, Ch. “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en Abramovich, Bovino y Courtis “La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2003)”, Ed. Del Puerto, Bs. As., 2006, pp. 283/350.

<sup>606</sup> “The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, UN ESCOR, Commission on Human Rights, Forty-third Sess., Agenda Item 8, UN doc. E/CN.4/1987/17, Annex (1987); y “Human Rights Quarterly Magazine”, Vol. 9, John Hopkins University Press, Baltimore, 1987, pp. 122/135. Este documento fue además catalogado por la ONU entre los “Instrumentos Internacionales Fundamentales” en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 131 y ss.).

<sup>607</sup> “Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (PL) Ptos. 1 y 2.

<sup>608</sup> PL Pto. 3.

c) Es posible lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en distintos contextos políticos; la plena realización de estos derechos no responde a un solo camino<sup>609</sup>.

d) Aunque la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto se logra progresivamente, la aplicación de algunos de estos derechos puede hacerse justiciable de inmediato<sup>610</sup>.

e) Los Estados Partes deben rendir cuentas ante la comunidad internacional y ante sus propios pueblos sobre el cumplimiento de sus obligaciones<sup>611</sup>.

f) Debido a que la realización progresiva de los derechos estipulados en el Pacto es relevante para el desarrollo, se debería dar atención especial a la adopción de medidas para mejorar el nivel de vida de los grupos desfavorecidos, teniendo en cuenta la posible necesidad de adoptar medidas especiales para proteger los derechos culturales de los pueblos indígenas y las minorías<sup>612</sup>.

g) Todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto<sup>613</sup>.

h) Los Estados Parte utilizarán todos los medios apropiados a nivel nacional, incluyendo medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales y educacionales, coherentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir sus obligaciones bajo el Pacto<sup>614</sup>. Las medidas legislativas por sí solas no son suficientes para cumplir las obligaciones del Pacto<sup>615</sup>.

i) La obligación de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos requiere que los Estados Parte actúen con toda la rapidez posible para lograr la efectividad de los derechos. Bajo ninguna circunstancia esto será interpretado de manera que implique que los Estados tienen el derecho de aplazar indefinidamente esfuerzos

---

<sup>609</sup> PL Pto. 6.

<sup>610</sup> PL Pto. 8.

<sup>611</sup> PL Pto. 10.

<sup>612</sup> PL Pto. 14.

<sup>613</sup> PL Pto. 16.

<sup>614</sup> PL Pto. 17.

<sup>615</sup> PL Pto. 18.

destinados a asegurar la plena efectividad. Al contrario, tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones<sup>616</sup>.

j) La obligación del logro progresivo existe independientemente de cualquier aumento de recursos; requiere de una utilización eficaz de los recursos de que se disponga<sup>617</sup>.

k) Los Estados Parte tienen la obligación, independientemente de su nivel de desarrollo económico, de garantizar el respeto de los derechos de subsistencia mínima de todas las personas<sup>618</sup>. En la utilización de los recursos disponibles, se dará la debida prioridad a la efectividad de los derechos previstos en el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales<sup>619</sup>.

l) Los Estados cooperarán recíprocamente en la promoción del progreso económico, social y cultural a nivel internacional, y en particular en el crecimiento económico de los países en desarrollo, independientemente de las diferencias entre sus sistemas políticos, económicos y sociales y libre de discriminaciones fundadas en dichas diferencias<sup>620</sup>.

m) No se considerará como discriminación la adopción de medidas especiales cuyo único fin sea asegurar el progreso adecuado de determinados grupos o individuos que requieren de la protección que sea necesaria para garantizar a dichos grupos o individuos igualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre que dichas medidas no resulten en el mantenimiento de derechos separados para distintos grupos y que las mismas no sigan vigentes después de lograr los objetivos planteados<sup>621</sup>.

n) La promoción del bienestar general se entenderá como la promoción del bienestar del pueblo en su totalidad<sup>622</sup>.

---

<sup>616</sup> PL Pto. 21.

<sup>617</sup> PL Pto. 23.

<sup>618</sup> PL Pto. 25.

<sup>619</sup> PL Pto. 28.

<sup>620</sup> PL Pto. 31.

<sup>621</sup> PL Pto. 39.

<sup>622</sup> PL Pto. 52.

ñ) Un Estado Parte incurre en una violación del Pacto si no toma alguna medida que le es requerida por el Pacto; no elimina rápidamente los obstáculos a que está obligado a eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho; no aplica sin demora un derecho a que está obligado a garantizar de inmediato conforme al Pacto; incumple intencionalmente una norma mínima internacional de realización ampliamente reconocida y cuya efectividad está dentro de sus posibilidades; impone una limitación a un derecho reconocido en el Pacto en contraposición con lo estipulado en el Pacto; retrasa o interrumpe intencionalmente la realización progresiva de un derecho, al menos que se actúe dentro del contexto de una limitación admitida por el Pacto o por razones de la falta de recursos disponibles o de fuerza mayor; no presenta informes tal como lo estipula el Pacto<sup>623</sup>.

o) Los informes de los Estados Partes deberían incluir información cuantitativa a fin de demostrar hasta qué punto los derechos son protegidos en la realidad. Para tales efectos, se debería incluir datos estadísticos e información sobre las asignaciones y gastos presupuestarios a manera de facilitar una evaluación del cumplimiento de las obligaciones adquiridas conforme al Pacto. Los Estados Partes deberían adoptar, en lo posible, objetivos e indicadores bien definidos en la aplicación del Pacto. Para aumentar la relevancia y comparabilidad de los datos presentados en los informes de los Estados Partes, los objetivos e indicadores escogidos deberían de regirse, en la medida de lo posible, por criterios establecidos en el ámbito de la cooperación internacional<sup>624</sup>.

### **b) Las Directrices de Maastricht sobre las Violaciones al Pacto.**

Con motivo de cumplirse el décimo aniversario de los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre el 22 y el 26 de enero de 1997 se reunió en Maastricht un grupo de expertos<sup>625</sup> que tuvo

---

<sup>623</sup> PL Pto. 72.

<sup>624</sup> PL Pto. 79.

<sup>625</sup> Invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos).

como objetivo ampliar aquellos Principios, con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales<sup>626</sup>.

A estas Directrices se aplican las mismas consideraciones señaladas con respecto a los Principios de Limburg en cuanto a su importancia como herramienta de interpretación del PIDESC. De hecho, la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación ha acudido a ellas al momento de aplicar ese Pacto<sup>627</sup>.

Al redactar esas Directrices se tuvieron en cuenta los cambios operados en la realidad socio-económica mundial desde la aprobación de los Principios de Limburg, en especial, el aumento desproporcionado de la brecha existente entre ricos y pobres, por lo que acordaron unánimemente algunas líneas complementarias de esos Principios que hicieron hincapié en la necesidad de tornar efectivos los derechos económicos, sociales y culturales<sup>628</sup>. En tal sentido, señalaron, en lo que aquí interesa, que:

a) Es indudable que los derechos humanos en su conjunto son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana, razón por la cual los Estados tienen la misma responsabilidad en cuanto a las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las violaciones a los derechos civiles y políticos<sup>629</sup>.

b) Al igual que sucede con los derechos civiles y políticos, conforme al derecho internacional, el incumplimiento de un Estado Parte de una obligación relativa a los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del tratado que los reconoce<sup>630</sup>.

c) Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen a los Estados tres tipos de obligaciones distintas: las

---

<sup>626</sup> Las Directrices de Maastricht (DM) también han sido consideradas por la ONU entre los “Instrumentos Internacionales Fundamentales” en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 123 y ss.). Y Dankwa, V., Flinterman, C. y Leckie, S. “Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights”, en “Human Rights Quarterly Magazine”, Vol. 20, Nº 3, John Hopkins University Press, Baltimore, agosto 1998, pp. 705/730.

<sup>627</sup> Fallos 332:709, *in re* “Torrillo”.

<sup>628</sup> DM Pto. 1.

<sup>629</sup> DM Pto. 4.

<sup>630</sup> DM Pto. 5.

obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación a dichos derechos. La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de estos derechos; la de proteger exige que el Estado prevenga las violaciones de estos derechos por parte de terceros; la de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr su plena efectividad<sup>631</sup>.

d) Las obligaciones de respetar, proteger y cumplir incluyen elementos de obligación de conducta y de obligación de resultado. La obligación de conducta exige acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico. La obligación de resultado requiere que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa<sup>632</sup>.

e) Existe una violación de los derechos económicos, sociales y culturales cuando un Estado lleva a cabo, por acción u omisión, cualquier política o práctica que intencionalmente viola o ignora las obligaciones previstas en el Pacto, o cuando no alcanza la correspondiente norma de conducta o resultado establecida<sup>633</sup>.

f) Para determinar cuáles acciones u omisiones constituyen una violación a los derechos económicos, sociales y culturales, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones. Un Estado que afirma que no puede cumplir con su obligación por motivos ajenos a su control, tiene la responsabilidad de probarlo<sup>634</sup>.

g) Toda víctima de violación a los derechos económicos, sociales y culturales tiene el derecho a un resarcimiento adecuado, en forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción y garantía de no repetición<sup>635</sup>.

---

<sup>631</sup> DM Pto. 6.

<sup>632</sup> DM Pto. 7.

<sup>633</sup> DM Pto. 11.

<sup>634</sup> DM Pto. 13.

<sup>635</sup> DM Pto. 23.

### **1.4.3. El Protocolo Facultativo al Pacto.**

Una de las preocupaciones dentro del seno de la ONU con respecto a la implementación del Pacto era la que giraba en torno a la imposibilidad de los particulares de suscitar por sí mismos la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por medio de denuncias basadas en incumplimientos de las obligaciones estatales.

Por ello el 10 de diciembre de 2008 –al cumplirse 60 años de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos– la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo al Pacto<sup>636</sup>, por medio del cual se admitió que las comunicaciones por esos incumplimientos puedan ser presentadas “...por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto...”<sup>637</sup> y se reguló el procedimiento a seguir en esos supuestos<sup>638</sup>.

Este Protocolo fue abierto a la firma el 24 de septiembre de 2009 y entró en vigencia el 5 de mayo de 2013, al haber alcanzado el número mínimo de ratificaciones.

La República Argentina lo firmó el 24 de septiembre de 2009, lo aprobó por medio de la Ley N° 26.663<sup>639</sup> y lo ratificó en sede internacional el 24 de octubre de 2011.

### **1.5. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.**

En la enumeración contenida en el artículo 75, inciso 22 de nuestra Constitución Nacional, además de los tratados “generales” sobre derechos humanos, se encuentran otras convenciones más específicas, pero que también dentro de su marco de aplicación contienen normas referidas al progreso y al desarrollo humano.

Es el caso, por ejemplo, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de la

---

<sup>636</sup> Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/63/117.

<sup>637</sup> Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 2.

<sup>638</sup> Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Arts. 3 y ss.

<sup>639</sup> B.O. 12/4/2011.

ONU el 21 de diciembre de 1965<sup>640</sup> y que entró en vigencia el 4 de enero de 1969 al haber alcanzado el número de ratificaciones necesario.

La República Argentina la aprobó en 1968 por medio de la Ley N° 17.722<sup>641</sup>.

En ella los Estados Parte se comprometen, en lo que aquí resulta de interés, a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de ciertos derechos, entre ellos, el derecho a la educación y a la formación profesional<sup>642</sup> y el derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales<sup>643</sup>.

### **1.6. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.**

Esta Convención fue elaborada en el seno de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, creada por el Consejo Económico y Social de la ONU en 1946. La redacción del primer borrador, que tomó como base la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967, data de 1974. El texto final fue aprobado por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1979<sup>644</sup>.

Se aprobó también un Protocolo Facultativo en 1999<sup>645</sup>, que entró en vigencia el 22 de diciembre de 2000 y que establece los mecanismos de denuncia e investigación dentro del marco de la Convención.

La República Argentina aprobó la Convención por medio de la Ley N° 23.179<sup>646</sup> y el Protocolo mediante su similar N° 26.171<sup>647</sup>.

En el Artículo 3º de este instrumento, los Estados Parte se comprometen a tomar "*...en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el*

---

<sup>640</sup> Res. 2106 A (XX).

<sup>641</sup> B.O. 8/5/68.

<sup>642</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Art. 5º, inc. v).

<sup>643</sup> Convención cit. Art. 5º, inc. vi).

<sup>644</sup> Resolución 34/180.

<sup>645</sup> As. Gral. ONU Res. A/54/4.

<sup>646</sup> B.O. 3/6/85.

<sup>647</sup> B.O. 11/12/06.

*goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.*

En igual sentido, dentro de la esfera del reconocimiento de los derechos educativos, se obligan a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar las mismas condiciones “...de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en las zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica y profesional, incluida la educación técnica superior, así como todos los tipos de capacitación profesional...”<sup>648</sup>; el acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional y locales y equipos escolares de la misma calidad<sup>649</sup>; las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios<sup>650</sup>; y las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos<sup>651</sup>.

Los Estados Parte acordaron también adoptar todas las medidas necesarias para eliminar este tipo de discriminación en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres “...su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios”<sup>652</sup> y en particular, se comprometieron a asegurar a la mujer participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles<sup>653</sup>; y a obtener todos los tipos de educación y de formación académica y no académica, así como los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica<sup>654</sup>.

---

<sup>648</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Art. 10, inc. a).

<sup>649</sup> Convención cit. Art. 10, inc. b).

<sup>650</sup> Convención cit. Art. 10, inc. d).

<sup>651</sup> Convención cit. Art. 10, inc. e).

<sup>652</sup> Convención cit. Art. 14, inc. 2º.

<sup>653</sup> Convención cit. Art. 14, inc. 2º, ap. a).

<sup>654</sup> Convención cit. Art. 14, inc. d).

### **1.7. Convención sobre los Derechos del Niño.**

La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por Naciones Unidas en la Asamblea General del 20 de noviembre de 1989<sup>655</sup> y entró en vigencia el 2 de septiembre de 1990. Su antecedente más relevante fue la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño que, sobre la base del borrador redactado por Eglantyne Jebb, había sido aprobada por la Sociedad de las Naciones el 26 de diciembre de 1924.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue luego complementada por distintos Protocolos facultativos, entre ellos el relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños para pornografía y el referido a la participación de niños en conflictos armados<sup>656</sup>.

La República Argentina aprobó esta Convención por medio de la Ley N° 23.849<sup>657</sup> y al ratificarla en sede internacional efectuó ciertas reservas y declaraciones, cuyo análisis excede el objeto del presente trabajo. También fueron aprobados por nuestro país los Protocolos facultativos mencionados, por las leyes N° 25.763<sup>658</sup> y N° 25.616<sup>659</sup>, respectivamente.

Esta Convención aborda el tema referido al progreso y al desarrollo de los niños ya desde su Preámbulo, en donde se recuerda que los pueblos de Naciones Unidas “...han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”<sup>660</sup>; y en el que además se agrega que los Estados Parte reconocen que el niño “...para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”<sup>661</sup>.

En el cuerpo de la Convención las menciones al desarrollo y al progreso de los niños son numerosas; entre ellas se encuentran las siguientes:

a) Los Estados Parte se comprometen a poner “...el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones

---

<sup>655</sup> Res. 44/25.

<sup>656</sup> Ambos aprobados por la Res. 54/263 del 25 de mayo de 2000 (entrada en vigencia el 18 de enero de 2002).

<sup>657</sup> B.O. 22/10/90.

<sup>658</sup> B.O. 25/8/03.

<sup>659</sup> B.O. 12/8/02.

<sup>660</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, Preámbulo, párr. 2º.

<sup>661</sup> Convención cit. Preámbulo, párr. 6º.

*comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación será el interés superior del niño*<sup>662</sup>.

b) Los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a “...un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social...”<sup>663</sup>.

c) Reconocen asimismo el derecho a la educación de los niños y a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades, asumen el compromiso de implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; de fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria en todas sus formas; de tornar accesible la enseñanza superior y de reducir las tasas de deserción escolar<sup>664</sup>.

d) Los Estados firmantes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a diversos fines, entre ellos, a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades<sup>665</sup>.

### **1.8. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo fueron aprobados por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006<sup>666</sup>, quedaron abiertos a la firma el 30 de marzo de 2007 y entraron en vigor el 3 de mayo de 2008. Estos documentos internacionales fueron concebidos como instrumentos “*de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social*”<sup>667</sup> y desde esa óptica no resulta extraño que su proceso de firma, ratificación y entrada en vigencia haya sido el más breve de todos los convenios internacionales sobre derechos humanos.

Nuestro país aprobó la Convención y su Protocolo por Ley N° 26.378<sup>668</sup>, los ratificó el 2 de septiembre de 2008 y les otorgó jerarquía constitucional por Ley N° 27.044<sup>669</sup>.

---

<sup>662</sup> Convención cit. Art. 18, inc. 1º.

<sup>663</sup> Convención cit. Art. 27, inc. 1º.

<sup>664</sup> Convención cit. Art. 28, inc. 1º.

<sup>665</sup> Convención cit. Art. 29, inc. 1º, ap. a).

<sup>666</sup> A/RES/61/106.

<sup>667</sup> Según web oficial ONU: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>

<sup>668</sup> B.O. 9/6/08.

La preocupación por el progreso y el desarrollo de todas las personas con discapacidad está de manifiesto en todo el articulado, el que parte de destacar desde su Preámbulo “...*el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y (reconoce) a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza...*”<sup>670</sup> y la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y a la educación y a la información y las comunicaciones para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>671</sup>.

Uno de los focos principales de esta Convención está puesto en la educación como medio indispensable para el desarrollo de las facultades de las personas con discapacidad. Entre los principios generales, por ejemplo, se encuentra el “...*respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad*”<sup>672</sup>.

En igual sentido, en el Artículo 24 se reconoce “...*el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:*

a) *Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;*

b) *Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas*”<sup>673</sup>.

Adicionalmente, los Estados se comprometen a que “...*Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos*

---

<sup>669</sup> B.O. 22/12/14.

<sup>670</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Preámbulo, ap. t).

<sup>671</sup> Convención cit. Preámbulo, ap. v).

<sup>672</sup> Convención cit. Art. 3º, inc. h).

<sup>673</sup> Convención cit. Art. 24, inc. 1º, aps. a) y b).

*de discapacidad; y a que las “...personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan...”*<sup>674</sup>.

Además, en virtud de las obligaciones asumidas en esta Convención, los Estados Parte:

a) Brindarán “...a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad...”<sup>675</sup>.

b) Asegurarán “...que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás...”<sup>676</sup>.

c) Reconocen “...el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad...”<sup>677</sup>.

d) Adoptarán “...las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan desarrollar y utilizar su potencial creativo, artístico e intelectual, no sólo en su propio beneficio sino también para el enriquecimiento de la sociedad...”<sup>678</sup>.

## **2. Otros tratados ratificados por nuestro país.**

En línea con estos tratados que gozan de jerarquía constitucional, la República Argentina ha suscripto numerosos instrumentos internacionales que abordan el tema del progreso y del desarrollo humano y que si bien no poseen idéntico status que los anteriores, sí tienen, como se ha visto al comienzo de este capítulo, rango superior a

---

<sup>674</sup> Convención cit. Art. 24, inc. 2º, aps. a) y b).

<sup>675</sup> Convención cit. Art. 24, inc. 3º.

<sup>676</sup> Convención cit. Art. 24, inc. 5º.

<sup>677</sup> Convención cit. Art. 28, inc. 1º.

<sup>678</sup> Convención cit. Art. 30, inc. 2º.

las leyes y obligan a nuestro país. En este apartado se revisarán algunos de esos documentos a modo ejemplificativo, sin pretender con ello agotar la enumeración.

### **2.1. El Protocolo de San Salvador.**

Ese Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General de la OEA en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigencia el 16 de noviembre de 1999, al haber obtenido el número de ratificaciones mínimas previstas. Fue ampliatorio de su similar adoptado en Buenos Aires en 1967, que ya fue visto.

La República Argentina aprobó este instrumento en 1996 por Ley N° 24.658<sup>679</sup> y lo ratificó en sede internacional en 2002. En nuestro país, como se señaló más arriba, se da la paradoja señalada por algunos autores según la cual en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22 de nuestra Constitución y del Artículo 26 del Pacto de San José de Costa Rica, el Protocolo de Buenos Aires goza de jerarquía constitucional, mientras que el de San Salvador, posterior a aquél, no.

En este último los países signatarios tuvieron presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales habían sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resultaba de gran importancia que fueran reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América “...sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales...”<sup>680</sup>.

En ese sentido, los Estados Parte se comprometieron a “...adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se

---

<sup>679</sup> B.O. 17/7/96.

<sup>680</sup> Protocolo de San Salvador, Preámbulo, párr. 7º.

reconocen en el presente Protocolo...”<sup>681</sup>; así como a adoptar internamente las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacerlos efectivos<sup>682</sup>.

Se reconocieron especialmente los derechos al trabajo, los derechos sindicales, a la seguridad social, a la salud, al medio ambiente sano y a la alimentación<sup>683</sup>; y el derecho a la educación, la que “...deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad...” y “...capacitar a todas las personas para (...) lograr una subsistencia digna...”<sup>684</sup>, para lo cual se convino que los Estados Parte debían asegurar la enseñanza primaria obligatoria, secundaria generalizada, accesible y progresivamente gratuita y superior accesible, entre otras pautas<sup>685</sup>.

Asimismo se reconoció el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico y el compromiso de los Estados para adoptar las medidas necesarias para la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia, la cultura y el arte<sup>686</sup>.

Por último, los países signatarios se comprometieron a presentar ante la OEA informes periódicos respecto de las medidas progresivas que vayan adoptando para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en ese Protocolo<sup>687</sup>.

## **2.2. Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.**

La Organización Internacional del Trabajo, que nació en 1919, con la paz firmada en Versalles luego de la Primera Guerra Mundial, posee 186 países miembros, entre los que se encuentra la República Argentina. Como integrante de esa Organización nuestro país ha ratificado ochenta Convenios OIT y un Protocolo, los que constituyen instrumentos por los cuales la República Argentina se ha obligado en sede internacional y por cuyo cumplimiento debe responder<sup>688</sup>.

---

<sup>681</sup> Protocolo de San Salvador, Art. 1º.

<sup>682</sup> Protocolo cit. Art. 2º.

<sup>683</sup> Protocolo cit. Arts. 6º a 12.

<sup>684</sup> Protocolo cit. Art. 13.

<sup>685</sup> Protocolo cit. Art. 13, inc. 3º.

<sup>686</sup> Protocolo cit. Art. 14.

<sup>687</sup> Protocolo cit. Art. 19.

<sup>688</sup> De esos Convenios, 61 (sesenta y uno) se encuentran en vigor. Datos al mes de junio de 2015 en la web oficial de la OIT:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102536](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102536)

Como se señaló en la Primera Parte de esta tesis, la Organización mencionada ha venido cumpliendo un rol importante en la elaboración de teorías, programas y compromisos estaduales que vinculan íntimamente los tópicos de progreso y desarrollo humano con los aspectos estrictamente relacionados con el mundo del trabajo. Así, por ejemplo, la adopción por la OIT de la teoría de las *necesidades básicas*, adoptada oficialmente en 1976 en la Conferencia Tripartita Mundial sobre Empleo, Distribución de los Ingresos y Progreso Social<sup>689</sup>.

De esos ochenta Convenios OIT suscriptos por nuestro país, varios de ellos se refieren a aspectos vinculados con el progreso y el desarrollo humano, entre ellos, el Convenio N° 142, sobre desarrollo de recursos humanos y formación y capacitación profesional<sup>690</sup>; el Convenio N° 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares<sup>691</sup>; el Convenio N° 159, sobre readaptación profesional y empleo de personas con discapacidad<sup>692</sup>; y el Convenio N° 169, sobre educación y formación de poblaciones indígenas y tribales<sup>693</sup>.

Sin embargo la República Argentina aún no ha aprobado algunos Convenios OIT de mayor proyección y compromiso con respecto a estos temas como, por ejemplo, el Convenio N° 122, sobre política de empleo<sup>694</sup>, o el N° 131 sobre la fijación de los salarios mínimos<sup>695</sup>.

Éste es un punto importante ya que en especial el primero de los Convenios mencionados, así como las Recomendaciones dictadas en su consecuencia, implican dentro del marco de la OIT la actual vinculación de la temática empleo/desempleo con

---

<sup>689</sup> “Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour: Declaration of Principles and Programme of Action”, International Labour Office Bulletin, LX, UN, 1977, p. 84.

<sup>690</sup> Aprobado por Ley N° 21.662 (B.O. 13/10/77).

<sup>691</sup> Aprobado por Ley N° 23.451 (B.O. 14/4/87).

<sup>692</sup> Aprobado por Ley N° 23.462 (B.O. 12/6/87).

<sup>693</sup> Aprobado por Ley N° 24.071 (B.O. 20/4/92).

<sup>694</sup> Dato en:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310\\_INSTRUMENT\\_ID:312267:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312267:NO)

<sup>695</sup> Dato en:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310\\_INSTRUMENT\\_ID:312276:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312276:NO)

el problema de la pobreza y sus consecuencias; con respecto a la falta, o escaso grado de desarrollo; y con la *teoría de las necesidades básicas*.

### **2.3. Los Acuerdos de Integración Regional.**

Aunque de carácter marcadamente económico, los compromisos de integración regional asumidos por Argentina también contienen referencias al tema en estudio.

En el Tratado de Asunción de 1991 por medio del cual se constituyó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y que fue aprobado por Ley Nº 23.981<sup>696</sup>, se señaló, por ejemplo que la ampliación de las dimensiones de los mercados de los países firmantes, a través de la integración “...constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”<sup>697</sup>; y que los Estados Partes estaban convencidos de la necesidad de promover su desarrollo científico y tecnológico y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes<sup>698</sup>.

En igual sentido, el Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana, suscripto en San Carlos de Bariloche el 15 de octubre de 1995 y aprobado por Ley Nº 24.708<sup>699</sup>, tuvo en consideración que los programas de cooperación de las Cumbres “...constituyen un instrumento dinamizador del progreso social y resultan un elemento importante para lograr una identidad iberoamericana”<sup>700</sup> y estableció en su artículo 2º los objetivos de los programas y proyectos de cooperación, entre ellos, los de “...poner en práctica el concepto de cooperación para el desarrollo entre las naciones iberoamericanas...”<sup>701</sup> y el de “...impulsar la formación de un espacio iberoamericano de cooperación por medio de programas de movilidad e intercambio educativo, universitario, de formación tecnológica, vinculación entre investigadores y todas aquellas iniciativas que refuercen la capacidad de creación cultural común...”<sup>702</sup>.

---

<sup>696</sup> B.O. 12/9/91.

<sup>697</sup> Tratado de Asunción, Considerando, párr. 1º.

<sup>698</sup> Tratado de Asunción, Considerando, párr. 6º.

<sup>699</sup> B.O. 11/12/96.

<sup>700</sup> Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, Considerando, párr. 4º.

<sup>701</sup> Convenio cit. Art. 2º, inc. c).

<sup>702</sup> Convenio cit. Art. 2º, inc. e).

A su vez, la Ley N° 24.694<sup>703</sup> aprobó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un lado, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por el otro, suscripto en Madrid el 15 de diciembre de 1995, en el que los signatarios manifestaron “...su plena adhesión a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, a los valores democráticos, al Estado de Derecho y al respeto y promoción de los Derechos Humanos...”<sup>704</sup> y consideraron a los procesos de integración regional “...como instrumentos de desarrollo económico y social que facilitan la inserción internacional de sus economías y, en definitiva, promueven el acercamiento entre los pueblos y contribuyen a una mayor estabilidad internacional...”<sup>705</sup>.

En tal sentido se estableció que “...El respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo...”<sup>706</sup>; se acordó que los signatarios “...promoverán la cooperación económica de manera que contribuya a expandir sus economías, fortalecer su competitividad internacional, fomentar el desarrollo tecnológico y científico, mejorar sus respectivos niveles de vida, favorecer condiciones de creación y calidad de empleo y, en definitiva, facilite la diversificación y el estrechamiento de sus vínculos económicos...”<sup>707</sup>; y se pautaron los lineamientos para la cooperación interregional en materia de ciencia y tecnología<sup>708</sup>, de formación y educación<sup>709</sup> y de comunicación, información y cultura<sup>710</sup>.

Por último, corresponde señalar que además de los acuerdos de integración regional e interregional firmados por la República Argentina existe una gran cantidad de convenios multi y bilaterales de cooperación en áreas específicas celebrados entre nuestro país y otras potencias extranjeras de contenidos muy similares a los ya

---

<sup>703</sup> B.O. 4/10/96.

<sup>704</sup> Acuerdo Marco Interregional, Considerando, párr. 2º.

<sup>705</sup> Acuerdo Marco cit. Considerando, párr. 4º.

<sup>706</sup> Acuerdo Marco cit. Art. 1º.

<sup>707</sup> Acuerdo Marco cit. Art. 10.

<sup>708</sup> Acuerdo Marco cit. Art. 15.

<sup>709</sup> Acuerdo Marco cit. Art. 20.

<sup>710</sup> Acuerdo Marco cit. Art. 21.

descriptos y que tienen como finalidad última el logro del progreso y del desarrollo humano a través de la protección y promoción cultural, educativa, tecnológica, científica y económica<sup>711</sup>.

Es que como se puso de resalto en la Convención Reformadora de 1994, la decisión de dotar de jerarquía constitucional a determinados tratados sobre derechos humanos debe ser interpretada desde una visión más general vinculada con la determinación de constitucionalizar un nuevo concepto de justicia derivado de la aplicación de la *teoría del desarrollo humano*. Es desde esta perspectiva que cobran sentido los compromisos asumidos internacionalmente por Argentina a través no sólo de los tratados del artículo 75, inciso 22, sino de todos los acuerdos internacionales vistos en este capítulo.

---

<sup>711</sup> Entre ellos, posteriores a la reforma constitucional de 1994: el Acuerdo Marco de Cooperación entre Argentina, Bolivia y Paraguay por el que se aprobó el Programa de Acción Regional para el desarrollo sostenible del Gran Chaco Americano (aprobado por Ley Nº 26.383 –B.O. 12/6/08–); la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (aprobada por Ley Nº 26.305 –B.O. 19/12/07–); el Convenio de Cooperación Cultural y Educativo celebrado con Corea (aprobado por Ley Nº 26.284 –B.O. 13/9/07–); su similar celebrado con China en materia de salud y ciencias médicas (aprobado por Ley Nº 26.255 –B.O. 22/5/07–); el Convenio de Cooperación Agroindustrial con Armenia (aprobado por Ley Nº 25.530 –B.O. 11/1/02–); el celebrado con Vietnam en materia cultural y educativa (aprobado por Ley Nº 25.492 –B.O. 30/11/01–); el de cooperación cultural con Italia (aprobado por Ley Nº 25.254 –B.O. 31/7/00–); en materia científica y técnica con Ucrania (aprobado por Ley Nº 25.262 –B.O. 28/7/00–), Rusia (aprobado por Ley Nº 25.154 –B.O. 27/9/99–), México (aprobado por Ley Nº 24.894 –B.O. 9/12/97–), Brasil (aprobado por Ley Nº 24.833 –B.O. 17/7/97–) y Chile (aprobado por Ley Nº 24.612 –B.O. 18/1/96–); los celebrados en materia cultural con Uruguay (aprobado por Ley Nº 25.131 –B.O. 24/9/99–) y Panamá (aprobado por Ley Nº 25.051 –B.O. 15/12/98–); y el acordado con España en materia económica (aprobado por Ley Nº 24.739 –B.O. 27/12/96–).

## **CAPÍTULO IX**

### **EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO**

#### **EN EL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL Y DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Como se hizo con relación a la Constitución Nacional, este capítulo tratará acerca de la repercusión que las *teorías del progreso, del desarrollo, y del desarrollo humano* han tenido en el constitucionalismo local en nuestro país.

#### **1. Las constituciones provinciales previas a 1853.**

Como indica Palazzo, la primera etapa del constitucionalismo provincial en el territorio de nuestro país –que se extiende entre 1819, fecha de la primera constitución provincial adoptada por Santa Fe, y 1853, año de la sanción de la Constitución Nacional– fue la de una confederación que aún no había llegado a constituirse en estado federal. Indica el autor mencionado: “...*Desconocida la autoridad de Buenos Aires por el litoral, liderado por Artigas, desde 1814, y levantado el resto a partir del Motín de Arequito en 1820, la autoridad central dejó de existir ese último año. Por ende, no existía una declaración de derechos que abarcara todo el territorio. Habían aparecido en reglamentos y estatutos provisorios, y luego en las frustradas constituciones de 1819 y 1826, pero en concreto no existía un texto central que limitara los alcances de las declaraciones de derechos provinciales...*”<sup>712</sup>.

Dentro de ese contexto histórico marcado por los enfrentamientos internos, y en lo referido a las declaraciones de derechos, las normas constitucionales de ese período se encaminaron esencialmente a la protección de las libertades individuales. E incluso muchas de ellas avanzaron en este terreno e incorporaron preceptos destinados a regular aspectos vinculados con el progreso o la prosperidad.

A continuación sólo se mencionarán las disposiciones constitucionales provinciales de esa etapa que, de manera directa o indirecta, se refirieron a estos conceptos.

---

<sup>712</sup> Palazzo, E. “Federalismo y Declaraciones de Derechos. Segunda Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1819-1853” en *El Derecho Constitucional*, Bs. As. 2013, pp. 589/601.

## **1.1. Santa Fe.**

### **a) El Estatuto Provisorio de 1819.**

Como se dijo, Santa Fe fue la primera en darse una constitución, en 1819, bajo el nombre de Estatuto Provisorio.

Pero si bien en él se reconocieron algunos derechos individuales vinculados con el principio de ciudadanía, con la seguridad individual, la correspondencia y las garantías básicas del debido proceso, no se hizo mención al progreso ni a la prosperidad, sino sólo una alusión directa al *beneficio público*, al prever: “...Es de inspección del gobernante (...) Art. 25. Hacer establecimientos ó reformas, siendo ellas en beneficio público...”<sup>713</sup>.

### **b) La Constitución de 1841.**

Ya más adelante la Provincia sancionó una Constitución en la que, además de reconocer los derechos esenciales del hombre (“derechos particulares”, en su terminología) se hizo referencia expresa a la prosperidad, en los siguientes términos: “Artículo 16: Corresponde igualmente a la Honorable Junta de Representantes formar planes de educación pública y proveer los medios para el sostén de los establecimientos de esta clase y últimamente cuanto convenga a la prosperidad del Estado”<sup>714</sup>.

## **1.2. Córdoba.**

### **a) El Reglamento Provisorio del 30 de enero de 1821.**

En uno de los textos más completos de la época y que, en palabras de Pérez Guilhou, fue un “*modelo de pieza jurídico-política*”<sup>715</sup>, se destinaron numerosas normas al reconocimiento de los derechos del hombre en sociedad, así como al establecimiento de sus deberes y, en lo que aquí interesa, dispuso: “*La sociedad afianza a los individuos que la componen el goce de su vida, de su libertad, de sus propiedades y demás derechos naturales; en esto consiste la garantía social que resulta de la acción reunida de los miembros del cuerpo, y depositada en la soberanía*”<sup>716</sup>.

---

<sup>713</sup> San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 1227/1234, en esp. p. 1230.

<sup>714</sup> San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 1234/1251.

<sup>715</sup> Pérez Guilhou, Dardo, citado por Palazzo, Eugenio, op. cit. pp. 589/601.

<sup>716</sup> Sección Segunda, Capítulo Cuarto, artículo 1º.

Y agregó a renglón seguido: *“Siendo instruidos los gobiernos para bien y felicidad común de los hombres, la sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes y desgraciados, y la instrucción a todos los ciudadanos”*<sup>717</sup>.

### **b) El Código Constitucional Provisorio de 1847.**

Córdoba aprobó mucho más adelante su Código Constitucional Provisorio en el que se reiteraron conceptos similares a los contenidos en el Reglamento Provisorio de 1821<sup>718</sup>.

#### **1.3. Catamarca.**

En 1823 se aprobó el Reglamento Constitucional de la Nueva Provincia de Catamarca cuyo artículo 25 dispuso: (La Provincia) *“debe aliviar la desgracia y miseria de los ciudadanos, proporcionándoles (en cuanto lo permita su situación naciente y pobre) los medios de prosperar, o instruirse en la industria, artes y ciencias”*<sup>719</sup>.

#### **1.4. Tucumán, Mendoza, Entre Ríos, Santiago del Estero, San Luis y Jujuy.**

Al margen de las tres provincias mencionadas hasta aquí, otros textos constitucionales de la misma época contuvieron normas tendientes a estimular el progreso de sus habitantes, fundamentalmente al regular las atribuciones de sus legislaturas y en lo referido al fomento de la educación pública.

En ese sentido previeron la formación de planes de educación pública y la creación y el sostenimiento de establecimientos educativos las provincias de Tucumán<sup>720</sup>, Mendoza<sup>721</sup>, Entre Ríos<sup>722</sup>, Santiago del Estero<sup>723</sup>, San Luis<sup>724</sup> y Jujuy<sup>725</sup>.

---

<sup>717</sup> Artículo 2º. Ver texto del Reglamento Provisorio de Córdoba de 1821 en San Martino de Dromi, María Laura, op. cit. pp. 701/735.

<sup>718</sup> Ver texto del Código Constitucional Provisorio de Córdoba de 1847 en San Martino de Dromi, María Laura, op. cit. pp. 736/756.

<sup>719</sup> San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 657/676.

<sup>720</sup> Constitución para la Provincia del 6 de septiembre de 1820, Capítulo Tercero, Artículo 1, inciso 17. Ver San Martino de Dromi, María Laura op. cit. p. 1319.

<sup>721</sup> Reglamento Provisional de Gobierno para los Pueblos de Cuyo de 1821, Artículo 22. Ver San Martino de Dromi, María Laura op. cit. p. 1070.

<sup>722</sup> Estatuto Provisorio Constitucional del 4 de marzo de 1822, Artículo 40. Ver San Martino de Dromi, María Laura op. cit. p. 916.

<sup>723</sup> Reglamento de Organización Política del 26 de julio de 1830, Artículo 33, inc. 22. Ver San Martino de Dromi, María Laura op. cit. p. 1289.

<sup>724</sup> Reglamento Provisorio del 7 de enero de 1832, Capítulo 3, Artículos 16 a 19. Ver San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 1202/1203.

<sup>725</sup> Estatuto Provisorio del 23 de noviembre de 1835, Capítulo 9, apartado 20, inciso 4º. Ver San Martino de Dromi, María Laura op. cit. p. 966.

## **2. Las constituciones provinciales inmediatamente posteriores a 1853.**

En la etapa del constitucionalismo provincial inmediatamente posterior a 1853 y con excepción de las provincias de San Juan y Santa Fe, las normas locales no consagraron expresamente una cláusula de prosperidad similar a la contenida en el artículo 64, inciso 16 de la Constitución Nacional en su versión original, aunque sí incluyeron algunos textos referidos al fomento en general y a la obligatoriedad de la enseñanza primaria.

Señala al respecto Palazzo que esto pudo deberse a que “...*la regulación federal asumió la competencia de reconocer derechos y se la quitó a las provincias. Y les dio un contenido distinto, pues añadió como objetivo la promoción del progreso, lo cual implicó ampliar los derechos reconocidos, pero también encomendar al Estado central la tarea de conducir ese proceso...*”<sup>726</sup>.

Sin embargo, como se dijo, tanto la Provincia de San Juan como la de Santa Fe sí optaron por seguir la línea del artículo 64, inciso 16.

La Constitución de la Provincia de San Juan fue dictada en 1856 y previó entre las atribuciones de la Cámara Legislativa, la de “*Proveer lo conducente a la prosperidad, adelanto y bienestar de la provincia, y crear los recursos necesarios para el sostén y conservación de la instrucción primaria gratuita*” (art. 12, cl. 13)<sup>727</sup>.

Además, se dispuso la obligatoriedad de la educación primaria y la prohibición para los municipios de dar educación superior hasta que se garantizara el número de escuelas primarias gratuitas suficiente para educar a todos los ciudadanos (art. 37, cls. 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup>).

La constitución santafecina también data de 1856.

Y, al igual que la sanjuanina, estableció entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa la de “*Proveer lo conducente a la prosperidad de la provincia, al bienestar y*

---

<sup>726</sup> Palazzo, E. “Federalismo y declaraciones de derechos. Tercera parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1853-1860”, *El derecho Constitucional* 2013, p. 313 y ss.

<sup>727</sup> Ver Constitución de la Provincia de San Juan de 1856 en San Martino de Dromi, María Laura op. cit. p. 1186 y ss.

*progreso de la ilustración, arbitrando los medios necesarios para el sostén de los establecimientos de educación pública (art. 19, cl. 11)*<sup>728</sup>.

El resto de las provincias optaron, en cambio, por no incluir al progreso como meta de los poderes legislativos locales, sino que continuaron la línea trazada en sus ordenamientos previos a la Constitución Nacional de 1853 y mantuvieron normas tendientes a estimular el progreso de sus habitantes, fundamentalmente basados en el fomento de la educación básica pública, gratuita y obligatoria<sup>729</sup>.

### **3. La prosperidad, el progreso y el desarrollo humano en el constitucionalismo provincial de los siglos XX y XXI.**

La previsión de la educación básica o primaria, pública, gratuita (prestada por establecimientos públicos) y obligatoria va a continuar presente en todos los textos constitucionales provinciales desde aquella época y hasta la actualidad.

#### **3.1. La prosperidad y el progreso.**

Por otra parte ya sí con el correr de los años algunas provincias fueron incorporando cláusulas de prosperidad muy similares a la nacional, como atribución de las legislaturas locales, o como meta del gobierno en su conjunto.

---

<sup>728</sup> Ver Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1856 en San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 1261/1274.

<sup>729</sup> En la Constitución de la Provincia de Mendoza de 1854 es en la que se observa con mayor detalle la previsión del dictado obligatorio de la instrucción pública.

El artículo 57, cláusula 5ª se estableció: *“Todos los fondos destinados a instrucción pública, pasarán a ser administrados por las Municipalidades y no podrá darse en la provincia instrucción superior por cuenta de éstas, hasta que el número de escuelas primarias gratuitas sea suficiente a educar a todos los ciudadanos”*.

Y en la cláusula siguiente se dispuso: *“La instrucción primaria es obligatoria: los padres de familia están en el deber de hacer concurrir a sus hijos a la escuela, y la Municipalidad en el de hacer efectiva esta disposición”* (art. 57, cl. 6ª). Ver Constitución de la Provincia de Mendoza de 1854 en San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 1078/1095.

En sentido similar las Constituciones de 1855 de Catamarca (art. 77, incs. 5º y 6º), Salta (art. 99, incs. 1º y 3º), Jujuy (art. 38, inc. 21) y Corrientes (art. 62, inc. 8º); las de 1856 de Tucumán y Santiago del Estero y la de 1860 de Entre Ríos (art. 74, inc. 4º). Ver textos constitucionales en San Martino de Dromi, María Laura op. cit. pp. 677/697, pp. 1137/1157, pp. 999/1020, pp. 865/883, pp. 1361/1376, pp. 1298/1311 y pp. 944/959, respectivamente.

Entre estas últimas, las de Catamarca (art. 63, inc. 11), Corrientes (art. 43) y Entre Ríos (art. 46, inc. 2º) aunque no siguieron el modelo de la cláusula de la prosperidad nacional, sí aludieron a los conceptos de mejora, adelanto y/o prosperidad en sus textos.

Incluyeron este tipo de previsiones, entre otras, San Juan en 1929 (art. 70, inc. 10), La Rioja en 1933 (art. 18) y 1986 (art. 102, inc. 21), Chaco en 1957 (art. 115, inc. 30) y 1994 (art. 119, inc. 35), Formosa en 1957 (art. 81, inc. 15), Santa Cruz en 1957 (arts. 48 y 103, inc. 4º) y Jujuy en 1986 (art. 123, inc. 39).

### **3.2. El desarrollo.**

Más adelante, entre mediados y fines del siglo XX, las provincias fueron incorporando en sus textos constitucionales normas que refirieron no sólo al progreso y a la prosperidad, sino también al desarrollo, en sus diversos aspectos (económico, social y/o cultural).

Durante esa etapa y aún con anterioridad a la reforma nacional de 1994, se incluyeron conceptos como desarrollo económico integral<sup>730</sup>, mejoramiento integral del hombre<sup>731</sup>, desarrollo armónico del niño<sup>732</sup>, desarrollo integral de la persona<sup>733</sup>, pleno desarrollo de la personalidad y dignidad humana<sup>734</sup>, desarrollo integral, armonioso y permanente de la persona<sup>735</sup>, progreso material y espiritual de la sociedad<sup>736</sup>, desarrollo provincial y progreso social<sup>737</sup>, desarrollo de la familia<sup>738</sup>, en general, al momento de tratar los derechos y garantías constitucionales y a veces, incluso, estableciendo expresamente el deber del Estado de promoverlos<sup>739</sup> o de remover los obstáculos que impidan su realización<sup>740</sup>.

### **3.3. El desarrollo humano.**

Esa tendencia a ir sumando normas que refirieran expresamente al desarrollo en sus distintas manifestaciones se fue acentuando con el correr de los años y, al

---

<sup>730</sup> Constitución de Catamarca de 1988 (art. 55),

<sup>731</sup> Constitución de Córdoba de 1987 (art. 64).

<sup>732</sup> Constitución del Chaco de 1957 (art. 35).

<sup>733</sup> Constitución de Jujuy de 1986 (art. 66).

<sup>734</sup> Constitución de Misiones de 1958 (art. 8º) y de Neuquén de 1957 (art. 12).

<sup>735</sup> Constitución de Salta de 1986 (art. 47).

<sup>736</sup> Constitución de Santa Fe de 1962 (art. 14).

<sup>737</sup> Constitución de Tierra del Fuego de 1991 (art. 63).

<sup>738</sup> Constitución de Tucumán de 1990 (art. 35, inc. 2º).

<sup>739</sup> La Constitución de San Luis de 1987, por ejemplo, estableció en su art. 47 que el Estado debe promover la mejora progresiva de la calidad de vida.

<sup>740</sup> Constitución de Misiones de 1958 (art. 8º) y de Neuquén de 1957 (art. 12).

incluirse el concepto desarrollo humano en el texto constitucional en 1994, muchas de las provincias optaron por incluir esa misma noción en sus ordenamientos locales.

Corrientes, Chubut, Tucumán y la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, incorporaron la referencia al desarrollo humano ya desde sus Preámbulos, como objeto del dictado de esas Constituciones.

En otros casos, el desarrollo humano apareció como misión del Estado<sup>741</sup>, o al reconocerse los derechos ambientales<sup>742</sup>, educativos<sup>743</sup>, habitacionales<sup>744</sup>, de los pueblos originarios<sup>745</sup>, económicos y sociales<sup>746</sup>, etc.

En este punto merecen especial mención las Constituciones de Corrientes y de Chubut, ya que no sólo sumaron el concepto desarrollo humano en sus textos, sino que intentaron también definir sus alcances y proyecciones.

Corrientes así lo hizo en su Primera Disposición Transitoria, al incorporar en su texto el “Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Bases para la formulación de políticas de Estado”. Allí se definió a ese Pacto como la *“...formulación institucional de las coincidencias alcanzadas para la elaboración de políticas de Estado, con el propósito de sostenerlas en el tiempo como denominador común para obtener el crecimiento económico, erradicar la pobreza y lograr la inclusión social, en consonancia con los objetivos de desarrollo del milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y adaptados a la realidad provincial...”* (el subrayado no se encuentra en el original). Esto es, se ligó la noción del desarrollo humano a la utilizada en sede de Naciones Unidas.

Por su parte, la Constitución chubutense, al regular aspectos vinculados con los recursos dedicados a la salud y a su mantenimiento, estableció que ellos son una

---

<sup>741</sup> Como en el caso de La Rioja, que prevé en su art. 21 que el Estado propenderá al pleno desarrollo de la persona humana.

<sup>742</sup> Entre otras, ver las Constituciones de Chaco (art. 38), Chubut (art. 109), Entre Ríos (art. 22), Formosa (art. 38), La Rioja (art. 66), Salta (art. 80).

<sup>743</sup> Ver, entre otras, la Constitución de la Provincia de Chubut (art. 114).

<sup>744</sup> En general, vinculado con el concepto de vivienda digna. Ver, por ejemplo, Constitución de la Provincia de Entre Ríos (art. 25).

<sup>745</sup> Así, por ejemplo, las Constituciones de Chaco (art. 37), Chubut (art. 34), Entre Ríos (art. 33), Salta (15), Tucumán (art.149).

<sup>746</sup> La Ciudad de Buenos Aires así lo hace, por ejemplo, en su artículo 18.

inversión social y se destinan al desarrollo humano “...entendido como logro de un nivel de vida ascendente...”<sup>747</sup>.

Dentro de este marco de referencia, entonces, el constitucionalismo provincial en su última etapa ha incorporado expresamente la noción de desarrollo humano.

Sin embargo, tal como ocurrió a fines del siglo XIX con la cláusula de la prosperidad, las provincias, en general, no han incluido este concepto en términos idénticos a los del artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.

Una de las excepciones a esta afirmación es la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero que en su artículo 136 dispone que le corresponde al Poder Legislativo “...Proveer lo conducente al desarrollo humano...”<sup>748</sup>.

Esto puede obedecer a diversos motivos, pero parece razonable esgrimir argumentos similares a los que se señalaron para el primer momento del constitucionalismo provincial posterior a la redacción de la Constitución Nacional de 1853: la decisión de dotar de jerarquía constitucional a diversos tratados sobre derechos humanos, sumada a la incorporación de la cláusula del desarrollo humano ha llevado a que, pese a tratarse de una facultad concurrente –tal como fue sostenido firmemente durante la Convención de 1994 por Cullen, Hernández y Rosatti, entre otros– las provincias han optado en su mayoría por no incorporar cláusulas idénticas a las del artículo 75, inciso 19. Mas eso no autoriza a concluir que ellas no están igualmente obligadas a proveer lo conducente al desarrollo humano en el ámbito local. El artículo 125 de la Constitución Nacional, debe recordarse, fue reformado precisamente como consecuencia, y como correlato, de la incorporación del inciso 19, para mantener incólumes las atribuciones provinciales con respecto a la promoción del “...progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”<sup>749</sup>.

---

<sup>747</sup> Ver Constitución de la Provincia de Chubut, art. 73.

<sup>748</sup> Inc. 39.

<sup>749</sup> Texto del art. 125 C.N.

## **TERCERA PARTE**

### **EL PROGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO EN LA TAREA DE INTERPRETACIÓN NORMATIVA**



## **CAPÍTULO X**

### **FORMA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES. LA INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS FUNDAMENTALES**

#### **1. La clasificación de las normas constitucionales.**

Hasta aquí en este trabajo me he ocupado de describir el surgimiento y avance de los conceptos progreso, desarrollo y desarrollo humano, y su consecuente incorporación a las normas internacionales, nacionales y provinciales.

Ahora bien, una vez que un concepto determinado queda incluido en un cuerpo normativo, una de las cuestiones más complejas consiste en llevarlo a la práctica, tarea que se vincula con otro paso previo: la labor de interpretación jurídica. Es que el estudio del significado y los alcances de un texto constitucional supone esa interpretación, entendida ésta desde un punto de vista jurídico, como la acción que tiene por objeto reconocer o atribuir un significado jurídico a cierto texto de esa misma naturaleza, para determinar racionalmente la conducta jurídica prohibida, obligatoria o permitida<sup>750</sup>.

Y como la Constitución se encuentra integrada por cláusulas que difieren en su estructura y alcances, esa tarea interpretativa puede iniciarse desde distintos ángulos o puntos de partida. Uno de ellos es el que toma en consideración precisamente esa diversidad en los textos constitucionales y por lo tanto propone comenzar el estudio de la norma en cuestión teniendo en cuenta el tipo o la clase de norma en torno a la cual girará la tarea propuesta.

Corresponde entonces tener presente que las normas constitucionales son pasibles de ser clasificadas con la finalidad de comprender mejor sus significados y proyecciones, razón por la cual diversos autores han ensayado distintas clasificaciones de las normas constitucionales, atendiendo a aspectos variados.

En esa línea, los siguientes párrafos tienen por objeto recordar sólo algunas de las ideas señaladas en la doctrina con relación a la clasificación de las normas constitucionales y sus alcances.

---

<sup>750</sup> Vigo, R. "Interpretación Constitucional", Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 14/15.

### **1.1. Linares Quintana y la doctrina norteamericana.**

Segundo V. Linares Quintana remite a la clasificación de Walter Dodd, quien distingue entre normas constitucionales *preceptivas* y *directivas* (*mandatory provisions* y *directory provisions*, respectivamente) según que su cumplimiento pueda o no ser impuesto a un departamento gubernativo por medios exteriores a ese departamento. Si una función es asignada exclusivamente y sin control exterior a un departamento del gobierno, señala el autor estadounidense mencionado, las normas constitucionales relativas a este punto son directivas para este departamento<sup>751</sup>.

Sin embargo, no toda la doctrina norteamericana comparte esta categorización. Cooley, por ejemplo, sostiene que el lenguaje constitucional es siempre preceptivo ya que antes de incluir las normas en el texto constitucional, ellas son solemnemente sopesadas y consideradas por el constituyente y que el pueblo se expresa en la Constitución en términos cuidadosos y medidos, por lo que no cabe presuponer la existencia de normas constitucionales de carácter sólo directivo<sup>752</sup>.

Y siguiendo a una importante corriente jurisprudencial ese autor propone la distinción, desde el punto de vista de su aplicabilidad, entre *self-executing provisions* y *not self-executing provisions* (normas auto-ejecutables y no auto-ejecutables), según puedan ser aplicadas directamente por tener eficacia plena o, por el contrario, requieran del dictado de leyes ordinarias que les otorguen esa eficacia de la que ellas, en principio, carecen<sup>753</sup>.

### **1.2. La opinión de Vanossi.**

Jorge Vanossi opta por una clasificación tripartita de las normas constitucionales, que atiende a su inmediata aplicabilidad, a su inmediato o próximo destino y a su disponibilidad.

Así, considera que existen normas *operativas* y *no-operativas*, por un lado, *de conducta* y *de organización*, en segundo término y, finalmente, *imperativas* y *facultativas*.

---

<sup>751</sup> Linares Quintana, S. V. "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", Buenos Aires, Alfa, 1953, T. 2, pp. 316/317. Y Dodd, W. "Judicially Non-Enforcible Provisions of Constitutions", Faculty Scholarship Series, Yale, 1931, Paper 4481, pp. 54/93, en [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/4481](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4481).

<sup>752</sup> Cooley, Th. "A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest Upon the Legislative Power of the State of the American Union", Boston, Little, Brown & Company, 6<sup>th</sup> edition, 1890, p. 93.

<sup>753</sup> Cooley, Th. Op. cit. pp. 98/101.

Las cláusulas constitucionales *operativas* o *autoaplicativas* son de aplicación inmediata e incondicionada, en tanto que las *no-operativas* son de aplicación diferida por los órganos estatales, dado que puede haber un retardo u omisión en su cumplimiento a causa de la necesidad de ser complementadas por otras normas inferiores. Sin embargo, resalta que esa no-operatividad no afecta la validez de la norma, sino sólo su vigencia.

Las normas *de conducta* son las que están dirigidas a los particulares, mientras que las *de organización* se hallan referidas a los actos de los órganos estatales. Pero agrega Vanossi que tanto unas como otras son *normas de competencia*, en el sentido que establecen o limitan las atribuciones estatales, ya que las *de conducta*, al amparar derechos de los particulares, fijan límites a la actividad estatal. A su vez, este autor entiende que las cláusulas *de organización* son pasibles de ser subclasificadas en: *normas orgánicas*, que a su vez pueden ser *constitutivas* o *funcionales* –según que regulen la constitución o el funcionamiento de los órganos del Estado– y *normas programáticas*, que pueden ser *directivas* o *de interpretación* –las *directivas* establecen o indican los objetivos inmediatos del accionar de los poderes políticos y las de *interpretación* prescriben los fines mediatos que el Estado debe perseguir por medio de sus órganos<sup>754</sup>–.

Por último, este autor clasifica las cláusulas constitucionales según su disponibilidad en *imperativas*, por una parte, y *facultativas* o *discrecionales*, por la otra, según estén o no afectadas por la condición de orden público, ya que la nota de orden público juega en el ordenamiento jurídico como asignación de imperatividad a las prescripciones de ciertas normas que, por ello, se tornan indisponibles para los particulares o para los órganos comprendidos en sus regulaciones.

### **1.3. La clasificación propuesta por Sagüés.**

Néstor Sagüés clasifica a las normas constitucionales en *regulares* y *de excepción*, según atiendan a situaciones corrientes, o traten problemas

---

<sup>754</sup> Señala como ejemplo de norma *directiva* la denominada *cláusula del progreso* y como norma *interpretativa*, el Preámbulo de la Constitución Nacional. Ver Vanossi, J. “Teoría Constitucional”, Buenos Aires, Depalma, 1976, T. II, pp. 1/11, en esp. pp. 5/6.

extraordinarios; *generales e individuales*, según regulen o no conductas abiertas, protagonizadas por múltiples sujetos; *principales y auxiliares*, estas últimas se verifican cuando el constituyente dicta normas destinadas a interpretar otras cláusulas constitucionales; *de procedimiento y de contenido*, referidas a quién, cómo y cuándo deben o pueden tomarse resoluciones, o a qué debe resolverse, respectivamente; también se encuentran las normas constitucionales de *organización y de conducta*, las primeras referidas a la estructuración de los poderes del Estado y las segundas que imponen metas, comportamientos u objetivos del Estado (aquí agrega el autor que en cierta forma las primeras son reglas de *anatomía constitucional*, y las segundas, de *fisiología constitucional*).

Finalmente, el autor señala que en cuanto a su eficacia, las normas constitucionales pueden clasificarse en *declarativas*, cuando concluyen en una mera proclamación; *programáticas*, cuando no son autoaplicativas porque requieren del dictado de leyes o reglas ordinarias complementarias o reglamentarias para entrar en funcionamiento; y *operativas*, que son las que se aplican por sí mismas<sup>755</sup>.

#### **1.4. La opinión de Quiroga Lavié.**

Humberto Quiroga Lavié coincide en clasificarlas en: *programáticas u operativas*, según necesiten o no ser reglamentadas por otro acto normativo para ser aplicables. En ese sentido, agrega que las normas programáticas están dirigidas a los órganos legislativos respecto de su aplicación y señala que aún antes de la reglamentación, ellas impiden que un acto normativo u otro hecho operativo frustre el sentido jurídico previsto en el programa, ya que son directivas trascendentales para la inteligencia del derecho positivo vigente.

Las normas constitucionales según este autor también pueden ser *imperativas*, que son de cumplimiento necesario para sus destinatarios, o *discrecionales*, cuyo cumplimiento está puesto a disposición de sus destinatarios, y no son de cumplimiento necesario.

---

<sup>755</sup> Sagüés, N. "Elementos de derecho constitucional", Buenos Aires, Astrea, 1999, T. 1, pp. 104/107.

De la conjugación de estas clasificaciones, Quiroga Lavié deduce que existen normas constitucionales *operativas imperativas, operativas discrecionales, programáticas imperativas y programáticas discrecionales*.

Desde otra perspectiva, también existen normas *de organización* y normas de *derechos personales*. Las primeras se encuentran dirigidas a los órganos públicos, mientras que las segundas tienen por destinatarios a todos los habitantes de la Nación. Las primeras son taxativas e irrenunciables, en tanto que las segundas funcionan bajo lo que el autor denomina el *principio de reserva* según el cual *lo que no está prohibido está permitido*.

Por ello concluye que existen normas constitucionales *de organización operativas imperativas, de organización operativas discrecionales, de organización programáticas imperativas, de organización programáticas discrecionales, de derechos personales operativos imperativos, derechos personales operativos discrecionales, derechos personales programáticos imperativos y derechos personales programáticos discrecionales*<sup>756</sup>.

### **1.5. Otra clasificación propuesta en la doctrina sudamericana. Castro Patiño.**

En América del Sur, en tiempos más actuales, Iván Castro Patiño indica que las normas constitucionales son *declarativas* (o *de principios*), *instituyentes* (u *organizadoras*), *operativas* y *programáticas*.

Las cláusulas *declarativas* constituyen una proclamación de propósitos y una afirmación de principios, sirven como pauta de interpretación e invalidan las normas ordinarias que se les opongan.

Las normas *instituyentes* son las que disponen sobre la organización o el funcionamiento de los poderes o funciones del Estado. Este tipo de normas pueden, a su vez, ser *de estructura, de atribución de competencias* o *de procedimiento*.

Las *operativas* son autoaplicativas, es decir, se aplican directamente, sin necesidad de acto normativo posterior. Pueden ser *permisivas, preceptivas, prohibitivas* o *punitivas*.

---

<sup>756</sup> Quiroga Lavié, H. "Derecho Constitucional", Buenos Aires, Depalma, 1993, pp. 83/96.

Las cláusulas programáticas, en cambio, son reglas constitucionales no autoaplicativas, que requieren ser reglamentadas por ley para entrar en funcionamiento. Constituyen mandatos, o bien autorizaciones de contenido variable en cuanto a su concreción. Y pueden subclasificarse en: *programáticas optativas* (o meramente permisivas), *programáticas imperativas* (o de cumplimiento obligatorio), con o sin directrices en cuanto a cómo debe ser la reglamentación<sup>757</sup>.

#### **1.6. La cuestión en Brasil: la opinión de Da Silva.**

Por su parte, en un importante estudio sobre la aplicabilidad de las normas constitucionales, José Alfonso Da Silva recuerda que en la doctrina europea, autores como Azzariti, proponen la clasificación de las cláusulas constitucionales en *directivas* y *preceptivas*, y sostienen que las primeras se limitan sólo a indicar una dirección al legislador futuro y no son verdaderas normas jurídicas, razón por la cual podrían ser desobedecidas por el legislador sin violar la Constitución.

En tanto, el autor brasileño distingue entre normas jurídicas *preceptivas* y *prohibitivas* –según impongan una conducta positiva o una conducta omisiva–, *declarativas* o *interpretativas* –las primeras contienen definiciones de vocablos o conceptos y las segundas también definen y conceptúan el sentido de otras normas– y *permisivas* o *imperativas* –según atribuyan un permiso o establezcan una obligación–.

Y desde el ángulo de la aplicabilidad, Da Silva propone una clasificación de normas constitucionales tripartita, en cláusulas *de eficacia plena*, *de eficacia contenida* y *de eficacia limitada o reducida*.

Las primeras son de aplicabilidad directa, inmediata e integral porque el constituyente creó una normativa suficiente que incide directamente sobre la materia que constituyó su objeto.

Las segundas, también son de aplicabilidad directa e inmediata, pero no integral porque están sujetas a restricciones previstas o dependientes de reglamentación que limite su eficacia y aplicabilidad.

---

<sup>757</sup> Castro Patiño, I. “La inconstitucionalidad por omisión: una reforma necesaria en la Constitución Ecuatoriana”, tesis doctoral presentada en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2003, pp. 24/39.

Las terceras, por último, son las que no producen por su simple entrada en vigor todos sus efectos esenciales, porque el constituyente no estableció una normatividad suficiente sobre ese punto, dejando esa tarea al legislador ordinario o a otro órgano del Estado. Son normas de aplicabilidad indirecta, mediata y reducida porque sólo inciden totalmente sobre los intereses regulados una vez que la normatividad posterior les desenvuelve la eficacia.

Añade Da Silva que estas normas de *eficacia limitada* pueden subclasificarse en cláusulas *declaratorias de principios institutivos u organizativos*, por un lado, y *declaratorias de principios programáticos*, por otro. El primer subgrupo está conformado por aquellas cláusulas constitucionales que indican una legislación futura que les complete la eficacia y les dé efectiva aplicación. Se diferencian del segundo subgrupo en tanto tienen naturaleza organizativa: su función primordial es la de esquematizar la organización, creación o institución de entidades u órganos<sup>758</sup>.

Las de *principios programáticos*, en cambio, desarrollan un contenido social y tienen como objetivo la interferencia del Estado en el orden económico-social, mediante prestaciones positivas, con el fin de realizar el bien común, a través de la democracia social<sup>759</sup>.

### **1.7. Algunas objeciones a Da Silva: la propuesta de Marçal Justen Filho.**

Por su parte, Marçal Justen Filho –también en Brasil– propone una crítica parcial a la categorización intentada por Da Silva y analiza la *eficacia positiva* y la *eficacia negativa* de las normas constitucionales.

La *eficacia positiva* consiste en la aptitud de que lo ordenado en la norma constitucional produzca los efectos en ella previstos y la *negativa* en que la norma constitucional posee la aptitud para tornar inválidas todas las otras normas que sean incompatibles con ella. Y dentro de ese marco de ideas concluye que si bien toda norma constitucional posee un mínimo de eficacia (la *negativa*), no todas las cláusulas constitucionales están dotadas de eficacia *positiva*.

---

<sup>758</sup> En la Constitución Argentina, un ejemplo de este tipo sería el art. 114 en tanto remite a una ley que regule el Consejo de la Magistratura.

<sup>759</sup> Da Silva, J. A. “Aplicabilidad de las normas constitucionales”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2003, pp. 71/150.

Así, clasifica a las normas constitucionales en *normas de eficacia positiva* y *normas sin eficacia positiva* (o de *eficacia limitada*), según sean o no completas y autónomas, respectivamente. Las dotadas de eficacia positiva no necesitan de una norma posterior, mientras que las que no poseen esa eficacia sólo pueden producir efectos mediante la complementación por otra norma<sup>760</sup>.

## **2. Las reglas, los principios y los valores.**

Desde la interpretación constitucional se debe tener presente que además de las diversas clasificaciones de las normas constitucionales, la doctrina ha ensayado distintas respuestas que, si bien escapan al alcance del presente trabajo en tanto refieren a aristas vinculadas directamente con la filosofía del derecho, no pueden ser soslayadas a la hora de analizar el contenido y los alcances de las previsiones constitucionales, sobre todo de aquéllas referidas al reconocimiento de los derechos fundamentales.

Con los límites señalados, los párrafos siguientes tendrán por objeto mencionar sólo algunas de las posturas doctrinarias que han estudiado la relación existente entre las reglas, los principios y los valores y sus efectos a la hora de aplicar o de interpretar las cláusulas constitucionales.

### **2.1. La teoría de los derechos fundamentales. Las *normas-reglas* y las *normas-principios*.**

En este punto resulta indispensable traer a colación la llamada *teoría de los derechos fundamentales* elaborada por Robert Alexy en Alemania, quien si bien tomó como base las ideas del estadounidense Ronald Dworkin, luego desarrolló su propia línea de pensamiento.

Alexy propone encarar la hermenéutica jurídico-constitucional teniendo en cuenta la existencia en toda Constitución de lo que él denomina *normas-principios*, por una parte, y *normas-reglas*, por la otra.

---

<sup>760</sup> Justen Filho, M. "Eficácia das Normas Constitucionais" en Revista do Instituto dos Advogados do Paraná Nº 5, Paraná, Brasil, 1981, pp. 38/71.

Como recuerda Ibarlucía, ese autor sostiene que las *normas-principios* normalmente son las que contienen enunciación de declaraciones o de derechos y, aunque deben ser considerados mandatos de optimización, admiten la existencia de matices en su cumplimiento. En una supuesta tensión entre dos *normas-principios* existirá una tarea de ponderación en el intérprete, que sólo determinará para el caso concreto, la prevalencia de una sobre otra.

En cambio, las *normas-reglas* deben ser cumplidas íntegramente. Tan es así que en caso de colisión, una regla necesariamente debe desplazar a la otra: el conflicto se resuelve por la validez de una o de otra.

Y en el supuesto de darse un enfrentamiento en un caso concreto entre una *norma-principio* y una *norma-regla*, en general, primará la segunda sobre la primera, ya que en la *norma-regla* se optó por establecer algo con precisión, para que no exista duda alguna acerca de su inevitable cumplimiento<sup>761</sup>.

Es que la tesis central de Alexy consiste en afirmar que los derechos fundamentales, más allá de su formulación más o menos precisa, tienen el carácter de principios y que los principios son mandatos de optimización<sup>762</sup>.

Esta teoría desarrollada en la obra “Teoría de los Derechos Fundamentales” en 1985 fue objeto de diversas críticas, entre ellas, la de Habermas y la de Böckenförde, por motivos distintos.

Habermas en su crítica aduce que el modelo de los principios basado en la tesis de los mandatos de optimización resta fuerza a los derechos fundamentales, porque si el grado de cumplimiento del mandato de optimización no puede obtenerse de la norma misma, la aplicación de tales principios en el marco de lo fácticamente posible hace

---

<sup>761</sup> Ibarlucía, E. “¿Existe una Constitución ‘Convencionalizada’?”, en Revista La Ley del 22/8/2013, pp. 1/3. Ver también, Alexy, Robert “Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica”, en “Cuadernos de Filosofía del Derecho”, Nº 5, Madrid, Doxa, 1988, pp. 139/151.

<sup>762</sup> Alexy, R. “Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Año 22, Nº 66, septiembre-diciembre 2002, Madrid, pp. 13/64. También ver del mismo autor “Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica” cit. pp. 139/151, donde el autor afirma “...El carácter de los principios significa que no se trata simplemente de normas vagas, sino que con ellas se plantea una tarea de optimización...”.

indispensable la práctica de una ponderación orientada a fines, lo que los debilitaría porque, por otro lado, no existen reglas racionales para efectuar esa ponderación<sup>763</sup>.

Por el contrario, como el mismo Alexy señala, Böckenförde parte de diferenciar entre los derechos fundamentales, como clásicos derechos del ciudadano frente al Estado y los derechos fundamentales en cuanto normas de principios. Desde este último ángulo desplegarían sus efectos a lo largo de todo el ordenamiento jurídico y generarían una eficacia expansiva, en especial frente a terceros, y el reconocimiento de que existen contenidos iusfundamentales de protección, de aseguramiento social y de organización y procedimiento, que exigen una actuación positiva del Estado y que no se limitan (como se limitaban los clásicos derechos de la libertad) a requerir únicamente omisiones estatales. Se convertirían, pues, en los principios de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico en su conjunto y, como tales, lo contendrían todo, sólo restando su concreción por medio de la ponderación.

Desde esta perspectiva, el legislador perdería toda autonomía y su actividad se agotaría en la mera definición de lo que ya está decidido por la Constitución. El rol fundamental estaría ahora a cargo de los jueces, ya que cuando los derechos fundamentales representan normas de principio con tendencia a la optimización, esos funcionarios están obligados a dotarlos de validez y de contenido normativo.

Por lo tanto, desde la perspectiva de Böckenförde, o se decide a favor de los derechos fundamentales como principios y, con ello, a favor del estado jurisdiccional, o se decide a favor de la reducción de los derechos fundamentales a los clásicos derechos de defensa y así, a favor del Estado de legislación parlamentaria<sup>764</sup>.

No obstante las críticas recibidas, Alexy reivindica su teoría y reitera que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Por ello suma a esta

---

<sup>763</sup> Dice Habermas: *"...Y porque para ello faltan criterios racionales, la ponderación se efectúa de forma arbitraria o irreflexiva, según estándares y jerarquías a los que se está acostumbrado..."*. Ver Habermas, J. "Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso", Trotta, Madrid, 1998, pp. 332 y ss.

<sup>764</sup> Ver cita de Böckenförde, Ernst-Wolfgang "Grundrechte als Grundsatznormen. Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik", en ID "Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt, 1991, p. 198 y ss., en Alexy, R. "Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales" cit. pp. 15/17.

definición el concepto de *proporcionalidad* y, dentro del marco de esa noción, el de *idoneidad*, que hace que en la *teoría de la optimización* no se trate tanto de navegar hacia un punto máximo, sino de tomar en consideración más bien un criterio negativo mediante el cual se puede detectar qué medios no son idóneos para alcanzar el fin perseguido. También agrega la idea de la *necesidad*, que exige que en el caso de dos o más medios idóneos para proteger o alcanzar un principio, se escoja el que sea más benigno para el derecho fundamental en cuestión.

Es en ese orden de ideas que Alexy concluye que según la teoría propuesta, no se trata de una optimización hacia un punto máximo, sino simplemente de la prohibición de sacrificios innecesarios para los derechos fundamentales<sup>765</sup>.

Debe recordarse, por último, que para el autor alemán los principios y los valores son algo similar, a tal punto que resalta que toda colisión entre principios puede considerarse una colisión entre valores y viceversa. Y agrega: *“La única diferencia consiste en que en la colisión entre principios se trata de la cuestión de qué es debido de manera definitiva, mientras que la solución a una colisión entre valores contesta a qué es de manera definitiva mejor. Principios y valores son por tanto lo mismo, contemplado en un caso bajo un aspecto deontológico, y en otro caso bajo un aspecto axiológico. Esto demuestra con claridad que el problema de las relaciones de prioridad entre principios se corresponde con el problema de una jerarquía de los valores”*<sup>766</sup>.

## **2.2. Normas, valores y principios. La cuestión en España.**

Quizás uno de los países en los que más se ha debatido en los últimos tiempos este tema de las reglas, los valores y los principios, sus alcances y consecuencias, haya sido España, algo que no llama demasiado la atención si se tiene presente la redacción del artículo 1.1. de la Constitución de ese país.

En efecto, esa norma reza: *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y el pluralismo político”*.

---

<sup>765</sup> Alexy, R. “Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales” cit. pp. 22/29.

<sup>766</sup> Alexy, R. “Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica” cit. p. 145.

Esta inclusión de *valores superiores* al texto constitucional ha despertado en aquel país numerosos trabajos doctrinarios referidos a su significado, alcance y efectos.

En este punto sólo se mencionará, a modo ilustrativo, la postura sustentada por Luciano Parejo Alfonso, quien analiza la naturaleza de esos valores a la luz de sus similitudes y diferencias con las reglas y los principios<sup>767</sup>.

En tal sentido señala que la Constitución es una norma portadora de unos determinados valores materiales que, en tanto que parte de la misma Constitución, no son retóricos, ni programáticos, sino que, por el contrario, están dotados de alcance normativo<sup>768</sup>.

Agrega que a través del ya citado artículo 1.1. de la Constitución Española se incorpora al ser mismo del Estado el *valor* y enfatiza que en virtud de ello, el poder y el ordenamiento estatales “...no ‘valen’, no son tales sólo para asumirse y ejercerse, el primero, conforme a las reglas y los procedimientos constitucionalmente prescritos, afirmándose fácticamente, y por emanar simplemente de dicho poder, el segundo. ‘Valen’ por derivar su validez última de los valores que propugnan y realizan, respectivamente. El Estado que se constituye es, pues, un Estado valorativo o, mejor, un Estado que actúa siempre valorativamente, por lo que toda su actuación es también siempre, susceptible de ser enjuiciada desde la misma perspectiva valorativa”<sup>769</sup>.

Más adelante Parejo Alfonso afirma que es pacífica la distinción entre valores, principios y reglas. Y en cuanto a las últimas sostiene que ellas “...integran el tipo de perfiles más nítidos: disposición jurídica en la que se define, en forma general y abstracta, un supuesto de hecho y se determina la consecuencia o consecuencias jurídicas que se derivan de la realización del mismo; una disposición, pues, derechamente construida para regular u ordenar de forma directa la vida humana, la realidad social”.

Pero hace notar que la diferencia entre los otros dos términos –valores y principios– es más difusa ya que, según él “...la distinción principal es la que media

---

<sup>767</sup> Entre otros autores españoles, pueden verse también: Peces-Barba, G. “Los Valores Superiores”, Madrid, Tecnos, 1984; Sánchez Agesta, L. “Sistema Político de la Constitución Española de 1978”, Madrid, Editora Nacional, 1980; Torres del Moral, A. “Principios de Derecho Constitucional Español”, Madrid, Universidad Complutense, 1992; Fernández Segado, F. “El Sistema Constitucional Español”, Madrid, Dykinson, 1992.

<sup>768</sup> Parejo Alfonso, L. p. 20.

<sup>769</sup> Parejo Alfonso, L. op. cit. p. 119.

*entre reglas, de un lado, y valores y principios, de otro (lo que supone que estos dos últimos tipos tienen en común no ser disposiciones de aplicación directa, consistir en normas de normas). La distinción entre valores y principios resulta ser así más bien de grado: los primeros son las normas más abstractas y abiertas (cláusulas generales), los segundos tienen un contenido ciertamente indeterminado, pero más preciso o concreto que el de los anteriores”.*

Acota que, por ello, *“la mayor parte de los autores se inclinan por reconocer a los valores una eficacia jurídica mucho más restringida (por limitada estrictamente al campo de la interpretación) que la que atribuyen a los principios”.*

Menciona a Aragón, en tanto sostiene que la indeterminación o inconcreción de los valores radica en su mismo enunciado jurídico, cosa que no sucede con los principios, puesto que éstos están más precisados, tienen estructura jurídica interna: la que consiste en albergar, en germen, un cierto número determinable de reglas (por eso se dice que son fórmulas de Derecho fuertemente condensadas).

Así, las características normativas de los principios acotan el ámbito de disponibilidad en el orden de las concreciones normativas, predicen o predeterminan las reglas en que pueden traducirse, de suerte que en su proyección normativa sólo juega la discrecionalidad jurídica (y no la política), a través de la cual *se descubren*, pero no *se inventan*, las correspondientes reglas en que se traducen.

En último término, la diferencia entre valor y principio no es de cualidad, sino de grado. Por eso para Parejo Alfonso tanto los valores como los principios son, para el Derecho, normas y sólo normas, construidas con conceptos jurídicos y cuya eficacia ha de establecerse, consecuentemente, en términos rigurosamente jurídicos.

Es por eso que concluye que resulta *“...corroborada así la identidad de sustancia entre ambas figuras y la situación de su diferencia en la eficacia jurídica en función de su textura prescriptiva. Y en este aspecto el análisis mayoritario doctrinal es certero: los valores son más abstractos, genéricos e indeterminados que los principios”*<sup>770</sup>.

---

<sup>770</sup> Parejo Alfonso, L. op. cit. pp. 139/144.

### **2.3. Algunas opiniones en nuestro país.**

#### **a) Bidart Campos.**

En Argentina, Bidart Campos indica que más allá de la diferencia que ontológicamente pueda y quepa efectuarse entre valores y principios, aquellos que componen el plexo constitucional forman parte del orden normativo de la Constitución. Y añade que la positivización del sistema axiológico integrado por valores y por principios tiene su fundamento en la Constitución, donde hay algunos valores y principios enumerados y otros implícitos, todos ellos formando parte del orden normativo constitucional.

Sin embargo, según este autor, la diferencia entre los valores y los principios es *borrosa*, por lo que propone un ensamble entre ambos *“...anclado en el finalismo constitucional, porque es el horizonte de los fines, el que confiere sentido unitario al sistema axiológico, para irradiar desde la constitución todas las proyecciones que, en cuanto la constitución es fundamento del ordenamiento, se filtran a todos sus compartimientos”*.

Por ello a Bidart Campos no le resulta convincente ninguna de las teorías que consideran la eficacia de los valores como más restringida o limitada que la de los principios, y *“...tanto a unos como a otros les conferimos, desde el derecho de la constitución que los ha plasmado en su sistema axiológico, posibilidad de aplicación directa, aún cuando falte la intermediación de una legislación de desarrollo. Tal aplicabilidad abarca pluralmente la eficacia interpretativa, la que deriva de operar como pauta de constitucionalidad, la que induce a la promoción de nuevas normas, y la muy trascendente de impulsar la maximización –incluso implícita– del plexo de derechos en su progresión evolutiva y en su apertura a contenidos nuevos”*<sup>771</sup>.

#### **b) Ciuro Caldani.**

Ciuro Caldani, en cambio, distingue entre ellos y considera a los principios como ideas directrices contenidas en el derecho positivo, o en el que se cree que corresponde positivizar.

---

<sup>771</sup> Bidart Campos, G. “Los Valores en el Sistema Democrático”, en “Los Valores en la Constitución Argentina”, Buenos Aires, Ediar, 1999, pp. 77/120.

Los coloca en un plano intermedio entre los valores y las normas y agrega que tienen una tendencia a la proyección general, incluso a la formación de un sistema y a un esquema de jerarquización lógica mediante el cual la materia queda reducida a un mínimo de axiomas universalmente utilizables y prácticamente fecundos, en relación con los cuales se hace viable la deducción.

Concibe entonces a los principios en un nivel superior al de las meras exteriorizaciones positivas, como *mojones* que al fin valen por lo que hay antes y después de ellos.

Y aunque reconoce que mucho se discute acerca de la operatividad de los principios, asegura que por aplicación de la buena fe (entendida como principio inherente al Derecho, aún en sentido débil), no puede admitirse un principio carente de toda operatividad<sup>772</sup>.

**c) Alice.**

Beatriz Alice, en tanto, efectúa un análisis pormenorizado de la utilización del concepto *principio* tanto en el texto constitucional como en sus antecedentes más o menos inmediatos y señala que si bien la Constitución está compuesta por normas, el constituyente distinguió declaraciones, derechos, principios y garantías. Y hace notar que “...los principios participan junto con las declaraciones, los derechos y las garantías de la misma naturaleza o esencia normativa, pudiendo diferir en su estructura (porque presuponen la existencia de otras normas específicas) y su funcionalidad (informar el orden jurídico del estado que arranca con su constitución)”. Por ello, gozan los principios de igual importancia y protección que los derechos y las garantías constitucionales.

Añade la autora que la Constitución Argentina contiene principios tanto en su articulado como en su Preámbulo y afirma que los principios son normas de organización que los poderes públicos deben desenvolver con motivo de la aplicación de la Constitución; no son absolutos, pero no pueden ser alterados por vía

---

<sup>772</sup> Ciuro Caldani, M. A. “Principios y Valores en el Derecho Constitucional”, en “Los Valores en la Constitución Argentina”, Buenos Aires, Ediar, 1999, pp. 37/49.

reglamentaria y deben ser respetados tanto por las provincias en sus constituciones, como por el gobierno federal al celebrar tratados<sup>773</sup>.

**d) Vigo.**

En su estudio sobre la interpretación constitucional Rodolfo Vigo apunta que la distinción entre reglas, principios y valores no es una tarea simple, ya que la mayor dificultad se presenta en virtud de la función normativa que cumplen tanto los principios como los valores.

Este autor remite a las ideas de Alexy y agrega que si se está ante una norma que exige la mayor medida posible de cumplimiento se trata de un principio, en tanto que si la norma sólo exige una determinada medida de cumplimiento, se trata de una regla.

Los valores, en cambio, se enuncian sin recurrir a la estructura sintáctica de una proposición o un juicio, porque son conceptos axiológicos expresos, como la justicia, la paz o la libertad y se constituyen en los fines o fundamentos sobre los que se estructura el orden integral de la sociedad, por lo que si bien su vigencia alcanza a todo el sistema jurídico, su contenido desborda el campo del derecho.

En este esquema, entonces, los principios operan como una especie de puente entre los valores y las reglas jurídicas; son determinaciones aún genéricas o proyecciones al campo del derecho de los valores. Su legitimidad para inferir de ellos ciertas conductas como obligatorias, prohibidas o permitidas descansa, en definitiva, en el sustento que le brindan los valores.

Recuerda Vigo, con cita a Betti, que los principios se caracterizan por una excedencia de contenido deontológico o axiológico en relación a las normas. No son los valores, pero se vislumbra en ellos una carga manifiesta de valores.

A modo de síntesis de estas ideas, el autor indica que los valores se constituyen en el núcleo básico ético-social, informador, orientador y legitimador último del ordenamiento jurídico; los principios –aún cuando también cumplen una función finalista e informadora de todo o parte del sistema jurídico– se desempeñan como

---

<sup>773</sup> Alice, B. “Los Principios Generales del Derecho Constitucional Argentino”, en “Los Valores en la Constitución Argentina”, Buenos Aires, Ediar, 1999, pp. 51/76. La autora distingue entre *principios* y *principios generales* y señala que el texto constitucional se refiere expresamente a los primeros en 7 artículos, a saber: 5º, 27, 28, 33, 37 y 75 incs. 12 y 13.

auténticas fuentes de derecho a los que los juristas pueden recurrir de manera directa al crear, interpretar o aplicar el derecho; y las reglas o normas propiamente dichas carecen, en gran medida, de esa capacidad expansiva o proyectiva que tienen tanto los valores como los principios<sup>774</sup>.

### **3. La cláusula del desarrollo humano: su difícil clasificación.**

Si clasificar las normas constitucionales es una tarea compleja, que ha hecho surgir las más diversas teorías, en el caso del contenido del artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional, esa labor es aún más ardua.

¿Es el desarrollo humano incorporado a nuestra Ley Fundamental un derecho, una garantía, un principio, un valor? ¿Qué alcance debe darse a esta innovación constitucional?

Si se tienen en cuenta las distintas opiniones reseñadas en este capítulo, creo que estos interrogantes no pueden tener una única respuesta válida. Sólo por citar algunos ejemplos: puede afirmarse, con Cooley, que en este caso nos encontramos ante una norma preceptiva, que impone al Legislativo un obrar; o, puede decirse –por idénticos motivos– en la terminología de Vanossi y de Quiroga Lavié, que estamos ante una norma imperativa; o frente a un mandato de optimización, de los que hablaba Alexy, por hallarnos ante una norma dirigida al Congreso que le ordena proveer a un derecho fundamental; o ante un principio de los descriptos por Ciuro Caldani y Vigo.

También podemos retroceder aún más en el tiempo y releer el proyecto de Alberdi. Allí la libertad (art. 16), la igualdad (art. 17), la propiedad (art. 18), la seguridad (art. 19) son enfocadas, en realidad, como conjuntos de derechos y calificadas por el mismo autor como *garantías*. El artículo 20 disponía en su primera frase: “*Las leyes reglan el uso de estas garantías de derecho público...*”, expresión que luego se reiteraba con relación a los derechos de los extranjeros (art. 23). Las *Garantías Públicas de Orden y Progreso*, por su parte, fueron incorporadas en el Capítulo 4 cuyo artículo 36 establecía: “*Las leyes orgánicas, que reglen el ejercicio de estas garantías de orden y progreso, no podrán disminuirlas ni desvirtuarlas por excepciones*”.

---

<sup>774</sup> Vigo, R. op. cit. pp. 61/76.

En tanto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al resolver cuestiones vinculadas con diversas aristas de esas *garantías* alberdianas, ha recurrido a la noción de *principios*, no siempre con el mismo contenido y alcance<sup>775</sup>.

Y, a su vez, desde la óptica de los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, resulta claro que nos encontramos ante un *derecho fundamental* que requiere un obrar positivo del Estado.

Entonces, puede preguntarse nuevamente ¿a cuál de todas estas clasificaciones pertenece el desarrollo humano del artículo 75, inciso 19? ¿Desde qué punto de vista hay que analizarlo? La respuesta no surge clara. Tal vez eso sea así porque estamos ante una norma constitucional (incluida en la Segunda Parte del texto), dirigida a uno de los órganos de poder del Estado, que le impone una manda, cuyo objetivo final (el desarrollo humano) debe definirse no sólo a la luz del articulado constitucional (de la Primera Parte), sino también de las normas internacionales que lo definen como un derecho humano fundamental que, a su vez, incluye un conjunto de derechos.

Siendo así, la cláusula del desarrollo humano puede verse como una norma imperativa, preceptiva; como un principio o mandato de optimización referido a una tarea estatal que debe proveer a un derecho humano fundamental y garantizarlo.

Sea como fuere, lo cierto es que quizás lo más acertado sea seguir las enseñanzas de Bidart Campos y sostener con él que más allá de toda clasificación o diferencia ontológica, los derechos, las garantías, los valores y los principios que están en la Constitución forman parte de su orden y fuerza normativa y deben tener aplicación directa.

Ello, además, resulta concordante con los objetivos tenidos en mira por la Convención de 1994, y con las responsabilidades asumidas en sede internacional por la República Argentina.

---

<sup>775</sup> Para una reseña detallada de la jurisprudencia de la Corte sobre este punto, ver Palazzo, E. "Las Fuentes del Derecho en el Desconcierto de Juristas y Ciudadanos", cit., pp. 226/228.

## CAPÍTULO XI

### EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y EN LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES.

Tratadas someramente las distintas teorías esgrimidas con respecto a los diversos tipos de cláusulas fundamentales, sus significados y proyecciones, ahora corresponde centrar la atención en la tarea de interpretación de los textos constitucionales objeto de este estudio, que han venido desarrollando los jueces, en especial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y los tribunales internacionales.

Pero a modo de aclaración creo necesario señalar que dado los límites del presente trabajo, no analizaré las distintas teorías que se han elaborado en torno al rol que le cabe –o le debería haber– a los jueces en la tarea de interpretación de las normas constitucionales y a su alcance.

El cambio de paradigma del Estado legal de derecho a lo que se dio en llamar el Estado constitucional de derecho, o, más adelante, el Estado constitucional social de derecho, y el desarrollo de nuevas líneas jurisprudenciales que avanzaron en la elaboración de los controles judiciales de constitucionalidad y de convencionalidad, produjo en doctrina el surgimiento de posturas enfrentadas –con distintos grados de intensidad– que se plantean el papel que en las democracias modernas pueden y deben cumplir los jueces<sup>776</sup>.

---

<sup>776</sup> Ya en “Marbury vs. Madison” (1803) Marshall había afirmado: “*It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is*” (“Es enfáticamente una facultad y un deber del departamento judicial decir lo que la ley es”, traducción propia). Un siglo más tarde, en similar sentido, el Gobernador del Estado de Nueva York, Charles Evans Hughes, afirmó en un discurso político: “...*estamos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es*” (cita en Bidegain, C. “La Constitución y los Jueces”, en Palazzo, E. (Dir.) “Estudios de Derecho Constitucional con motivo del Bicentenario”, El Derecho, Bs. As., 2012, pp. 25/29, en esp. p.26).

Sin embargo, contra las afirmaciones de Marshall se levantó el mismo Thomas Jefferson quien objetó fuertemente el alcance de las atribuciones judiciales (ver, entre otras fuentes, “The Letters of Thomas Jefferson 1743-1826” en The Electronic Textcenter of University of Virginia (<http://guides.lib.virginia.edu/>) y en: <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/thomas-jefferson/letters-of-thomas-jefferson/>

También pueden verse cuestionamientos mucho más recientes al rol de los jueces, en Bellamy, R. “Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy”, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, entre muchos otros autores que, en lo esencial, remarcan la necesidad de lograr una *aproximación más democrática y política al sentido de justicia* (Riberi, P. “¿Qué (no) son los derechos

Sin embargo por más apasionante que resulte ese debate, su análisis excedería, como dije, el objetivo y límite de esta tesis, razón por la cual el punto de partida escogido para este capítulo es, de manera algo discrecional, la afirmación de que en la práctica los jueces establecen para el caso concreto el sentido y el alcance que debe darse a una disposición contenida en la Constitución, de allí la relevancia del estudio de la jurisprudencia al intentar esclarecer el significado de una norma.

Por lo tanto las líneas siguientes tendrán por finalidad indagar, en primer término, cuál ha sido el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la aplicación de las cláusulas del progreso y del desarrollo humano en los casos llevados a su conocimiento.

Asimismo se reseñarán, en un último punto, los pronunciamientos de los tribunales internacionales que de algún modo hicieron referencia a la cuestión que se analiza.

## **1. Los primeros pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: El progreso ligado a la construcción de ferrocarriles.**

Recuerda Bidart Campos que a Alberdi le abrumaba el desierto de nuestro país, la desproporción entre las 200.000 leguas de territorio y su población de 800.000 habitantes y con esa *obsesión* –en el decir del autor mencionado– el tucumano “...*arma toda su concepción del progreso como motor de la dinámica constitucional...*”<sup>777</sup>. Y uno de los instrumentos que anticipó como más eficientes para lograr ese progreso tan deseado, de la mano con el incremento de la población, fue el de la construcción de ferrocarriles que conectaran este extenso territorio, lo que lo llevó a proyectar la norma que, como se vio, luego se incorporó al texto constitucional de 1853.

### **1.1. La labor del Congreso.**

Vigente la Constitución, el Congreso de la Nación tomó un rol activo en cumplimiento de la cláusula del progreso.

---

constitucionales?”, en Rivera, J., Elías, J, Grosman, L. y Legarre, S. (Dir.) “Tratado de los Derechos Constitucionales”, Abeledo Perrot, Bs. As., 2014, T. I, pp. 5/51).

<sup>777</sup> Bidart Campos, G. “Alberdi y la Dinámica Constitucional del Progreso”, en La Ley 131:1394.

En efecto, el Poder Legislativo en sus primeros años de labor sancionó normas sobre materias muy diversas que perseguían la prosperidad del país. Sin pretender agotar la nómina podemos recordar entre ellas las referidas al fomento y regulación de la educación<sup>778</sup>, a aspectos vinculados con la navegación de los ríos interiores<sup>779</sup>, las relativas a la construcción de caminos<sup>780</sup>, al establecimiento de postas<sup>781</sup>, al servicio de correos en el interior de la República<sup>782</sup>, a la autorización y funcionamiento de telégrafos<sup>783</sup>, a la concesión de privilegios para la introducción de distintas máquinas<sup>784</sup>, y de semillas y plantas útiles para el país<sup>785</sup>, al censo general de la población<sup>786</sup>, a la concesión de tierras para la colonización de la Patagonia<sup>787</sup>, etc.

Pero entre ellas, la materia sobre la cual el Congreso tuvo una producción cuantitativamente superior (vinculada con la cláusula del progreso) fue, sin duda, la ferroviaria.

En un primer momento las leyes nacionales referidas a los ferrocarriles fueron normas específicas, vinculadas principalmente con la autorización de estudios sobre la viabilidad de ciertos ramales<sup>788</sup>, o con la concesión para su construcción y/o

---

<sup>778</sup> Entre otras, las referidas al Colegio Monserrat, del 30/11/1854, del 2/12/1854 y del 9/9/1856; las regulatorias de los colegios nacionales en Mendoza, Salta, Tucumán y Catamarca, del 25/9/1856; las que otorgaron subvenciones para la instrucción primaria en algunas provincias, del 24 y 29/9/1857; la ley sobre estadística general de escuelas primarias N° 308; la de la Escuela Militar N° 357, la de fomento de la instrucción primaria en las provincias N° 463, la de bibliotecas populares N° 419, etc.

<sup>779</sup> Sobre concesiones para la canalización de ríos, del 18/6/1856 y del 16/9/1857; sobre navegación, del 29/9/1858 y Leyes N° 17, N° 26, N° 38, N° 90, N° 123 y N° 174, entre otras.

<sup>780</sup> Del 17/8/1858 y Leyes N° 22 y N° 61.

<sup>781</sup> Ley del 21/9/1860.

<sup>782</sup> Ley N° 334.

<sup>783</sup> Leyes N° 191, N° 196, N° 238, N° 384 y N° 427.

<sup>784</sup> Por ejemplo, para fabricar ladrillos, construir tapias, elaborar pan, preparar carnes saladas, colocar molinos (leyes de fechas 22/9/1857, del 30/9/1857, del 2/7/1861 y del 29/9/1861), entre otras.

<sup>785</sup> Ley N° 115.

<sup>786</sup> Leyes N° 18 y N° 260.

<sup>787</sup> Ley N° 529.

<sup>788</sup> Como por ejemplo, la Ley del 21/6/1855.

explotación<sup>789</sup>. Téngase presente que el primer ferrocarril en nuestro territorio comenzó a operar en 1854 y desde entonces se expandió por todo el país<sup>790</sup>.

En 1872 sancionó la Ley N° 531<sup>791</sup> que, como señala Bianchi<sup>792</sup>, fue la primera norma destinada a regular en forma orgánica el servicio ferroviario. Ya en los debates parlamentarios puede notarse la relevancia que los mismos legisladores le asignaban. El Diputado Gallo, miembro informante, señaló: *“Los ferrocarriles, por su naturaleza misma, por los servicios que están destinados a prestar, por el gran desarrollo y actividad que desenvuelven en la industria y en el comercio, merecen ocupar la atención de los Poderes públicos a fin de que los beneficios que ellos produzcan sean los mayores posibles, teniendo en consideración el bienestar general del país”*<sup>793</sup>.

La ley citada determinó que todos los ferrocarriles construidos y a construirse en el país quedaban sujetos a la inmediata inspección y vigilancia de la autoridades de la Nación; y declaró nacionales a los ferrocarriles en territorios nacionales, a los que se construyesen por cuenta y con el tesoro del gobierno nacional, a los que tuviesen garantido por parte del gobierno nacional un interés mínimo sobre el capital empleado, a los que recibiesen una prima cualquiera del gobierno nacional para su construcción y aquellos cuya construcción y explotación fuesen autorizados por ley especial. Además, de conformidad con lo previsto en la última parte de la cláusula del progreso, por el artículo 55 el Congreso dispuso exonerar a las empresas concesionarias del pago de impuestos, aún provinciales.

---

<sup>789</sup> Ejemplo de ello son las Leyes del 27/6/1855 y del 28/9/1856, así como las Leyes N° 14 y N° 33 (referidas al ferrocarril Rosario-Córdoba), N° 120 (sobre la construcción del ramal que debía unir Concordia –Entre Ríos– y Mercedes –Corrientes–), entre muchas otras.

<sup>790</sup> Ente otras obras sobre el desarrollo histórico de los ferrocarriles en Argentina, ver “Origen y Desarrollo de los Ferrocarriles Argentinos” elaborado por la Dirección de Informaciones y Publicaciones Ferroviarias, El Ateneo, Bs. As., 1946; Scalabrini Ortiz, R. “Historia de los Ferrocarriles Argentinos”, 4ta. edición, Plus Ultra, Bs. As., 1946; García Vizcaíno, J. “Tratado de Política Económica Argentina”, EUDEBA, Bs. As., 1974, Canosa, A. “Régimen Administrativo del Transporte Terrestre”, Ábaco, Bs. As., 2002 y Bianchi, A. “La Cláusula del Progreso. Con especial referencia a los ferrocarriles”, en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 398, Ed. RAP, Bs. As., 2011, p. 15 y ss.

<sup>791</sup> R.N. 1870/1873, p. 293.

<sup>792</sup> Bianchi, A. op. cit. p. 15 y ss.

<sup>793</sup> Debate llevado a cabo en la Cámara de Diputados el 22-7-1872, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Trigésima Sesión Ordinaria, Año 1872, p. 396 y ss.

Años más tarde, en 1891, la relevancia de los ferrocarriles en miras al progreso de la Nación fue manifestada nuevamente en los debates de la Cámara Baja. En el dictamen de la Comisión de Legislación que proponía el dictado de una nueva ley de ferrocarriles se sostuvo: *“Ya es inoficioso significar la importancia de esta legislación: la civilización de los pueblos puede, sin duda, aquilatarse por el número de la vías férreas que crucen su territorio, porque nada hay que fomente y favorezca el desenvolvimiento de las fuerzas activas de un país y realice el adelanto colectivo como los medios perfeccionados de transporte, que son el símbolo material del intercambio, la base más firme del progreso positivo y duradero”*<sup>794</sup>.

Por su parte la oposición –que reclamaba una mayor discusión de las normas en ciernes– afirmó: *“Por lo mismo que es un asunto importante, no puede exigirse que la cámara lo sancione precipitadamente. Esta ley de ferrocarriles, por los principios que envuelve, puede ser la que impulse el progreso de esa industria, como puede ser también la que retarde completamente el progreso de nuestra viabilidad”*<sup>795</sup>.

En ese contexto se sancionó la Ley General de Ferrocarriles, N° 2.873<sup>796</sup> cuyo ámbito de aplicación fue definido por su artículo 1º que previó que quedaban sujetas a las prescripciones de esa ley la construcción y explotación de todos los ferrocarriles de la República, así como las relaciones de derecho a que ellas diesen lugar y clasificó a los ferrocarriles en nacionales y provinciales. Esa ley, que aún se encuentra vigente con varias modificaciones<sup>797</sup>, estableció además numerosas normas regulatorias del servicio ferroviario<sup>798</sup>.

Al amparo de esas normas y de las leyes que sucesivamente fue dictando el Congreso de la Nación en esta materia, nuestro país llegó a tener la red ferroviaria

---

<sup>794</sup> Intervención del Secretario Ovando al dar lectura al dictamen en la sesión del 17-11-1891, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Novena Sesión de Prórroga, Año 1891, p. 556 y ss.

<sup>795</sup> Intervención del Diputado Molina en la sesión del 18-11-1891, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Novena Sesión de Prórroga, Año 1891, p. 615 y ss.

<sup>796</sup> R.N. 1891 T. II, p. 543.

<sup>797</sup> Entre ellas la de su similar N° 5.315 de 1907 que, como aclara Bianchi en la obra ya citada, vino a complementarla y estableció el régimen general de las concesiones ferroviarias.

<sup>798</sup> Entre ellas, el régimen de conservación de las vías (arts. 5º a 11), el de la formación y marcha de los trenes (arts. 12 a 15), el aplicable a los gravámenes de las empresas (arts. 16 a 25), el de las concesiones de los ferrocarriles nacionales (arts. 26 a 32), el del transporte de mercaderías (arts. 44 a 53), etc.

más grande de América Latina y una de las primeras en el mundo, logró unir los cuatro puntos cardinales de nuestro territorio, otrora desierto y despoblado, y fue un motor real y concreto del progreso soñado por Alberdi<sup>799</sup>.

## **1.2. La Corte Suprema y el progreso.**

Por lo dicho en el punto anterior no resulta extraño que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus primeros tiempos haya interpretado el contenido y el alcance de la cláusula del progreso<sup>800</sup> –contenida en el entonces artículo 67, inciso 16 de la Constitución Nacional– en muchos casos vinculados con la regulación de la actividad ferroviaria<sup>801</sup>.

Así lo hizo, por ejemplo, el 3 de julio de 1897 en “Ferrocarril Central Argentino c/Provincia de Santa Fe”<sup>802</sup>, caso entablado por la empresa ferroviaria contra esa Provincia por repetición de una suma de dinero que había sido obligada a pagar en concepto de contribuciones, pese a que la ley que había aprobado el contrato para la construcción del ferrocarril había declarado libre de toda contribución o impuesto su propiedad y dependencias.

Allí la Corte remarcó que en la Constitución de Estados Unidos de América no existía prescripción análoga a la consignada en el entonces artículo 67, inciso 16 y agregó: *“Por esa disposición el Congreso tiene el deber de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de todas las provincias... promoviendo la construcción de ferrocarriles... por leyes protectoras de estos fines, y por concesiones temporales de privilegios y de recompensas de estímulo.*

---

<sup>799</sup> Entre 1870 y 1914 se construyó la mayor parte de la red ferroviaria argentina con capitales ingleses, franceses y argentinos. Recuerda Bianchi que esa red llegó a ocupar el quinto puesto en el mundo y llegó a su máxima extensión en 1970 con 46.815 km (Bianchi, A. op. cit. p. 15 y ss.).

<sup>800</sup> Aún cuando en general –como se verá– lo hizo para consolidar competencias federales en desmedro de las provinciales, o para restringir derechos.

<sup>801</sup> Sin embargo debo señalar que la primera mención expresa que la Corte hizo de la cláusula del art. 67, inc. 16 CN fue en 1866, en un caso no vinculado con los ferrocarriles, en el que se cuestionaba la constitucionalidad de una ordenanza de concesión de un mercado que prohibió la instalación de puestos de carne, verduras y frutas en el radio de ese mercado. En esa oportunidad, si bien el Tribunal no ingresó en el análisis de la cláusula constitucional, señaló: *“...esta verdad, además de lo expuesto, tiene su demostración en el art. 67, inc. 16 por el cual el Congreso tiene la facultad de promover la prosperidad del país y el adelanto y bienestar de las provincias por leyes protectoras y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo...”* (Fallos 3:468).

<sup>802</sup> Fallos 68:227.

*La constitución al imponer este deber al Congreso, y al acordarle la facultad de hacer concesiones y recompensas, no ha establecido más limitación que la de que ellas sean temporales, pero nada ha dicho respecto de la naturaleza o del carácter de esas concesiones. En cuanto a la temporalidad de la exención, el caso sub-judice la contiene.*

*Si, pues, para los fines de gobierno, de política, de reglamentación del comercio interprovincial, o simplemente como medio de estímulo para promover la construcción de un ferrocarril el Congreso cree conveniente acordar el privilegio de la exención del pago de impuestos locales, esta disposición será perfectamente constitucional (...) Resolver lo contrario sería reconocer en los gobiernos de provincia la facultad de anular o entorpecer los efectos de la legislación del Congreso, en cuanto ella se dirigiese a los objetos previstos en el inciso diez y seis del artículo sesenta y siete...*

*Conferida al Congreso nacional la facultad de acordar los privilegios y estímulos que considere convenientes, a los fines del inciso diez y seis del artículo sesenta y siete, sin limitar taxativamente el alcance de esa facultad (...) ella debe entenderse comprendida en la ilimitación de los medios a emplearse para el ejercicio de estos poderes federales, superiores siempre a la acción de las legislaciones locales, y que forman parte de la instrumentalidad del gobierno mismo, en que la nación provee al bienestar, progreso y prosperidad de todas las provincias...”.*

En virtud de esas consideraciones el Tribunal reconoció el derecho de la parte actora para repetir las cantidades indebidamente pagadas.

La línea jurisprudencial trazada en ese caso fue seguida en reiteradas ocasiones por la Corte con remisión expresa a ese antecedente<sup>803</sup>con fundamento, además, en que “...las provincias y municipios por donde pasa un ferrocarril son particularmente beneficiarios del mismo, de su estímulo e incremento en lo económico, político y social y no pueden sostener, en consecuencia, que el privilegio de exenciones de impuestos les

---

<sup>803</sup> Entre otros, Fallos 90:289 (año 1901), en el que señaló: “...la facultad del Congreso para acordar privilegios temporarios y recompensas de estímulo como medio de promover la construcción de ferrocarriles deriva del inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional que en términos claros y precisos se las da...” con cita directa de Fallos 68:227 (Consids. 8º y 9º); Fallos 104:73 (año 1906); Fallos 104:96 (año 1906); Fallos 129:337 (año 1919); Fallos 148:95 (año 1926)

En Fallos 183:116 (año 1939) la Corte mantuvo su postura y agregó que ese tipo de cláusulas legales que otorgaban a las empresas ferroviarias beneficios o compensaciones se acordaban “...por el hecho de tomar a cargo la construcción de líneas estratégicas y pobladoras” (Consid. 17).

*priva de los medios necesarios para sostener sus instituciones y cumplir las obligaciones inherentes al gobierno de los pueblos. Aún desde el punto de vista exclusivamente fiscal, el ferrocarril, al determinar el nacimiento y progreso de los núcleos urbanos en derredor de sus estaciones aumentando la edificación, los negocios, la población, los centros sociales, acrecienta, como es natural, la fuente de los recursos municipales”<sup>804</sup>.*

Con el tiempo nuestro máximo Tribunal fue aplicando la cláusula del progreso en la fundamentación de la resolución de muchos otros casos vinculados, por ejemplo, con temas educativos o de ilustración<sup>805</sup>, con la materia migratoria<sup>806</sup> y con las atribuciones del Banco Hipotecario y del Banco de la Nación Argentina<sup>807</sup>.

Asimismo fue reiterando la línea argumental seguida en los temas ferroviarios en supuestos relacionados con otros medios de comunicación y transporte. Así, al analizar la constitucionalidad de exenciones tributarias establecidas por ley nacional a favor de empresas de comunicaciones, sostuvo: “...con esta política de estímulos es que la nación consiguió atraer los grandes capitales extranjeros que necesitaba para realizar en el país la obra de sus comunicaciones a través de enormes distancias con la cual ha difundido la civilización y el progreso por todos sus ámbitos, beneficiando al estado general y a cada uno de los estados federales (...) Son esas franquicias las que han permitido regularizar, uniformar y consolidar los sistemas de comunicaciones del país”<sup>808</sup>. Y más adelante agregó: “Que es de principio que las comunicaciones telefónicas interprovinciales están sujetas a jurisdicción nacional. Porque ellas constituyen

---

<sup>804</sup> Fallos 183:181 (año 1939), en esp. Consid. 3º. En idéntico sentido, Fallos 183:190, del mismo año y Fallos 205:466 (año 1946). No obstante, en Fallos 99:66 (año 1904) se encuentra registrado un caso en el que se trataba de exenciones tributarias a favor del FF.CC. Bs. As.-Campana. Si bien la Corte hizo hincapié en que no podía aplicarse la exención en atención a que había transcurrido el tiempo previsto para su vigencia, agregó la expresión: “...la exoneración de impuestos no es condición esencial para la existencia de ferrocarriles nacionales”.

<sup>805</sup> Fallos 154:119 (año 1929); Fallos 156:290 (año 1931).

<sup>806</sup> Fallos 148:410 (año 1927); Fallos 151:209 (año 1928); Fallos 186:421 (año 1940).

<sup>807</sup> Fallos 171:38 (año 1934); Fallos 184:490 (año 1939); Fallos 187:387 (año 1940); Fallos 226:408 (año 1953); Fallos 249:393 (año 1961).

<sup>808</sup> Fallos 189:272 (año 1941), en esp. Consid. 5º.

*comercio (...) forman parte integrante del sistema nacional de postas y correos (...) y tienden a promover la prosperidad del país entero y el adelanto y bienestar*<sup>809</sup>.

Como se percibe del texto transcripto, la Corte también utilizó la cláusula del progreso de la mano con la del comercio y además como herramienta para discriminar las atribuciones federales y provinciales en su jurisprudencia oscilante referida a los establecimientos de utilidad nacional<sup>810</sup>.

---

<sup>809</sup> Fallos 257:159 (año 1963), en esp. Consid. 2º. En tiempos posteriores (Fallos 295:338, año 1976) la Corte señaló, con relación a las obras hidroeléctricas, que las atribuciones contenidas en el entonces art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional se encontraban “...en consonancia con uno de los elevados propósitos contenidos en el preámbulo de la Carta Fundamental de promover el bienestar general, síntesis que encierra la acción de gobierno dirigida a impulsar el desarrollo de las fuerzas sociales. Tratándose de cumplir esos fines de bien público, las leyes protectoras” para alcanzarlos pueden recurrir a los medios más variados. En materia de privilegios, comprende todos aquellos que contribuyan a promover el progreso, manifestándose principalmente por el otorgamiento de derechos o exenciones tributarias” (Consid. 5º). Y agregó que esas exenciones son dispuestas por el Congreso “...en razón del carácter y trascendencia de la obra en lo que al progreso y prosperidad del país respecta” (Consid. 10).

<sup>810</sup> Con relación a los vaivenes de la jurisprudencia de la CSJN en esta materia, puede consultarse, entre otros autores a Manili, P. “Establecimientos de Utilidad Nacional”, Ed. Universidad, Bs. As., 2004.

En una disidencia en 1966 Zavala Rodríguez hizo notar que si dentro de la prosperidad prevista en el art. 67, inc. 16 “...resultaba entonces sólo un sueño o una esperanza la construcción de los ferrocarriles –cuyo primer tramo, de Plaza Once a Flores, se inauguró en 1857, conducido por la locomotora “La Porteña”– o de los canales navegables, o la exploración de los ríos interiores; en nuestro tiempo, ese progreso tiene otros signos, e indudablemente debe vincularse a la extraordinaria transformación de los medios de transporte y en especial a la aviación. La construcción de aeropuertos, la organización de empresas aéreas, la concesión de líneas de aeronavegación se incluyen, sin duda, en las grandes urgencias de la Nación y de allí que los códigos, leyes y decretos transcriptos hayan ejercido correctamente, a favor de la Nación, tales facultades...”. Pero añadió “...estas conclusiones, en modo alguno significan desconocer a las Provincias sus facultades no delegadas y que pueden ejercer con la amplitud que estatuyen los arts. 104, 105, 106 y 107 de la Constitución Nacional...” tras lo cual reseñó distintos antecedentes jurisprudenciales que, alternadamente, fueron sosteniendo la atribución exclusiva federal, o concurrente con la provincial en materia de establecimientos de utilidad nacional, variaciones en el criterio del Tribunal que continuaron aún después de ese pronunciamiento (Fallos 264:390, en esp. p. 409 y ss.).

También se aplicó la cláusula de la prosperidad en resoluciones vinculadas con la actividad en las provincias de Obras Sanitarias de la Nación (Fallos 149:47, año 1927), en las que se señaló, v. gr.: “...forzoso es concluir que la ampliación de facultades otorgadas a las Obras Sanitarias de la Nación (...) respecto de ciertas provincias primero, y de todas las ciudades y pueblos de determinada población después, bajo las condiciones previstas en las mismas, comportan, en esencia, el ejercicio de los poderes conferidos al Congreso de la Nación por el inciso 16 del art. 67 de la Constitución que tienden a proveer lo conducente al adelanto y bienestar de las provincias llevando a ellas el beneficio de una obra útil e indispensable para la higiene de toda la colectividad...”. Y que “...no representa óbice para obtener esta conclusión (...) el art. 107 de la Constitución que pone en manos de los gobiernos locales la realización de los trabajos de utilidad común y de progreso y bienestar general (...) porque mediante el procedimiento escogido se han combinado tendiendo a un mismo fin común los poderes concedidos al Gobierno Nacional para promover el bienestar y el progreso general con las facultades de igual naturaleza atribuidas a las provincias dentro de sus respectivos territorios...” (pp.52/53). Igual criterio fue seguido en Fallos 224:267 (año 1952)

En esos últimos casos la Corte en general aplicó las disposiciones del entonces artículo 67, inciso 16 junto con las del inciso 27 de la misma norma y sostuvo la necesidad de interpretarlas armoniosamente. Boffi Boggero fue uno de los integrantes del máximo Tribunal que más afirmó esa línea de razonamiento al señalar, por ejemplo: “...el art. 67, inc. 16 no puede fundar una decisión en contrario. Sin similar en la Constitución norteamericana, proviene de Alberdi (...) Ha de interpretarse cuidando que sus efectos sean compatibles con los demás derechos constitucionales, sean de la Nación o de las Provincias, o bien se trate de derechos individuales. Cuidando esos límites, el Congreso ha podido dotar al país de leyes que fomentaron su progreso de modo categórico (...) En presencia de las razones transcriptas, cabe puntualizar que el inciso 16 del art. 67 reconoce una conexión íntima con el inciso 27 de ese artículo...”<sup>811</sup>.

Por último, cabe recordar que nuestra Corte Suprema también aludió a la cláusula de la prosperidad en supuestos en los que aplicó el concepto de poder de policía, bien sea para convalidar o bien para declarar la irregularidad de la reglamentación del ejercicio de derechos constitucionales. Así, en “Hileret”, al analizar una ley provincial que gravaba fuertemente la producción de azúcar, sostuvo “...si para evitar la baja del precio de un artículo en el mercado u otro fin (...) fueran admisibles medidas de la naturaleza de la adoptada por la provincia de Tucumán, no habría industria alguna de las que permite y ampara la ley fundamental que no pudiera ser coartada o impedida transitoria o indefinidamente, ni monopolio que no pudiera justificarse, no obstante que en el sistema económico de la Constitución sólo son legítimos los privilegios temporales en ciertos casos y las recompensas de estímulo, como una consecuencia necesaria del principio de igualdad ante la ley y del propósito primordial de desenvolver los elementos del progreso del país”<sup>812</sup>.

En “Cine Callao” el Tribunal aplicó el concepto amplio del poder de policía y declaró que dentro de los objetos propios de ese poder debía estimarse comprendida

---

<sup>811</sup> Voto del Dr. Boffi Boggero en Fallos 259:413 (año 1964).

<sup>812</sup> Fallos 98:20 (año 1903). En igual sentido se pronunció el Dr. Repetto en su disidencia en el caso “Avico c/De la Pesa”: “...si bien el artículo 67, inciso 16 da al Congreso el derecho de tomar las providencias legislativas necesarias para promover el bienestar general, este debe ejercerse dentro de los principios y garantías acordados por la Constitución a la propiedad y al derecho de usarla” (Fallos 172:21, año 1934).

–junto a la seguridad, la moralidad y la salubridad pública– la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y seguidamente afirmó “...*esta doctrina ha tenido siempre, en el derecho argentino, la firme base de sustentación proveniente del art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, que representa una de las previsiones de mayor valía entre las diversas de las que atañen a la organización económico-social de la Nación y de las provincias, toda vez que –claro está que con sujeción a los límites fijados por la propia Constitución– supone la anticipada habilitación de los recursos o técnicas que, en cada uno de los estados por que atraviesa el desarrollo del país, resulten aptos para impulsarlo*”<sup>813</sup>.

Sin embargo pese a que, como se vio, la jurisprudencia utilizó la cláusula del progreso en materias muy variadas, también es cierto que la misma Corte advirtió acerca de los cuidados que debían observarse, al señalar “...*Es falsa y tiene que ser desechada la idea de que la prosperidad general, buscada a través de los medios del art. 67, inc. 16, constituye un fin cuya realización autoriza a afectar los derechos humanos o la integridad del sistema institucional vigente. La verdad, ajustada a las normas y a la conciencia jurídica del país, es otra. Podría expresársela diciendo que el desarrollo y el progreso no son incompatibles con la cabal observancia de los arts. 1º y 28 de la Constitución, sino que, al contrario, deben integrarse con éstos, de modo tal que la expansión de las fuerzas materiales y el correlativo mejoramiento económico de la comunidad sean posibles sin desmedro de las libertades y con plena sujeción a las formas de gobierno dispuestas por la Ley Fundamental. Porque, para esas normas y esa conciencia, tan censurables son los regímenes políticos que niegan el bienestar a los hombres como los que pretenden edificarlo sobre el desprecio o el quebranto de las instituciones*”<sup>814</sup>.

---

<sup>813</sup> Fallos 247:121 (año 1960), en esp. Consids. 7º y 8º.

<sup>814</sup> Fallos 247:646 *in re* “Fernández Arias c/Poggio” (año 1960), en esp. Consid. 22. Criterio que fue reiterado numerosas veces por el Tribunal (Fallos 314:595, entre otros) y que mantiene también después de la reforma constitucional de 1994 (Fallos 325:428, entre otros).

## **2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la etapa posterior a la reforma constitucional de 1994.**

### **2.1. El desarrollo humano en la legislación.**

A diferencia de lo sucedido con la cláusula del progreso contenida en la Constitución de 1853 que, como se ha dicho, fue desarrollada por el Congreso de la Nación en su legislación de las primeras décadas de organización constitucional, la cláusula del desarrollo humano incorporada en la reforma de 1994 no ha corrido, hasta el momento de escribir estas líneas, con igual suerte.

Un repaso de las leyes nacionales dictadas en los últimos 20 años muestra que el Congreso aún no se ha hecho cargo de esa manda, al menos, en forma sistemática; las ocasiones en las que se ha utilizado el concepto desarrollo humano son notablemente muy escasas y no permiten concluir que exista un plan legislativo diseñado en torno a esa noción.

La materia dentro de cuyo marco la cuestión del desarrollo humano ha sido abordada con algún énfasis –aunque a veces de manera implícita y no necesariamente expuesta ni por los legisladores en los debates parlamentarios, ni por la norma en sí misma– ha sido la asistencial, vinculada no sólo con lo previsto en el artículo 75, inciso 19, sino más específicamente con lo establecido en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional. Y aún dentro de esa materia, es llamativo que la norma de contenido legislativo que mayor hincapié hizo en el tema fue un decreto de necesidad y urgencia, no una ley.

En efecto, el Decreto N° 1602/09<sup>815</sup> creó la denominada “*Asignación Universal por Hijo para Protección Social*” que tuvo por objeto establecer un sistema no contributivo destinado a niños, niñas y adolescentes residentes en nuestro país que no tuvieran otra asignación familiar y pertenecieran a grupos familiares que se encontrasen desocupados o se desempeñasen en la economía informal<sup>816</sup>. En la motivación del acto el Poder Ejecutivo expuso la predisposición, por parte de los diversos sectores políticos, favorable a la adopción de políticas públicas que

---

<sup>815</sup> B.O. 30/10/09.

<sup>816</sup> Art. 1º.

permitiesen mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social<sup>817</sup> y, luego de señalar que al momento del dictado de esa norma subsistían situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resultaba necesario atender<sup>818</sup>, afirmó que “...la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona”<sup>819</sup>; y que “...la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente”<sup>820</sup>.

De conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3º de la Constitución Nacional que, entre otros aspectos, regula los cauces formales a seguir en los casos de emisión de decretos de necesidad y urgencia, la norma en cita fue remitida a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso, la que aconsejó a las Cámaras su ratificación, limitándose a reiterar los argumentos señalados en el mismo decreto<sup>821</sup>. Sin embargo, ni siquiera en ese caso los legisladores se explayaron con respecto a la cláusula del desarrollo humano: la Cámara de Diputados recién declaró la validez del Decreto Nº 1602/09 casi cuatro años más tarde, sin debate y dentro de un paquete por el que también convalidó otros decretos de necesidad y urgencia<sup>822</sup>. Y el Senado aún no se ha expedido al respecto<sup>823</sup>.

---

<sup>817</sup> Considerando 1º.

<sup>818</sup> Considerando 9º.

<sup>819</sup> Considerando 18.

<sup>820</sup> Considerando 19.

<sup>821</sup> Dictamen de Mayoría de la Comisión Bicameral Permanente del 11/11/09.

<sup>822</sup> Resolución S/N de la Cámara de Diputados del 11/9/2013, B.O. 18/9/13, p. 14.

<sup>823</sup> Pese a ello es evidente que el Decreto Nº 1602/09 goza de plena vigencia. Es más, por Ley Nº 27.160 (B.O. 17/7/15) el Congreso aprobó la movilidad, en general, de las asignaciones familiares previstas por la Ley Nº 24.714 (B.O. 18/10/96), sus normas complementarias y modificatorias (art. 1º), entre las cuales se encuentra el Decreto mencionado.

Aún así y pese al consenso político con relación a este tipo de asignaciones universales, el debate que parece persistir e impedir una manifestación clara del Poder Legislativo al respecto gira en torno a la autoría de la medida adoptada y a los detalles de su implementación que diferirían del proyecto original presentado en su momento por las diputadas Carrió y Carca (y sus sucesivas modificaciones), que preveían la creación del

A parte del caso señalado, con las particularidades vistas, sólo en muy escasas ocasiones las normas de rango legislativo han hecho mención expresa al desarrollo humano. En el caso de las leyes en sentido formal-material, puede mencionarse a la Ley N° 26.485<sup>824</sup>, de Protección Integral a las Mujeres, cuyo artículo 10 dispuso que “...El Estado nacional deberá promover y fortalecer interinstitucionalmente a las distintas jurisdicciones para la creación e implementación de servicios integrales de asistencia a las mujeres que padecen violencia y a las personas que la ejercen, debiendo garantizar: (...) e) Atención coordinada con el área social que brinde los programas de asistencia destinados a promover el desarrollo humano...”; y su similar N° 27.118, de Agricultura Familiar, que estableció entre sus objetivos generales, el de “...Promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores de campo y, en general, de los agentes del medio rural, mediante la diversificación y la generación de empleo en el medio rural, así como el incremento del ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir”<sup>825</sup>. Por otra parte, en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, la mención al desarrollo humano aparece sólo una vez, en su artículo 18 que reconoce los derechos de las comunidades indígenas y reitera, en esencia, la disposición del artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional.

## **2.2. El desarrollo humano en la jurisprudencia.**

Dada la escasa labor legislativa expresamente referida a la cláusula del desarrollo humano contenida en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución, no resulta extraño que –a diferencia de lo ocurrido con la cláusula del progreso de 1853, según

---

INCINI (Ingreso Ciudadano para la Niñez, la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad), que tuvo como fundamento, entre otros, “...el derecho de toda persona económicamente dependiente a no sufrir las consecuencias de una situación de la que no es culpable, como también por los postulados solidarios típicos de la idea de contrato social. Una política de asistencia a la niñez, de carácter universal e incondicional, debe asumirse entonces como una responsabilidad del conjunto de la sociedad y no solamente involucrar a los padres y madres de niños pobres. Por lo mismo una política de este tipo debería verse como el inicio de un camino cuyo objetivo final es el establecimiento de redes de seguridad social más amplias, situación que se hace cada vez más urgente a poco que se observen las tendencias a la concentración de la riqueza y el ingreso...”.

(<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2467-D-2008>)

<sup>824</sup> B.O. 14/4/09.

<sup>825</sup> Ley N° 27.118 (B.O. 28/1/15), art. 3º, inc. a).

se ha visto– en este caso la producción jurisprudencial sea también relativa, aún cuando hayan transcurrido ya más de 20 años desde la reforma constitucional.

Desde 1994 a la fecha la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha utilizado la expresión *desarrollo humano* en distintas oportunidades, pero en no muchas de ellas se ha dedicado a interpretar su significado y alcances.

Las materias en las que ese concepto fue más utilizado son:

a) La vinculada con la cláusula ambiental del artículo 41 de la Constitución, esto es, la protección del derecho fundamental a un medio ambiente sano, apto para el desarrollo humano<sup>826</sup>.

b) La relativa a los derechos de los pueblos originarios, como consecuencia de lo establecido por el artículo 75, inciso 17 de la Ley Fundamental, en especial en cuanto al compromiso de la entrega de tierras aptas para el desarrollo humano<sup>827</sup>.

c) La referida a diversos aspectos de los derechos laborales. En este punto la Corte se ha explayado más con relación a la cláusula que se analiza, en especial en los casos en los que se planteó la inconstitucionalidad de la ley regulatoria de los riesgos del trabajo, Nº 24.557<sup>828</sup>.

En 2004, en “Aquino”, el Tribunal recordó los orígenes de la justicia social y luego de mencionar la reforma constitucional de 1957, señaló: “*Más todavía. La*

---

<sup>826</sup> Entre otros, Fallos 329:3493 (año 2006); 330:4960 (año 2007) y 333:479 (año 2010). En estos casos, la Corte señaló la necesidad de una interpretación armónica de las normas constitucionales al sostener, por ejemplo: “...*la aplicación de aquel principio (el precautorio) implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable, no debiendo buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que su tutela no significa detener el progreso sino hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras*” (Fallos 332:663, año 2009).

También debe recordarse la disidencia del Dr. Zaffaroni registrada en Fallos 330:2548 (año 2007), en la que afirmó: “*Si bien una nueva agenda de progreso social requiere un rol fundamental, para la persecución y consecución del desarrollo humano sustentable, de emprendimientos y obras públicas de envergadura, ello es así bajo la inexcusable condición de que los medios elegidos para el logro de dichos fines y equilibrios resulten compatibles con los principios, valores y derechos humanos que la Constitución Nacional enuncia y manda respetar, proteger y realizar a todas las instituciones locales*” (Consid. 12). Y en la que agregó: “...*ello es así, pues ningún Departamento del Estado puede ejecutar políticas públicas cuyas consecuencias futuras, sean mediatas o inmediatas, conduzcan inexorablemente a la exclusión y la marginalidad social de una población determinada; y pretender permanecer incólume ante la producción de un resultado ciertamente catastrófico para dicha comunidad, máxime cuando sus habitantes tienen derecho a participar de los beneficios del desarrollo humano y social*” (Consid. 15).

<sup>827</sup> Fallos 328:3555 (año 2005) y 332:663 (año 2009).

<sup>828</sup> B.O. 4/10/95.

llamada nueva cláusula del progreso, introducida en la Constitución Nacional para 1994, es prueba manifiesta del renovado impulso que el constituyente dio en aras de la justicia social, habida cuenta de los términos en que concibió el art. 75, inc. 19 (...) Desarrollo humano y progreso económico con justicia social, que rememoran la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986...". Y, en ese mismo aspecto concluyó, con cita de Cançado Trindade: "Es cuestión de reconocer, por ende, que el Derecho ha innegablemente evolucionado en su trayectoria histórica, al abarcar nuevos valores, al jurisdiccionalizar la justicia social..."<sup>829</sup>.

En sentido similar, en "Silva", el voto concurrente de los Dres. Petracchi y Fayt remarcó que "...nada sería válidamente sostenible para enervar cuanto ha sido dicho precedentemente, con base en las necesidades que pueda plantear el desarrollo o progreso económico. Varias razones concurren al respecto. Primeramente, el objetivo constitucional reside en el 'desarrollo humano', y, si de progreso económico se tratara, su tutor es la 'justicia social', a lo que también agregó la cita de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU, para concluir en ese punto: "Se trata, en suma, del desarrollo bajo una dimensión humana integral"<sup>830</sup>.

En "Torrillo", de 2009, señaló: "...Ocurre que, tal como lo tiene dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el trabajo, para el que lo presta, 'debe ser una forma de realización y una oportunidad para que (...) desarrolle sus aptitudes, habilidades y potencialidades, y logre sus aspiraciones, en aras de alcanzar su desarrollo integral como ser humano (...) Es ésta una manifestación que se corresponde, directamente, con la Constitución Nacional, para la cual, amén de lo que establece en su art. 14 bis, lo que cuenta es el desarrollo humano y el progreso económico con justicia social' (art. 75, inc. 19)"<sup>831</sup>.

---

<sup>829</sup> Fallos 327:3753, en esp. Consid. 12. Estos conceptos del Tribunal fueron reiterados en casos similares, entre ellos, Fallos 332:2043 (año 2009).

<sup>830</sup> Con cita de la Encíclica Centesimus Annus. Fallos 330:5435 (año 2007), Consid. 8º del voto concurrente citado.

<sup>831</sup> Fallos 332:709, en esp. Consid. 4º.

d) También debe mencionarse que en el precedente “Arriola”, referido a la tenencia de estupefacientes, la Corte reconoció la relevancia de este concepto al advertir “...sobre la necesidad de establecer políticas públicas en materia de prevención, promoviendo la difusión de la información, la formación de los recursos humanos entre los profesionales de la salud y de la educación, el debate acerca de nuevos modelos de abordaje que fomenten a su vez la participación mediante un enfoque integral (...) y en los que se invierta en evaluaciones de calidad cuyo marco conceptual se encuentre basado en el desarrollo humano...”<sup>832</sup>.

Fuera de las materias mencionadas, hay dos casos en los que el Tribunal hizo fuerte hincapié en esta cláusula constitucional y que deben ser puestos de resalto.

El primero de ellos, relativo a la movilidad de los haberes jubilatorios, fue “Badaro” en el que, en lo que aquí interesa, la Corte afirmó categóricamente que “...no sólo es facultad sino también deber del legislador fijar el contenido concreto de la garantía constitucional en juego, teniendo en cuenta la protección especial que la Ley Suprema ha otorgado al conjunto de los derechos sociales, ya que en su art. 75, incs. 19 y 23, impone al Congreso proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social, para lo cual debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce de los derechos reconocidos (...) norma que descalifica todo accionar que en la práctica lleve a un resultado que afecte tales derechos...”<sup>833</sup> (el subrayado no se encuentra en el original).

El segundo, un caso de 2014 en el que una ONG –el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CPPEC– había deducido una acción de amparo para que se ordenara al Estado Nacional que brindase información en detalle sobre la ayuda social a personas físicas y jurídicas, los padrones de esos beneficiarios, las transferencias tramitadas, los subsidios otorgados y su alcance territorial. En esa oportunidad la Corte señaló: “...una interpretación sistémica de la Constitución Nacional, que tiene el objetivo de promover el bienestar general, lleva a concluir que es medular el respeto a las normas que establecen mecanismos de

---

<sup>832</sup> Fallos 332:1963 (año 2009), en esp. Consid. 31.

<sup>833</sup> Fallos 329:3089 (año 2006), en esp. Consid. 17.

*transparencia en el manejo de los fondos públicos y que aseguran la participación de la ciudadanía. Estas resultan una garantía indispensable para hacer efectivo el progreso y la protección de las personas que reciben ayuda social pública...”*<sup>834</sup>.

Y agregó: “...este Tribunal no desconoce la trascendencia que revisten los programas de asistencia social a cargo del Estado Nacional pues constituyen una de las formas de proveer a lo conducente para el desarrollo humano y contribuyen a lograr el objetivo de progreso económico con justicia social e igualdad de oportunidades que marca nuestra Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 19.

*Sin embargo, ni estos loables objetivos ni la situación de necesidad en que se encuentran sus beneficiarios pueden servir de excusa para eximir al Estado Nacional de su obligación de obrar en forma transparente y de someter al control público la forma en que, empleando fondos del presupuesto nacional, implementa esa ayuda que resulta indispensable para la subsistencia de muchos hogares de la República Argentina...”*<sup>835</sup>.

Como puede notarse de la lectura de los precedentes citados posteriores a 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha desarrollado algunos lineamientos en torno a la cláusula contenida en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución que, si bien no son muy numerosos, resultan valiosos ya que ha ligado casi permanentemente ese concepto con el del bienestar general contenido en el Preámbulo y con el del progreso económico con justicia social –también contenido en el mismo inciso 19– llegando a señalar en algunos casos, como en “Badaro”, el “deber” del legislador de proveer lo conducente al desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, ante la escasa producción legislativa en torno a este tema, la jurisprudencia de la Corte se muestra más generosa y abre nuevas perspectivas para la aplicación concreta del precepto constitucional en estudio.

---

<sup>834</sup> Fallo CSJN del 26/03/14 *in re* “CIPPEC c/Estado Nacional – Min. de Desarrollo Social – dto. 117203 s/amparo ley 16.986”, en esp. Consid. 30.

<sup>835</sup> Consid. 31.

### **3. Los pronunciamientos de los tribunales internacionales.**

Pese a que, como se ha visto, distintos documentos han receptado diferentes aspectos vinculados con el desarrollo humano, la jurisprudencia emanada de los tribunales internacionales no es muy abundante en esta materia, tal como se verá a continuación.

#### **3.1. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha analizado aún el concepto de desarrollo humano; sin embargo, en algunos pronunciamientos se aproximó al tema al referirse a aspectos que se encuentran íntimamente vinculados con él.

En “Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay” el Tribunal analizó la violación de los derechos de los niños privados de libertad, entre ellos, el derecho al desarrollo y, en lo que aquí interesa, señaló: “...*En este sentido, los artículos 6 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño incluyen en el derecho a la vida la obligación del Estado de garantizar ‘en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño’. El Comité de Derechos del Niño ha interpretado la palabra ‘desarrollo’ de una manera amplia, holística, que abarca lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social. Mirado así, un Estado tiene, respecto de los niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su custodia, la obligación de, inter alia, proveerlos de asistencia de salud y de educación, para así asegurarse de que la detención a la que los niños están sujetos no destruirá sus proyectos de vida...*”<sup>836</sup>.

También abordó el tema del derecho al desarrollo de los niños, en especial en lo referido al derecho a la educación y protección de los niños con discapacidad, en “Furlon y familiares vs. Argentina”<sup>837</sup>.

Y se aproximó a la cuestión que se analiza en casos en los que se debatían los límites al progreso económico derivados del derecho al desarrollo sustentable de las comunidades indígenas<sup>838</sup>, y los vinculados con el derecho al trabajo como medio para el desarrollo físico y espiritual del ser humano<sup>839</sup>.

---

<sup>836</sup> Sentencia del 2/09/04, Serie C, Nº 112. Punto 161 del pronunciamiento.

<sup>837</sup> Sentencia del 31/08/12. Serie C, Nº 246.

<sup>838</sup> “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, sentencia del 27/06/12, Serie C, Nº 245.

<sup>839</sup> “Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú”, sentencia del 4/11/06, Serie C, Nº 158.

### **3.2. La Corte Europea de Derechos Humanos.**

Ese Tribunal europeo no ha elaborado hasta el momento el concepto desarrollo humano.

Un análisis de su jurisprudencia muestra que una aproximación mediata se dio en el caso “Scea Ferme de Fresnoy v. France” en el que se debatía en torno a las facultades del Estado para tomar medidas de preservación de construcciones históricas de los siglos XII y XIII y en el que, con cita de las normas en juego, en especial de la Convención Marco del Consejo de Europa sobre el Valor de la Herencia Cultural para la Sociedad, del 27 de octubre de 2005, se afirmó que la conservación de la herencia cultural y su uso sustentable tienen como meta al desarrollo humano<sup>840</sup>.

Otra mención desde un enfoque diferente puede hallarse en “Vo v. France”, caso en el cual la Corte aludió al desarrollo humano desde el punto de vista estrictamente biológico, al describir el proceso de formación de la vida humana<sup>841</sup>.

### **3.3. La Corte Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.**

Si bien la Corte Africana no ha tenido pronunciamientos sobre el punto, entiendo que resultan interesantes algunas resoluciones adoptadas en ese continente por la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, bajo el amparo del artículo 22 de la Carta Africana que, como se vio, receptó el derecho al desarrollo en forma explícita.

Ya en 1994 esa Comisión emitió la Resolución N° 14, referida a la situación de los derechos humanos en África, oportunidad en la que puso de resalto su preocupación con respecto a las consecuencias que en la población tenían las guerras persistentes en diversos Estados africanos, que impedían la realización del derecho al desarrollo<sup>842</sup>.

Asimismo en el año 2000, con relación a la situación puntual de Somalía, manifestó su convicción de que para poder atender al derecho al desarrollo, a los

---

<sup>840</sup> “Scea Ferme de Fresnoy v. France” N° 61093/00, del 1/12/2005, en “European Court of Human Rights. Reports of Judgements and Decisions. 2005 – XIII”, Registry of the Court – Council of Europe – Strasbourg, Carl Heymanns Verlag GMBH, Köln, p. 211 y ss.

<sup>841</sup> “Vo v. France” N° 53924, del 8/07/04, en “European Court of Human Rights. Reports of Judgements and Decisions. 2004”, Registry of the Court – Council of Europe – Strasbourg, Carl Heymanns Verlag GMBH, Köln, p. 67 y ss.

<sup>842</sup> African Commission on Human and Peoples’ Rights, Res. N° 14/94 on the Situation of Human Rights in Africa, Consid. párr. 6º, en <http://www.achpr.org/sessions/16th/resolutions/14/>

derechos civiles y políticos y al derecho a la paz y seguridad nacional e internacional, resultaba necesaria la existencia de un gobierno elegido democráticamente por todo el pueblo de ese país<sup>843</sup>.

Y en 2011, con motivo de la designación del Lago Bogoria como Patrimonio de la Humanidad, sin la debida participación de la comunidad indígena Endorois en el proceso de decisión y sin su libre, informado y previo conocimiento, la Comisión afirmó que constituía una violación al derecho al desarrollo de ese pueblo, según lo establecido por el artículo 22 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>844</sup>.

---

<sup>843</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, Res. Nº 46/00 on the Peace and National Reconciliation Process in Somalia, Consid. párr. 4º, en <http://www.achpr.org/sessions/27th/resolutions/46/>

<sup>844</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, Res. Nº 197/11 on the Protection of Indigenous Peoples' Rights in the Context of the World Heritage Convention and the Designation of Lake Bogoria as a World Heritage Site, art. 1º, en <http://www.achpr.org/sessions/50th/resolutions/197/>



**CUARTA PARTE**

**EL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA  
A 20 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
DE 1994**



## **CAPÍTULO XII**

### **EL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA SEGÚN LOS DATOS DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

Se dijo ya numerosas veces que gracias a la labor, principalmente, de Amartya Sen y de Mahbub Ul Haq, en 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó su primer informe anual sobre la “dimensión humana del desarrollo” y creó el índice de desarrollo humano (IDH) como alternativa para medir el desarrollo de las Naciones por medio de guarismos distintos al del producto bruto interno o al del producto bruto interno *per cápita*.

Desde entonces ese organismo dependiente de la ONU elabora informes anuales globales, regionales y nacionales que son tomados como referencia a nivel mundial para corroborar los avances o retrocesos en materia de desarrollo humano en las distintas partes del Globo.

En este capítulo, entonces, se recordarán los resultados de los informes del PNUD con respecto al estado de situación de nuestro país luego de la reforma de 1994, esto es, luego de la incorporación de la cláusula del desarrollo humano a nuestro texto constitucional.

#### **1. Marco de referencia: el desarrollo humano en el mundo.**

Es importante recordar que en el año 2000 y dentro del marco de la ONU se suscribió la Declaración del Milenio y se adoptaron los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, objetivos medibles, acordados universalmente, que giraron en torno a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la prevención de las enfermedades mortales pero tratables y la ampliación de las oportunidades educativas de todos los niños, entre otros imperativos del desarrollo. El plazo para cumplir con esos “Objetivos de Desarrollo” era el año 2015, razón por la cual el PNUD elaboró un informe especial, el “Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, que dio cuenta del progreso alcanzado a nivel mundial en algunos aspectos, entre los que destacó:

a) La reducción de la cantidad de personas que viven en pobreza extrema de 1900 millones en 1990 a 836 millones en 2015.

b) El aumento notable de la cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día, número que se triplicó entre 1991 y 2015.

c) La caída en un 50% de las personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo, desde 1990.

d) La disminución a la mitad de la inasistencia de los niños a los niveles educativos básicos (de 100 millones en el año 2000 a 57 millones en 2015).

e) La disminución de la tasa de mortalidad infantil de 90 a 43 muertes por cada 1000 niños nacidos vivos entre 1990 y 2015, así como la de mortalidad materna, en un 45% en igual lapso de tiempo.

f) El haberse evitado más de 6,2 millones de muertes causadas por paludismo entre 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años de edad en África subsahariana.

g) La disminución de nuevas infecciones de VIH, las que cayeron un 40% entre 2000 y 2013 y el aumento de las personas infectadas que reciben la terapia antirretroviral (de 800.000 personas en 2003 a 13,6 millones en 2014).

h) El acceso a obras de saneamiento mejorado (agua potable y cloacas) de 2.100 millones de personas. En todo el mundo, 147 países cumplieron con la meta del acceso a una fuente de agua potable, 95 alcanzaron la meta de saneamiento y 77 cumplieron ambas.

i) El aumento de la asistencia oficial para el desarrollo por parte de países desarrollados, en un 66% en términos reales entre los años 2000 y 2014, alcanzando los 135.200 millones de dólares.

Sin embargo el mismo Informe señaló que pese a los avances logrados las personas más pobres y vulnerables seguían sufriendo el desamparo. En ese sentido anotó: *"...el progreso ha sido desigual a través de las regiones y los países, dejando enormes brechas. Millones de personas siguen desamparadas, en particular los más pobres y los desfavorecidos debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación"*

*geográfica. Se necesitarán esfuerzos específicamente dirigidos a alcanzar a aquellas personas más vulnerables...”<sup>845</sup>.*

En ese sentido resaltó, por ejemplo, que esa brecha se constataba entre las oportunidades y realidades de hombres y mujeres “*...Las mujeres también tienen mayor probabilidad de vivir en la pobreza que los hombres. En América Latina y el Caribe, la proporción entre mujeres y hombres en hogares pobres aumentó de 108 mujeres por cada 100 hombres en 1997, a 117 mujeres por cada 100 hombres en 2012, a pesar del descenso de las tasas de pobreza de toda la región*”; realidad que también se da entre los hogares más pobres y los más ricos y entre las zonas rurales y urbanas: “*...En las regiones en desarrollo, los niños del 20% de los hogares más pobres tienen más del doble de probabilidades de sufrir retrasos de crecimiento que los del 20% más rico. Es cuatro veces más probable que los niños de los hogares más pobres no asistan a la escuela que los de los hogares más ricos. Las tasas de mortalidad de menores de 5 años son casi dos veces más altas para los niños en los hogares más pobres, que para los niños en los hogares más ricos. En las zonas rurales, solo el 56% de los nacimientos recibe atención de personal de salud capacitado, en comparación con el 87% en zonas urbanas. Cerca del 16% de la población rural no usa fuentes de agua mejoradas, en comparación con el 4% de la población urbana. El 50% de las personas que viven en zonas rurales no cuenta con instalaciones de saneamiento mejoradas, en comparación con el 18% de las que viven en zonas urbanas...*”.

E hizo hincapié en que aún “*...unas 800 millones de personas viven en pobreza extrema y sufren de hambre. Más de 160 millones de niños menores de 5 años tienen una altura inadecuada para su edad, debido a una alimentación insuficiente. Actualmente, 57 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria no lo hacen. Casi la mitad de los trabajadores del mundo todavía trabaja en condiciones vulnerables y rara vez cuenta con los beneficios vinculados a un trabajo decoroso. Unos 16.000 niños mueren cada día antes de cumplir los 5 años, la mayoría por causas prevenibles. La tasa de mortalidad materna en las regiones en desarrollo es 14 veces mayor que en las regiones*

---

<sup>845</sup> “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015”, Naciones Unidas, Nueva York, 2015, p. 4 y ss., en esp., p. 8.

*desarrolladas. Solo la mitad de las mujeres embarazadas en regiones en desarrollo recibe la atención prenatal mínima recomendada de cuatro visitas. Se estima que solo el 36% de los 31,5 millones de personas que viven con VIH en las regiones en desarrollo estaba recibiendo la TAR en 2013. En 2015, solo una de cada tres personas (2.400 millones) todavía utiliza instalaciones de saneamiento no mejoradas, lo que incluye a 946 millones de personas que defecan al aire libre. En la actualidad, se estima que 880 millones de personas viven en condiciones marginales en las ciudades del mundo en desarrollo...”<sup>846</sup>.*

## **2. El desarrollo humano en Argentina.**

En líneas generales, los países de Latinoamérica tuvieron un crecimiento en el IDH intermedio. En proyecciones realizadas por el PNUD retroactivamente hasta 1980, el mayor movimiento en el índice de desarrollo humano en ese período le correspondió a Brasil, Chile, Colombia y México.

Argentina ocupaba, según esa proyección, el puesto N° 34 en el ranking mundial de IDH en 1980, cayó al lugar N° 51 en 1990, trepó hasta el N° 43 en el año 2000 y en 2014 retrocedió algunos lugares y se ubicó en el N° 49, pese a lo cual logró permanecer en el último lugar entre los países calificados con un IDH *muy alto*.

Según las cifras del PNUD el crecimiento anual promedio del IDH mundial es del 0,7%; el de los países desarrollados del 1% y el de nuestro país es del 0,6%.

El área nacional del PNUD señala: “...Durante gran parte del siglo XX, Argentina se destacó por ser en la región la sociedad más igualitaria y con más movilidad social, lo que la transformó en destino para inmigrantes de los países limítrofes, Europa y Oriente Medio. En América Latina fue reconocida por la calidad de sus sistemas de salud y educativo, y su PIB per cápita era el más alto de la región. Entre sus logros recientes más importantes, se encuentra su acelerada recuperación económica y social luego de la profunda crisis de 2001-2002.

*Sin embargo, existe otra Argentina que se manifiesta, en la disparidad económica regional, en niveles decrecientes de desigualdad en la distribución del ingreso, pero aun elevados para sus estándares históricos; circuitos educativos y de salud de diferente*

---

<sup>846</sup> “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015” cit. p. 9.

*calidad, y un preocupante crecimiento de la segregación residencial. En las últimas décadas su desempeño promedio no estuvo a la altura de las potencialidades del país. La interacción virtuosa entre salud, educación y crecimiento económico se fue debilitando, y ello resintió el desarrollo humano de Argentina. Sin embargo, las proyecciones a futuro muestran escenarios en los que aun con moderados pero sistemáticos incrementos en la productividad global del país, el ingreso per cápita de Argentina podría aumentar significativamente en las próximas décadas...”<sup>847</sup>.*

---

<sup>847</sup> <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/countryinfo/>, visitado el 11/11/2015.



## **CAPÍTULO XIII**

### **LOS ÍNDICES NACIONALES Y EL DESARROLLO HUMANO**

Además de las mediciones realizadas por el PNUD, a nivel nacional existen otras fuentes estadísticas que permiten conocer ciertos datos relativos a la situación actual del desarrollo humano en nuestro país.

#### **1. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.**

En Argentina el organismo técnico responsable de la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en nuestro territorio es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que fue creado en 1968 por la Ley N° 17.622<sup>848</sup> y que tiene a su cargo, entre otras funciones, la implementación de la política estadística del Estado Nacional, el diseño de la metodología, la organización y la dirección de los operativos nacionales de relevamiento a través de censos y encuestas y la elaboración de indicadores básicos e información de orden social y económico<sup>849</sup>.

Durante décadas los índices elaborados por el INDEC sirvieron de guía para establecer, entre otros guarismos, los niveles de pobreza y de indigencia, el costo de vida, los datos sobre ocupación, subocupación y desocupación laboral, las tasas de mortalidad infantil, desnutrición, educación formal, inflación económica, etc., lo que permitía conocer el estado de situación de la población de nuestro país y elaborar políticas sobre esas pautas.

Sin embargo, desde hace aproximadamente una década, los índices publicados por ese Instituto comenzaron a ser cuestionados en cuanto a su veracidad y desde el mes de diciembre de 2013 se discontinuó la medición de muchos de esos ítems<sup>850</sup>, razón por la cual al momento de este trabajo resulta imposible conocer números

---

<sup>848</sup> B.O. 31/01/68.

<sup>849</sup> Arts. 3° y 5°.

<sup>850</sup> Sólo continúan publicándose algunos datos, como por ejemplo los referidos a los niveles de ocupación, subocupación y desocupación y sobre los niveles salariales. Fuente: "Últimos Indicadores" en: [http://www.indec.gov.ar/nivel2\\_default.asp?seccion=S&id\\_tema=4](http://www.indec.gov.ar/nivel2_default.asp?seccion=S&id_tema=4), visitado el 11/11/15.

oficiales sobre diversos aspectos que deberían medirse para poder determinar a nivel nacional los logros o deficiencias en la persecución del desarrollo humano<sup>851</sup>.

Una de las consecuencias de lo que se viene de afirmar es el contenido de la página web oficial del PNUD-Argentina que refleja datos sobre cantidad de población, ingreso *per cápita* e IDH, pero que en punto al *Índice de Pobreza* manifiesta no tener datos<sup>852</sup>.

Esa carencia de guarismos oficiales nacionales es preocupante porque, entre otras cosas, impide conocer la realidad y operar sobre ella. En palabras del “Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” ya visto: “...los datos son un elemento indispensable en la agenda para el desarrollo (porque) ...lo que se mide, se hace (...) Los ODM (Objetivos del Milenio) impulsaron los esfuerzos para aumentar la generación y el uso de datos de desarrollo. Sus requisitos de monitoreo subrayaron la necesidad de fortalecer la capacidad estadística y mejorar las metodologías estadísticas y de los sistemas de información, tanto a nivel nacional como internacional”<sup>853</sup>.

## **2. El Observatorio de la Deuda Social Argentina.**

En atención a la falta de guarismos nacionales oficiales que permitan conocer los avances (o retrocesos) en materia de desarrollo humano en Argentina en los últimos años, resulta necesario recurrir a mediciones efectuadas por otras entidades, entre las cuales resalta el Observatorio de la Deuda Social Argentina (el Observatorio) como uno de los más prestigiosos.

---

<sup>851</sup> De hecho, por Decreto Nº 55/16 (B.O. 08/01/16) se ha declarado en “estado de emergencia administrativa al Sistema Estadístico Nacional (SEN) y a su órgano rector, el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS” (Art. 1º). En el Considerando del Decreto citado, el Poder Ejecutivo señaló que “...la elaboración y difusión de estadísticas aporta a la gestión estatal y a las actividades particulares una herramienta imprescindible para la toma de decisiones y brinda a la opinión pública nacional e internacional información social y económica relevante para el conocimiento de la situación del país...” (Consid. Párr. 2º); y que resultaba necesaria esa declaración de emergencia dado que, entre otros motivos “...no es posible que las autoridades nacionales, provinciales y municipales; el Poder Judicial; los ciudadanos y la opinión pública en general, se encuentren privados de información estadística de fuentes confiables, lo que perturba la gestión de negocios públicos y particulares...” (Consid. Párr. 6º).

<sup>852</sup> <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/countryinfo/> visitado el 11/11/15.

<sup>853</sup> “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015” cit. p. 9. En igual sentido, el “Informe” agrega que se necesitan datos en tiempo real para poder tomar mejores decisiones más rápidamente y afirma: “Se necesitará un firme compromiso político y un aumento significativo de recursos para cubrir la demanda de datos de la nueva agenda para el desarrollo...” (p. 11).

El Observatorio es un programa de investigación, extensión y formación de recursos humanos de la Pontificia Universidad Católica Argentina que reúne proyectos de investigación multidisciplinarios que promueven el desarrollo social y cuyo objetivo es estudiar, evaluar y monitorear el estado del desarrollo humano y social en nuestro país a partir de parámetros normativos nacionales e internacionales. Tiene a su cargo la realización anual de una encuesta con indicadores de desarrollo humano e integración social y una de sus líneas de investigación más importantes la constituye el “Barómetro de la Deuda Social Argentina” que estudia, monitorea y evalúa la dinámica y los alcances de la deuda social, entendida como déficit en las capacidades de desarrollo humano e integración social de la población<sup>854</sup>.

En uno de los últimos Informes presentado por el Observatorio –“Progresos sociales, pobreza estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014)”– se señaló que si bien después de la crisis económica e institucional que se vivió en Argentina entre los años 2001 y 2002, el crecimiento económico tuvo un papel fundamental en el incremento del empleo formal, la reducción de la pobreza, la normalización institucional y la recuperación de la cohesión social, también gracias a un importante esfuerzo en materia de gasto social por parte del Estado, no todos los sectores sociales lograron beneficiarse de la misma manera. En este contexto, se agregó “...*la desigualdad no cedió terreno en materia de capacidades de desarrollo humano...*”.

Es que los guarismos medidos durante la última década mostraron oscilaciones importantes: ya hacia 2007 se aceleró el proceso inflacionario y decayó la tasa de generación de empleo productivo; durante principios y hasta mediados de 2008 hubo una primera retracción económica y un reflujo en las expectativas sociales; a fines de 2008 y durante buena parte de 2009, los efectos internos de la crisis financiera internacional afectaron directamente la actividad económica e impusieron mayores barreras a la movilidad de los sectores más pobres; a fines de 2009 se inició un nuevo

---

<sup>854</sup> Información del sitio web oficial del Observatorio de la Deuda Social Argentina en: <http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/presentacion/> visitado el 16/11/15.

proceso de recuperación económica, con fuerte crecimiento del consumo interno, que tuvo sus mejores momentos en 2010 y 2011, pero a partir de 2012 y durante casi todo 2013 y 2014 el crecimiento se detuvo, la generación de empleo productivo se estancó, la inflación continuó en ascenso y creció el déficit fiscal. En ese contexto, resaltó el Informe “...aún cuando continuó creciendo el gasto social, volvieron a aumentar la marginalidad laboral y la pobreza por ingresos, y casi no registró cambios la pobreza estructural medida por necesidades básicas insatisfechas u otros indicadores (...) pese a las medidas orientadas a la protección de los sectores más pobres, una parte importante de la sociedad todavía continúa siendo una ‘población excedente’ para el sistema en su conjunto, es decir, carece de un mínimo de condiciones dignas de subsistencia económica e integración social...”<sup>855</sup>.

Algunas de las cifras elaboradas por el Observatorio mostraron, en especial, los siguientes datos<sup>856</sup>:

a) Personas en situación de pobreza: en el año 2010, el 29,4% de la población; en 2014, el 28,7% (fue uno de los guarismos oscilantes, ya que en 2011 había descendido hasta el 24,7%, para luego volver a crecer).

b) Hogares en situación de pobreza: en 2010, el 19,1%; en 2014, el 18,3% (en 2011 había descendido al 15,5%).

c) Hogares con programas sociales: en 2010, el 20,2%; en 2014, el 28,6%.

d) Hogares en situación de pobreza con programas sociales: en 2010, el 51,3%; en 2014, el 64,0%.

e) Personas en situación de indigencia: en 2010, el 8,5%; en 2014, el 6,4% (había descendido en 2013 a 5,4%).

---

<sup>855</sup> “Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014)”, Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie del Bicentenario (2010-2016)/Año V, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Educa, Bs. As., 2015, pp. 15/20.

<sup>856</sup> Datos medidos por el Observatorio y volcados en sus Informes: “Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014)” cit.; y “Situación de la Infancia en el quinto año del período del Bicentenario. Mayor protección social, privaciones y brechas de desigualdad (2010, 2011, 2012, 2013, 2014)”, Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario (2010-2016)/Año V, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Educa, Bs. As., 2015.

f) Personas con sus necesidades básicas insatisfechas: en 2010, el 12,6%; en 2014, el 11,0%.

g) Niños con cobertura social a través de la asignación universal por hijo y otras transferencias no contributivas: en 2010, el 38,7%; en 2014, el 35,6%.

h) Niños en situación de inseguridad alimentaria total: en 2010, el 22,0%; en 2014, el 21,5% (había descendido en 2011 al 18,5%).

i) Déficit en el estado de salud de la población: en 2010, el 31%; en 2014, el 36,6%.

Los datos expuestos evidencian que en ninguno de los tópicos medidos se logró bajar de los dos dígitos, lo que pone de manifiesto que la *deuda social*<sup>857</sup> en Argentina sigue siendo muy alta y aún cuando en los últimos cinco años se hayan logrado algunas mejoras puntuales, las políticas de Estado en nuestro país continúan mostrándose en deuda con las responsabilidades que deben asumirse en materia de desarrollo humano.

---

<sup>857</sup> El Observatorio ha definido a la “deuda social” como el “conjunto de privaciones económicas, sociales, políticas, psicosociales y culturales que recortan, frustran o limitan el progreso histórico de las necesidades y capacidades de desarrollo humano y de integración social de nuestra sociedad” (Salvia, A. (coord..) “Progresos sociales, pobreza estructural y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014)” cit. p. 22).



## CONCLUSIÓN

La incorporación del desarrollo humano en el texto constitucional como fruto de la reforma de 1994 abrió numerosas vías de estudio posibles, mas la elección del tema de este trabajo de tesis estuvo principalmente vinculada con la labor que debe cumplir el Congreso de la Nación a raíz, precisamente, de la inclusión de la nueva cláusula de la prosperidad.

En tiempos de Alberdi el extenso territorio argentino, su muy escasa densidad poblacional y la fuerte inestabilidad política e institucional lo llevaron a pensar en los instrumentos que, desde la Constitución, hicieran posible el crecimiento de nuestro país.

En tal sentido la cláusula del progreso incorporada como artículo 67, inciso 16 de la redacción de 1853/60 fue una herramienta indispensable para lograr el objetivo trazado. Concebida, como afirma Ferreyra, como una “*verdadera regla jurídica creativa de una nueva realidad futura; no una regla pensada para adaptarse a la realidad (el propio pasado y presente) que Alberdi deploró*”<sup>858</sup> fue, además, consecuencia de elaboraciones intelectuales que se hicieron eco de los avances que se estaban dando en Europa con respecto a la *teoría del progreso* y sirvió para impulsar al Congreso a dictar diversas leyes que sacaron al país del atraso y el estancamiento colonial.

Y ese proceso de crecimiento y prosperidad fue acompañado, a su vez, por distintas decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la que afirmó, ya desde sus primeros pronunciamientos, que dadas las previsiones de ese artículo 67, inciso 16 de la Constitución, el Poder Legislativo tenía el “deber” de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de todas las provincias<sup>859</sup>.

Casi un siglo y medio más adelante en la historia nacional, los convencionales constituyentes de 1994 iniciaron un camino similar, pero sus frutos aún no se alcanzan a percibir tan claramente, pese a la convicción que en su momento manifestaron los mismos convencionales con respecto a la importancia que debía darse a esta nueva

---

<sup>858</sup> Ferreyra, R. “1852. Orígenes. Sobre las ‘Bases’ de Juan Bautista Alberdi y la Constitución Federal en el Tiempo”, Academia, Revista sobre la Enseñanza del Derecho. Año 10, Nº 19, Bs. As., 2012, pp. 143/228, en esp. p. 187.

<sup>859</sup> Fallos 68:227 (año 1897).

cláusula constitucional, que estaba llamada a ser el contenido sustancial de la reforma y el objetivo prevalente del siglo XXI en nuestro país.

Rosatti –integrante de la Comisión de Redacción en la Convención– señaló un tiempo después de aprobado el nuevo texto: *“Una lectura inicial del resultado de la reforma no puede evitar, más allá de la euforia o de los partidismos antinómicos, las siguientes constataciones objetivas: (...) El rol del Estado en materia de progreso social no sólo se limita a una función logística y a un contenido económico (la cláusula de la prosperidad de Alberdi) sino también, y fundamentalmente, a una función promotora del desarrollo humano en un marco de igualdad de oportunidades y de equidad social (ésta es la cláusula de la prosperidad de la reforma de 1994). Ya no basta con no entorpecer el progreso individual, es menester garantizar que éste no coarte los lazos de solidaridad que nos otorgan sentido de presente y vocación de porvenir. La educación, la ciencia y la investigación, unidas al respeto por el pluralismo en sus diversas manifestaciones, constituyen los factores relevantes del progreso futuro. Son los ferrocarriles y los canales navegables del siglo XXI”*<sup>860</sup>.

Ese paralelismo entre la cláusula alberdiana del progreso y la *cláusula del desarrollo humano* también fue remarcado con énfasis por García Lema –también convencional integrante de la misma Comisión y miembro informante por la mayoría– quien afirmó que el *desarrollo*, a partir de la reforma constitucional de 1994, es el nuevo nombre del *progreso* y resaltó que esa *“identidad conceptual, entre progreso y desarrollo, ha quedado no sólo incorporada, por la reforma de 1994 a nuestra Constitución, en la jerarquía constitucional de estos pactos (el Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el de San José de Costa Rica y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer) sino en su propio texto, pues el inciso 19 del artículo 75 dispone: ‘Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social’...*”<sup>861</sup>.

---

<sup>860</sup> Rosatti, H. “Introducción”, en Rosatti, H. y otros “La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción”, Rubinzal-Culzoni, Sta. Fe, 1994, p. 11 y ss., en esp. p. 14.

<sup>861</sup> García Lema, A. “Relectura de la Idea del ‘Progreso’”, en AA.VV. “Constitución de la Nación Argentina. Con motivo del sesquicentenario de su sanción”, Asociación Argentina de Derecho Constitucional – Imprenta Lux, Sta. Fe, 2003, pp. 331/363, en esp. p. 358/360.

Esta conclusión se ve corroborada, además, por el contexto mundial descripto a lo largo de este trabajo: así como el antiguo artículo 67, inciso 16 se engarzaba dentro del marco filosófico-jurídico trazado por la *teoría del progreso*, el actual artículo 75, inciso 19 es fruto de las elaboraciones hechas en torno a la *teoría del desarrollo humano* a nivel global.

Como se expuso en esta tesis, en el contexto mundial, la elaboración de esta teoría intenta desde hace décadas y desde la órbita de Naciones Unidas, lograr que los Estados tomen conciencia de la relevancia de pensar el tema del desarrollo esencialmente centrado en el ser humano, en sus capacidades, en sus oportunidades, en sus derechos; idea fundamental que, por otra parte, viene siendo acompañada por la doctrina social de la Iglesia con fuerte énfasis. Por ello se han elaborado documentos internacionales de la más variada índole, para que las Naciones reconozcan que ya en el siglo XXI no resulta aceptable la existencia de pobreza extrema, de indigencias, de exclusiones sociales, de necesidades básicas insatisfechas, y por lo tanto se comprometan a tomar medidas eficaces para prevenir esos males y para combatirlos.

La República Argentina desde hace ya muchos años decidió sumarse a esa corriente: firmó, aprobó y ratificó tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos y otros instrumentos por los que se obligó a tomar todas las medidas necesarias para que la *teoría del desarrollo humano* sea en nuestro país una realidad tangible para todos.

Y decidió también incorporar ese compromiso a nivel nacional nada menos que en el texto de la Constitución, a renglón seguido de la cláusula del progreso alberdiana, y como manda para el Congreso de la Nación.

Así lo pusieron de manifiesto sus autores en el seno de la convención de 1994. Por eso hoy nuestra Ley Fundamental dispone que le corresponde al Poder Legislativo proveer lo conducente al desarrollo humano.

Esta obligación constitucional en cabeza del Congreso resulta, por lo demás, de toda lógica ya que, como manifiesta Bidegain, "*Si las convenciones constituyentes y reformadoras son las encargadas de trazar y modificar de tanto en tanto los planos maestros del estado y del gobierno, el Congreso tiene la responsabilidad de trazar y*

*modificar los planos interiores de detalle, adaptando el edificio a las necesidades de cada momento, dentro de los muros maestros y sin poner en riesgo la estabilidad del conjunto*<sup>862</sup>.

Esto es así porque a los poderes Ejecutivo y Judicial les corresponden a este respecto las tareas de impulso, de complementación, de implementación o de control, pero el diseño de fondo es tarea del Legislativo.

Cooley ya enseñaba que *“...en todo estado soberano, el poder legislativo es el depositario de la mayor suma de poder, y es a la vez el representante más inmediato de la soberanía. No se entienda por esto que los otros poderes le están subordinados dentro de sus respectivas esferas, sino que el ejercicio de la autoridad gubernamental empieza con la sanción de las leyes y las otras ramas ejecutan y administran lo que el legislativo sanciona*”<sup>863</sup>; concepto éste al que ha acudido nuestra Corte Suprema en más de una oportunidad<sup>864</sup>. Linares Quintana reforzaba esa idea: *“Se ha dicho que la función legislativa es, entre las esenciales del Estado, la primaria: ‘principalem actum regis’, como la llama Santo Tomás: puesto que –como explica Izaga– las otras funciones han de quedar siempre en situación subordinada con relación a la legislativa; porque, en último término, han de dirigir su actividad por el cauce señalado por las leyes, exigiendo su cumplimiento y castigando sus violaciones. El Estado constitucional actúa ‘secundum legem’ y en sus relaciones con los habitantes queda él mismo sujeto a un régimen de derecho conforme al principio de juridicidad que le es esencial*”<sup>865</sup>.

Siendo así, es necesario concluir que habiendo sido fijado como norte de la reforma de 1994 el diseñar las políticas de Estado que sean necesarias a fin de proveer lo conducente al desarrollo humano, ésta es una tarea que “debe” –no que “puede”– asumir el Congreso de la Nación: sin un claro diseño legislativo, las labores del Ejecutivo y del Judicial se verán seriamente comprometidas con respecto a este tema y se desoirá

---

<sup>862</sup> Bidegain, C. “Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional”, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1981, T. IV, pp.23/24.

<sup>863</sup> Citado por Linares Quintana, S.V. “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado”, Alfa, Bs. As., 1963, T. VIII, p. 10, nota al pie N° 6110.

<sup>864</sup> Fallos 180:384 (año 1938) y Fallos 182:411 (año 1938).

<sup>865</sup> Linares Quintana, S.V. “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado”, cit., pp. 9/10.

la manda de la Convención, incurriéndose en un incumplimiento constitucional, en una omisión inconstitucional, con las consecuencias que eso acarrea<sup>866</sup>.

Parafraseando a Ferreyra, ya citado, podemos decir que, como ocurrió con la cláusula del progreso de 1853, a partir de 1994 el desarrollo humano debe ser entendido como una verdadera regla jurídica –dirigida al Poder Legislativo– que debe ser creativa de una nueva realidad futura.

Es cierto que la norma del artículo 75, inciso 19 puede ser leída con distintos alcances y desde diversas teorías sobre la interpretación jurídica, pero sea cual fuere la óptica desde la que se la analice, debe tenerse presente que las cláusulas constitucionales están para ser cumplidas. En palabras de Alberdi citadas en la Introducción a este trabajo: *“La constitución no debe limitarse a promesas; debe dar garantías de ejecución y realidad”*<sup>867</sup> porque *“No se trata de declarar derechos que nadie niega, sino de constituir hechos que nadie practica”*<sup>868</sup>; criterio ése del tucumano que, como también se vio, fue retomada por los convencionales de 1994 que afirmaron, en igual orden de ideas: *“es una obligación del propio Estado –y así debe ser asumida, interpretada y aplicada– y de las autoridades convertir lo programático en operativo, remover los obstáculos de carácter económico y social que en la práctica puedan transformar un derecho o una garantía reconocida en una buena idea de práctica ilusoria”*<sup>869</sup>.

Por lo demás, esa encomienda del inciso 19 en estudio debe leerse junto con las obligaciones internacionales asumidas también expresamente por nuestro país, lo que nos coloca frente a un bloque de normas que forman un sistema operativo que compromete el accionar del Estado tanto a nivel nacional como internacional. Así lo ha entendido también la Corte Suprema de Justicia de la Nación (de modo similar a como lo había hecho en 1897 con respecto a la cláusula del entonces artículo 67, inciso 16) al afirmar que no sólo es facultad sino también “deber” del legislador fijar el contenido concreto de una garantía

---

<sup>866</sup> Acerca de las omisiones inconstitucionales ver: Bazán, V. “Control de las Omisiones Inconstitucionales e Inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos”, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2014.

<sup>867</sup> Alberdi, J. B. “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina”, en Alberdi, J. B. “Organización de la Confederación Argentina” cit. T. I, pp. 93.

<sup>868</sup> Alberdi, J. B. “Peregrinación de Luz del Día en América”, Ed. La Cultura Argentina, Bs. As., 1916, p. 105.

<sup>869</sup> Intervención del convencional Rosatti en “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994” cit. T. V, p. 5282.

constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución en su artículo 75, inciso 19 “impone” al Congreso proveer lo conducente al desarrollo humano<sup>870</sup>.

A esta conclusión también nos lleva la aplicación de los principios de unicidad, progresividad y no regresividad de todos los derechos humanos, sin que quepa distinguir en este punto entre diversos tipos de derechos, tal como se afirma en los documentos internacionales que fueron reseñados en este trabajo y de los que es Parte nuestro país.

Sobre este punto cabe enfatizar al menos esquemáticamente –ya que un estudio mayor llevaría a exceder en mucho los objetivos de este trabajo– que “...*la dignidad humana es unitaria; razón por la cual la bifurcación de los derechos humanos en ‘categorías’ pretendidamente diversas y estancas (derechos civiles y políticos, por una parte, y derechos económicos, sociales y culturales, por la otra) sólo conduce a la creación de falsas dicotomías, que poco aportan en favor de la indivisibilidad, la universalidad y la interdependencia de los derechos humanos (...) Los derechos económicos, sociales y culturales no son menos derechos que los civiles y políticos. La necesidad de corregir la presunta imperfección de los DESC representa un desafío para la imaginación de los juristas, tanto al formular planteos a su respecto, como al ser éstos resueltos por los órganos competentes*”<sup>871</sup>.

Abramovich dice, en sentido similar, que “...*la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenador, clasificador pero una concepción más rigurosa llevaría a admitir un ‘continuum’ de derechos, en el cual el lugar de cada uno de ellos estaría determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caracterizaran...*” ya que tanto en el caso de los primeros como en el de los segundos, se está ante un complejo de obligaciones de uno y otro tipo<sup>872</sup>.

---

<sup>870</sup> Fallos 329:3089 (año 2006).

<sup>871</sup> Bazán, V. “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Acción: sus perspectivas protectoras en los ámbitos interno e internacional”, en “Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2005”, Fundación Konrad-Adenauer, Bogotá, p. 547 y ss., en esp. pp. 548/549.

<sup>872</sup> Abramovich, V. “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo”, en “Revista de la CEPAL N° 88” Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2006, pp. 35 y ss., en esp., pp. 42 y 43. Este autor agrega con respecto a los sectores

Además, el principio de progresividad de los derechos humanos indica, en esencia, que su concretización no es una opción ni una prerrogativa elástica o sin límites de los Estados para que ellos puedan elegir, a su discreción, cuándo quieren conferir o retener derechos. Como remarcan Saul, Kinley y Mowbray *“El Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha demostrado que la realización progresiva requiere una devoción racional de los esfuerzos estatales para concretar los derechos con el máximo de los recursos disponibles, en el menor tiempo posible, manteniendo un núcleo mínimo irreductible de derechos y salvaguardando a los más vulnerables”*<sup>873</sup>.

En síntesis, como consecuencia de las incorporaciones normativas adoptadas por nuestro país, el promover y proteger la dignidad del hombre –de todos los hombres– y su consiguiente desarrollo integral se ha convertido en un imperativo constitucional particularmente dirigido al Congreso de la Nación, que debe actuar en consecuencia. La magra tarea cumplida hasta el momento en este aspecto debe llevarnos a tomar conciencia de la relevancia de esa deuda legislativa para que se puedan impulsar medidas legales que tengan como norte inmediato proveer lo conducente al desarrollo humano<sup>874</sup>.

---

sociales más desprotegidos que el primer paso para otorgarles poder es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. *“Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento”* (p. 36).

<sup>873</sup> Traducción propia del texto en Saul, B., Kinley, D. y Mowbray, J. *“The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, cases and materials.”* Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 2. Sobre este punto ver, además, entre otros, Nikken, P. *“La Protección Internacional de los Derechos Humanos. Su desarrollo progresivo”*, Civitas, Madrid, 1987.

<sup>874</sup> Como sucedió al comienzo de nuestra vida constitucional, en la actualidad una norma puede tener un efecto directo sobre el desarrollo humano de sus destinatarios. Ejemplo de ello es el impacto positivo que viene teniendo la *“Asignación Universal por Hijo”* sobre el desarrollo humano de la infancia, según informes del Observatorio de la Deuda Social y que resaltan este resultado sobre aspectos como el incremento del ingreso *per cápita* familiar, la indigencia, la inseguridad alimentaria severa, la asistencia escolar, el trabajo infantil, el riesgo de pobreza extrema, entre otros (Salvia, A.; Tuñón I. y Poy, S. *“Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia”*, en *“Población y Sociedad”*, vol. 22, Grupo Editor Yocavil, Tucumán, 2015, pp. 101/134).

Este cometido no puede ser sustituido por el Poder Ejecutivo, pese a su posición relevante en nuestra práctica institucional, pues las decisiones del Congreso deben lograrse mediante consensos que ayuden a comprometer en el objetivo perseguido a los diversos sectores y pensamientos de nuestra comunidad.

Sólo así haremos realidad en nuestro país la teoría que desde la década del '90 campea en el orden mundial; sólo así se cumplirá lo previsto por los autores de esa *nueva cláusula de la prosperidad*, quienes la pensaron, la redactaron y la aprobaron no para que fuera una norma voluntarista, ni meramente enunciativa, sino para que tuviera un real *efecto útil*<sup>875</sup>; esto es, tal como lo sostuvieron dentro del seno de la Convención hace más de dos décadas, para que permita concretar acabadamente en la República Argentina un nuevo concepto de justicia constitucional.

---

<sup>875</sup> El concepto de "efecto útil" de las normas está siendo trabajado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia nacionales e internacionales. Nuestra Corte Suprema lo ha utilizado en algunos pronunciamientos, como en el caso "A.T.E.", en el que sostuvo que no se puede caer en el riesgo de vaciar a una norma de contenido o de privarla de todo efecto útil, porque ello constituye un método poco recomendable de exégesis normativa (Fallos 330:1989). En sentido similar, en Europa se ha considerado que una disposición comunitaria en su aplicación a los hechos debe tener toda la eficacia que sea necesaria para hacer efectivo el objetivo para cuya realización fue adoptada (sentencia del TJCE en el caso "Grad", citado por Girón Larrucea, J. "La Unión Europea, la Comunidad Europea y el Derecho Comunitario", Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2002, p. 556).

## BIBLIOGRAFÍA

### **Abramovich, Víctor**

- “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo”, en “Revista de la CEPAL N° 88”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2006.

**Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos**, del 31 de mayo de 1852.

### **Aja Espil, Jorge**

- “La encrucijada constitucional”, Jurisprudencia Argentina 1955-IV-33.

### **Alberdi, Juan Bautista**

- “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina”, en Alberdi, J. B., “Organización de la Confederación Argentina”, El Ateneo, Bs. As. 1913.
- “Doble Armonía entre esta Institución, con una Exigencia de Nuestro Desarrollo Social; y de esta Exigencia con otra General del Espíritu Humano”, en Sastre, M., “Discursos Pronunciados el Día de la Apertura del Salón Literario, fundado por D. Marcos Sastre”, Imprenta de la Independencia, Bs. As., 1837.
- “Peregrinación de Luz del Día en América”, Ed. La Cultura Argentina, Bs. As., 1916.

### **Alexy, Robert**

- “Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica”, en “Cuadernos de Filosofía del Derecho”, N° 5, Madrid, Doxa, 1988.
- “Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales”, en “Revista Española de Derecho Constitucional”, Año 22, N° 66, septiembre-diciembre 2002, Madrid.

### **Alice, Beatriz**

- “Los Principios Generales del Derecho Constitucional Argentino”, en “Los Valores en la Constitución Argentina”, Buenos Aires, Ediar, 1999.

### **Anderson, David & Murphy, Cian**

- “The Charter of Fundamental Rights: history and prospects in post-Lisbon Europe”, European University Institute, Florence, 2011.

### **Ariès, Philippe**

- “Décroissance ou Barbarie”, Golias, Villeurbanne, 2005.

**Ávila Hernández, Flor María**

- “Derechos Humanos y Cultura en el Siglo XXI: las áreas declaratorias de derechos”, en “Cadernos PROLAM/USP (ano 4 – vol. 2)”, Univ. de Saõ Paulo, 2005.

**Bacon, Francis**

- “The New Atlantis”, The Electronic Classic Series, Jim Manis Editor, Pennsylvania State University-Hazleton, Pennsylvania, 1998.
- “De Dignitate et Augmentis Scientiarum” (1623), traducción al inglés en Spedding, J., Ellis, R. y Heath, D. (eds.) “The Works of Francis Bacon”, Longman & Co., London, 1859, reimpresión de Stuttgart-Bad Cannstatt, 1963, vol. 4.

**Balbín, José Luis**

- “Diên Biên Phu, el Principio del Fin del Colonialismo”, en “Los Hechos Políticos del Siglo XX”, Hispamérica Ediciones, Madrid, 1982.

**Babones, Salvatore y Babcicky, Philipp**

- “The Future of Development: a radical manifesto”, Policy Press, Bristol, 2013.

**Bazán, Víctor**

- “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Acción: sus perspectivas protectoras en los ámbitos interno e internacional”, en “Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2005”, Fundación Konrad-Adenauer, Bogotá.
- “Control de las Omisiones Inconstitucionales e Inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos”, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2014.

**Bellamy, Richard**

- “Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy”, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

**Bianchi, Alberto**

- “La Cláusula del Progreso. Con especial referencia a los ferrocarriles”, en “Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública” N° 398, Ed. RAP, Bs. As., 2011.

**Bidart Campos, Germán**

- “Los Valores en el Sistema Democrático”, en “Los Valores en la Constitución Argentina”, Buenos Aires, Ediar, 1999.
- “Alberdi y la Dinámica Constitucional del Progreso”, La Ley 131-1394.
- “El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa”, Ediar, Bs. As., 1995.

**Bidegain, Carlos M.**

- "Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional", Abeledo Perrot, Bs. As., 1981.
- "Curso de Derecho Constitucional", Abeledo-Perrot, Bs. As., 2001.
- "La Constitución y los Jueces", en Palazzo, E. (Dir.) "Estudios de Derecho Constitucional con motivo del Bicentenario", El Derecho, Bs. As., 2012.

**Bielsa, Rafael**

- "Cuestiones de derecho público", La Ley 92-908.

**Bodin, Jean**

- "Methodus ad Facilem Historiarum Cognitionem", 1566, traducción al inglés de Reynolds, B., "Method for the Easy Comprehension of History", Columbia University Press, New York, 1945.
- "Les Six Livres de la République", Librairie Générale Française, Paris, 1993.

**Buerghenthal, Thomas, Norris, Robert y Shelton, Dinah**

- "La Protección de los Derechos Humanos en las Américas", Edit. Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José de Costa Rica, Civitas, Madrid, 1990.

**Bury, John**

- "The Idea of Progress. An inquiry into its origin and growth", Macmillan and Co. Limited, St. Martin's Street, London, 1920.

**Cafiero, Antonio**

- "Una Constitución para el Progreso Humano", Ed. Honorable Senado de la Nación, Bs. As., 1993.

**Camille, Madelain**

- "Pratiques de la Décroissance", en "Itinéraires Series", Nº 76, IUED, Geneva, 2005.

**Campomanes, Pedro Rodríguez de**

- "Tratado de la Regalía de Amortización", Imprenta Real de la Gaceta, Madrid, 1765.

**Canal Feijóo, Bernardo**

- "Introducción a la Filosofía del 'Fragmento'", en Alberdi, J.B., "Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho", Hachette, Bs. As., 1955.

**Cançado Trindade, Antônio**

- “Balance de los Resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993)”, en “Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1994.

**Canosa, Armando**

- “Régimen Administrativo del Transporte Terrestre”, Ábaco, Bs. As., 2002.

**Cárcel Ortí, Vicente**

- “Historia de la Iglesia III: La Iglesia en la época contemporánea”, Palabra, Madrid, 2009.

**Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981.**

**Carta Árabe de Derechos Humanos, 1994.**

**Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, 1989.**

**Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000.**

**Carta Social Europea, 1961.**

**Cassagne, Juan Carlos**

- “Las Fuentes de la Constitución Nacional y el Derecho Administrativo”, La Ley 2007-E-993.

**Cassin, René**

- “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, en “Recueil des Cours, de 1951, de l’Académie de Droit International de La Haye”, Sirey, Paris.

**Castro Dassen, Horacio**

- “Legislación constitucional y represiva de la revolución libertadora”, La Ley 83-916.
- “Observaciones a la sugerencia de reforma constitucional”, La Ley 84-704.

**Castro Patiño, Iván**

- “La inconstitucionalidad por omisión: una reforma necesaria en la Constitución Ecuatoriana”, tesis doctoral presentada en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2003.

**Cayuso, Susana**

- "Constitución de la Nación Argentina. Claves para el estudio inicial de la norma fundamental", La Ley, Bs. As., 2007.

**Ciuro Caldani, Miguel Ángel**

- "Principios y Valores en el Derecho Constitucional", en "Los Valores en la Constitución Argentina", Buenos Aires, Ediar, 1999.

**Código Social de Malinas. Esbozo de una síntesis social católica**, traducción de la 2da. ed. belga de 1933, 2da. ed. de la Junta Central de la Acción Católica Argentina, Bs. As., 1967.

**Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia**, Pontificio Consejo Justicia y Paz, Conferencia Episcopal Argentina, Bs. As., 2005

**Comte, Auguste**

- "Système de Politique Positive", Dunod Éditeur, Paris, 1880.

**Condorcet, Conde de**

- "Sketch for a Historical Picture of the Progress of the Human Mind", Weindenfeld & Nicholson, London, 1955.

**Constituciones**

Constitución de Cádiz de 1812.

Constitución de la Provincia de Catamarca.

Constitución de la Provincia de Córdoba.

Constitución de la Provincia del Chubut.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Constitución de la Provincia de Formosa.

Constitución de la Provincia de Jujuy.

Constitución de la Provincia de Mendoza.

Constitución de la Provincia de La Rioja.

Constitución de la Provincia de Misiones.

Constitución de la Provincia del Neuquén.

Constitución de la Provincia de Salta.

Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Constitución de la Provincia de Tucumán.

Constitución de la Provincia de San Luis.

Constitución de la Provincia del Chaco.

Constitución del Estado de California de 1849.

Constitución del Reino de Bélgica.

Constitución de la República de Austria.

Constitución de la República de Bulgaria.

Constitución de la República de Finlandia.

Constitución de la República Italiana.  
Constitución de la República Portuguesa.  
Constitución Española.  
Constitución Federal de la Confederación Suiza.  
Constitución Nacional de 1826.

**Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.**

**Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

**Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

**Convención sobre los Derechos del Niño**

**Cooley, Thomas**

- "A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest Upon the Legislative Power of the State of the American Union", Boston, Little, Brown & Company, 6<sup>th</sup> edition, 1890.

**Cornia, Giovanni, Jolly, Richard & Stewart, Francis**

- "Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth", Clarendon Press, Oxford, 1987.

**Cowen, Michael & Shenton, Robert**

- "Doctrines of Development" Routledge, New York, 1996.

**Chateaubriand, François R. de**

- "Le Génie du Christianisme", Alfred Mame et Fils, Éditeurs, Tours, 1868.
- "Essai Historique, Politique et Moral, sur les Révolutions Anciennes et Modernes, Considérées dans leur Rapports avec la Révolution Française", J. Deboffe, London, 1797.

**Da Silva, José A.**

- "Aplicabilidad de las normas constitucionales", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2003.

**Dalla Vía, Alberto**

- "La Constitución de Cádiz y los Antecedentes de la Constitución de la Nación Argentina", El Derecho Constitucional (EDCO), Bs. As., T. 2008, p. 429 y ss.

**Dana Montaña, Salvador**

- “El status jurídico del gobierno provisional”, La Ley 81-751.
- “Sobre la Constitución y su reforma”, Jurisprudencia Argentina 1956-I-58.

**Darwin, Charles**

- “The Origin of Species by Means of Natural Selection; or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life”, John Murray, London, 1859.

**Declaración de Viena de 1993.**

**Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.**

**Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

**Deneulin, Severine**

- “Ideas Related to Human Development”, en “An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency”, Earthscan, London, 2009.

**Descartes, René**

- “Discurso del Método y Meditaciones Metafísicas”, Tecnos, Madrid, 2002.

**Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente**, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958.

**Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1949**, Imprenta del Congreso de la Nación, Bs. As., 1949.

**Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores**, Octubre/Noviembre 1993.

**Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, 1997.

**Dodds, Eric**

- “The Ancient Concept of Progress and Other Essays on Greek Literature and Belief”, Oxford, 1973.

**Dodd, Walter**

- “Judicially Non-Enforcible Provisions of Constitutions”, Faculty Scholarship Series, Yale, 1931.

**Dumm, Raúl**

- “La Opinión Oficial sobre los Poderes de la Revolución”, Jurisprudencia Argentina 1956-I-135.
- “Poderes de la Revolución”, La Ley 80-806.

**Dürnhöfer, Eduardo**

- “Mariano Moreno”, Dunken, Bs. As., 2000.

**Echeverría, Esteban**

- “Dogma Socialista de la Asociación de Mayo, precedido de una Ojeada Retrospectiva sobre el Movimiento Intelectual en la Plata desde el año 1837”, en “Obras Completas de D. Esteban Echeverría. Tomo 4. Escritos en Prosa”, compiladas por Juan M. Gutiérrez, Imprenta y Librería de Mayo, Bs. As., 1873.

**Edelstein, Ludwig**

- “The Idea of Progress in Classical Antiquity”, John Hopkins Press, 1967.

**Encíclicas**

Caritas in Veritate.

Centesimus Annus.

Evangelii Gaudium.

Laudato Si’.

Lumen Fidei.

Mirari Vos.

Noscitis et Nobiscum.

Pacem in Terris.

Populorum Progressio.

Rerum Novarum.

Sollicitudo Rei Socialis.

Spe Salvi.

**Escobar, Arturo**

- “Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World”, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- “El ‘Postdesarrollo’ como Concepto y Práctica Social”, en Mato, D. (c.) “Políticas de Economía, Ambiente y Sociedad en Tiempos de Globalización”, Ftad. De Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.

**Esteva, Gustavo**

- “Economía y Enajenación”, Biblioteca Universitaria Veracruzana, México DF, 1980.

**Feijoo, Bernardo Canal**

- "Teatro Crítico Universal", obra en nueve tomos publicada en la Imprenta de Francisco del Hierro, en Madrid, entre 1716 y 1740.

**Ferreyra, Raúl G.**

- "1852. Orígenes. Sobre las 'Bases' de Juan Bautista Alberdi y la Constitución Federal en el Tiempo", Academia, Revista sobre la Enseñanza del Derecho. Año 10, Nº 19, Bs. As., 2012.

**Fontenelle, Bernard Le Bovier de**

- "Poésies Pastorales avec un Traité sur la Nature de L'Églogue et une Digression sur les Anciens et les Modernes", Pierre Mortier, Libraire fur le Vygen-Dam, Amsterdam, 1701.

**Fowler, Colin F.**

- "Descartes on the Human Soul: Philosophy and the Demands of Christian Doctrine", en "International Archives of the History of Ideas", Kluwer Academic Publishers, Países Bajos, 1999.

**Gallo, Klaus**

- "Bernardino Rivadavia. El Primer Presidente Argentino", Edhasa, Bs. As., 2012.

**García Bossio, Horacio**

- "Génesis del Estado Desarrollista Latinoamericano: el pensamiento y la praxis política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)", Educa, Bs. As., 2008.

**García Lema, Alberto**

- "Relectura de la Idea del Progreso", en AA.VV. "Constitución de la Nación Argentina. Con motivo del sesquicentenario de su sanción", Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Sta. Fe, 2003.
- "La Reforma por Dentro. La difícil construcción del consenso nacional", Planeta, Bs. As., 1994.

**García Lema, Alberto y Paixão, Enrique**

- "Las reformas del sistema institucional. El Núcleo de Coincidencias Básicas", en Rosatti, Horacio y otros "La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción", Rubinzal-Culzoni, Sta. Fe, 1994.

**García Vizcaíno, Javier**

- "Tratado de Política Económica Argentina", EUDEBA, Bs. As., 1974.

**Gelli, María Angélica**

- “Desarrollo Humano, Igualdad y Constitución”, La Ley 1996-B-1096.
- “Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada”, La Ley, Bs. As., 2014.

**Ghirardi, Olsen**

- “La Filosofía en Alberdi”, Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2006.

**Girón Larrucea, José A.**

- “La Unión Europea, la Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2002.

**Gómez-Robledo Verduzco, Alonso**

- “La Carta de la OEA y los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua”, en “Boletín Mexicano de Derecho Comparado” N° 84, Septiembre-Diciembre 1995, Nueva Serie Año XXVIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, 1995.

**González Calderón, Juan A.**

- “Derecho Constitucional Argentino. Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución”, Lajouane y Cía., Bs. As., 1931.

**Habermas, Jurgen**

- “Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso”, Trotta, Madrid, 1998.

**Hannum, Hurst**

- “Final Report on the Status of the Universal Declaration of Human Rights”, en “National and International law. Report of the 66<sup>o</sup> Conference”, UN, 1994.

**Haro, Ricardo**

- “El Pensamiento de Juan Bautista Alberdi en ‘Las Bases’. Con motivo del 150<sup>o</sup> aniversario de la primera edición de ‘Las Bases’ en Valparaíso en 1852”, Academia nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Publicación electrónica en: [www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar).

**Haro Tecglen, Eduardo**

- “La Conferencia de Bandung, el Tercer Mundo toma Conciencia”, en “Los Hechos Políticos del Siglo XX”, Hispamérica Ediciones, Madrid, 1982.

**Helvétius, Claude A.**

- “De l’Esprit”, A. Chasseriau Libraire, Paris, 1822.

**Herrera, Juan José**

- “El Progreso de la Razón Filosófica en Tomás de Aquino: la indagación sobre el origen de las cosas”, en D’Amico, Claudia y Tursi, Antonio (eds.) “Studium Philosophiae. Textos en homenaje a Silvia Magnavacca”, Rthesis, Bs. As., 2014.

**Human Rights Quarterly Magazine**, Vol. 9, John Hopkins University Press, Baltimore, 1987.

**Ibarlucía, Emilio**

- “¿Existe una Constitución ‘Convencionalizada?’”, La Ley 2013-D-1294.

**Iqbal, Khurshid**

- “The Declaration on the Right to Development and its Implementation”, en “Political Perspectives”, University of Ulster, Londonderry, 2007.
- “The Right to Development in International Law. The Case of Pakistan”, Routledge, New York, 2010.

**Jolly Richard et al. (eds.)**

- “UN Contributions to Development Thinking and Practice”, Indiana University Press, Bloomington, 2004.

**Jones, Richard**

- “Ancients and Moderns. A Study of the Rise of the Scientific Movement in Seventeenth Century England”, Washington University Studies, St. Louis, 1961.

**Jovellanos, Gaspar M. de**

- “Informe sobre la Ley Agraria”, publicado originalmente en Madrid en 1795. E-book en:  
[http://www.espacioebook.com/ilustracion/jovellanos/Jovellanos\\_Informe\\_sobreLaLeyAgraria.pdf](http://www.espacioebook.com/ilustracion/jovellanos/Jovellanos_Informe_sobreLaLeyAgraria.pdf)

**Justen Filho, Marçal**

- “Eficácia das Normas Constitucionais”, en Revista do Instituto dos Advogados do Paraná N° 5, Paraná, Brasil, 1981.

**Kant, Immanuel**

- “Ideas para una Historia Universal en Clave Cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia”, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

**Kay, Geoffrey**

- “Development and Underdevelopment: a Marxist Analysis”, Macmillan, London, 1975.

**La Reforma de la Constitución Nacional**, impresa por la Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación en Buenos Aires, 1951.

**Larralde, Jean-Manuel**

- "Lorsque René Cassin commentait la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme; à propos du cours publié dans le Recueil des cours de l'Académie de Droit International de 1951", en "Publication du Centre de Recherche sur les Droits fondamentaux et les évolutions du droit (CRDFED)", N° 7, Base-Normandie, 2009.

**Latouche, Serge**

- "Le pari de la Décroissance", Fayard, Paris, 2006.

**Lértora Mendoza, Celina**

- "La Ilustración Americana en la Historiografía Argentina", en Soto Arango, D., Puig-Samper, Miguel A. y Arboleda, L. (eds.) "La Ilustración en América Colonial: bibliografía crítica", Doce Calles, Madrid, 1995, pp. 121/140.

**Linares Quintana, Segundo V.**

- "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", Alfa, Bs. As., 1963.

**López Alfonsín, Marcelo**

- "La constitucionalización de un nuevo paradigma: el desarrollo humano", en "Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional" N° 116, Año XI, Bs. As., 1995.

**López V., Álvaro**

- "Gregorio XVI y la Reorganización de la Iglesia Hispanoamericana. El paso del régimen de patronato a la misión como responsabilidad directa de la Santa Sede", Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2004.

**Lucretius**

- "On the Nature of the Universe", Ed. Penguin, Harmondsworth, 1951.

**Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos**, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004.

**Leras, Alberto**

- "El Pacto de Bogotá y la OEA. Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana", en Leras, A., "Antología. Vol V. El Diplomático", Villegas Editores, Bogotá, 2006.

**Manili, Pablo**

- "Establecimientos de Utilidad Nacional", Ed. Universidad, Bs. As., 2004.

**Marx, Karl**

- “El Capital”, Ambos Mundos, Barcelona, 1915.

**Marx, Karl y Engels, Friedrich**

- “Manifiesto del Partido Comunista”, Anthropos, Barcelona, 1984.

**Masnatta, Héctor**

- “Interpretación de la Constitución”, en Rosatti, Horacio y otros “La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción”, Rubinzal-Culzoni, Sta. Fe, 1994.

**Materiales para la Reforma Constitucional**, elaborado y publicado por la Comisión de Estudios Constitucionales en Buenos Aires, 1957.

**Mayans, Gregorio**

- “Epistolarum Libri Sex” y “Orador Cristiano”, ambas obras en edición digital en Biblioteca Virtual Cervantes: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

**Mayer, Jorge**

- “Alberdi y su Tiempo”, Eudeba, Bs. As., 1962.

**McGarry, Daniel**

- “The Metalogicon: a twelfth-century defense of the verbal and logical arts of the trivium”, Paul Dry Books Inc., Philadelphia, Pennsylvania, 2009.

**Mc Namara, Robert**

- “Address to the Board of Governors, Washington D.C., September 25, 1972”, en “The McNamara Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Robert S. McNamara 1968-1981”, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981.

**Mill, John Stuart**

- “Principles of Political Economy”, D. Appleton & Co., New York, 1885.

**Moral Roncal, Antonio**

- “Pío VII: un Papa frente a Napoleón”, Sílex, Madrid, 2007.

**Myers, Jorge**

- “La Revolución de las Ideas: la generación romántica de 1837 en la cultura y en la política argentinas”, en Goldman, N. (dir.), Polotto, F. (ed.), Suriano, J. (coord.) “Nueva Historia Argentina”, Sudamericana, Bs. As., 1998, T. III “Revolución, República, Confederación (1806-1852)”, pp. 383/443.

**Muñoz, Ricardo**

- “Desarrollo Humano. Nuevo paradigma constitucional”, publicación online de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en: [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar).

**Newman, John Henry**

- “An Essay on the Development of Christian Doctrine”, Doubleday & Co., New York, 1960.

**Nikken, Pedro**

- “La Protección Internacional de los Derechos Humanos. Su desarrollo progresivo”, Civitas, Madrid, 1987.

**Nisbet, Robert**

- “The Idea of Progress” en Liggio, L. (ed.) “Literature of Liberty. A Review of Contemporary Liberal Thought”, enero/marzo 1979, Institute for Human Studies, Fairfax, EE.UU.

**North-South. A Programme for Survival – Report of the Independent Commission on International Development Issues**, Pan Books, London, 1980.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015**, Naciones Unidas, Nueva York, 2015.

**Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994**, Ed. La Ley, Bs. As. 1998.

**Observatorio de la Deuda Social Argentina**

- “Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014)”, Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie del Bicentenario (2010-2016)/Año V, Educa, Bs. As., 2015.
- “Situación de la Infancia en el quinto año del período del Bicentenario. Mayor protección social, privaciones y brechas de desigualdad (2010, 2011, 2012, 2013, 2014)”, Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario (2010-2016)/Año V, 2015.

**Ojea Quintana, Julio**

- “Estado de derecho y poder revolucionario”, La Ley 82-986.
- “Gobierno revolucionario y Constitución”, La Ley 81-901.
- “Competencia del gobierno revolucionario de 1955 para promover la reforma constitucional”, La Ley 85-856.

**Origen y Desarrollo de los Ferrocarriles Argentinos**, elaborado por la Dirección de Informaciones y Publicaciones Ferroviarias, El Ateneo, Bs. As., 1946.

**Pablo VI**

- "Carta al X Consejo Episcopal Latinoamericano" reunido en la Ciudad de Mar del Plata, Argentina, del 9 al 11 de octubre de 1966, en Revista SIC (de los sacerdotes jesuitas venezolanos) Año XXIX, N° 289, Centro Gumilla, Caracas, 1966.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.****Palazzo, Eugenio**

- "Estudios de Derecho Constitucional con motivo del Bicentenario", El Derecho, Bs. As., 2012.
- "Federalismo y Declaraciones de Derechos. Segunda Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1819-1853" El Derecho Constitucional 2013, pp. 589/601.
- "Federalismo y Declaraciones de Derechos. Tercera parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1853-1860", El Derecho Constitucional 2013, pp. 313 y ss.
- "Las fuentes del derecho en el desconcierto de juristas y ciudadanos", FECIC, Ed. Dunken, Bs. As., 2004.
- "Los nuevos aspectos de la cuestión social en la doctrina de la Iglesia y en la reforma constitucional de 1994. Rango constitucional del Protocolo de Buenos Aires", en "Prudentia Iuris", N° 38, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, agosto de 1995.
- "Mirando a los vecinos. Las etapas del constitucionalismo. Avances y frustraciones en América del Sur", El Derecho Constitucional, 2008-598.

**Parejo Alfonso, Luciano**

- "Constitución y Valores del Ordenamiento", Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 1990.

**Parry, Adolfo**

- "Intangibilidad de la Constitución de 1853", La Ley 83-835.

**Peces-Barba, Gregorio**

- "Los Valores Superiores", Madrid, Tecnos, 1984.

**Perrault, Charles**

- "Parallele des Anciens et des Modernes, en ce qui Regarde les Arts et les Sciences", Jean Baptiste Coignard, Paris, 1693.

**Petit de Gabriel, Eulalia**

- "Derecho al Desarrollo y Deuda Externa: una perspectiva nacional", en "Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. N° 19", Ed. Univ. de Deusto, Bilbao, 2002.

**Piccirilli, Ricardo**

- "Rivadavia y su Tiempo", Peuser, Bs. As., 1960.

**Piñeiro Iñíguez, Carlos**

- "Herejías Periféricas. Raúl Prebisch: vigencia de un pensamiento", Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2003.

**Pio XII**

- Radiomensaje Navideño de 1953.

**PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)**

- "Desarrollo Humano Informe 1990", publicado por Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.
- "Informe sobre Desarrollo Humano - 2000", Mundi-Prensa, Madrid - Barcelona - México, 2000.

**Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1986.**

**Proclamación de Teherán, 1968.**

**Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.**

**Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

**Proudhon, Pierre Joseph**

- "Idée Générale de la Révolution au XIXe. Siècle, (Choix d'études sur la pratique révolutionnaire et industrielle)", Garnier Frères, Libraires, Paris, 1851.
- "Du Principe Fédératif et de la Nécessité de Reconstituer le Parti de la Révolution", E. Dentu, Libraire-Éditeur, Paris, 1863.

**Quiroga Lavié, Humberto**

- "Derecho Constitucional", Buenos Aires, Depalma, 1993.

**Ramella, Pablo**

- "Derecho Constitucional", 2º ed., Depalma, Bs. As., 1982.

**Ravignani, Emilio**

- "Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación", Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As. 1937/1939.

**Rawls, John**

- "A Theory of Justice", Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.

**Rayces, Federico**

- "Sobre la Constitución y su reforma", Jurisprudencia Argentina 1956-I-58.

**Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires, 1782.**

**Reeves, Marjorie**

- "Joachim of Fiore and the Prophetic Future", Harper & Row, New York, 1977.

**Riberi, Pablo**

- "¿Qué (no) son los derechos constitucionales?", en Rivera, J., Elías, J., Grosman, L. y Legarre, S. (dirs.) "Tratado de los Derechos Constitucionales", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014, T. I, p. 5 y ss.

**Rigault, Hippolyte**

- "Histoire de la Querelle des Anciens et des Modernes", Librairie de L. Hachette, Paris, 1856.

**Rípodas Ardanaz, Daisy**

- "Disertaciones de la Real Academia Carolina de Practicantes Juristas de Charcas (1782-1808), en "Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano", Escuela Libre de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

**Rist, Gilbert**

- "The History of Development. From Western Origins to Global Faith", 3<sup>rd</sup>. edition, Zed Books, London, 2008.

**Roosevelt, Eleanor**

- "The Autobiography of Eleanor Roosevelt", Da Capo Press, New York, 1992.

**Rosatti, Horacio**

- "Introducción", en Rosatti, Horacio y otros "La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción", Rubinzal-Culzoni, Sta. Fe, 1994.

**Sabsay, Daniel**

- "El valor desarrollo humano", en Bidart Campos, G. y Gil Domínguez, A. (coords.) "Los valores en la Constitución Argentina", Ediar, Bs. As., 1999, pp. 269-280.

**Sagüés, Néstor**

- "Elementos de derecho constitucional", Buenos Aires, Astrea, 1999.

**Saint-Pierre, Charles-Irenée Castel de**

- "Projet pour Rendre la Paix Perpétuelle en Europe", A. Schouten, Utrecht, 1713.
- "Ouvrages de Morale et de Politique", Briasson, Paris, 1740.
- "Discours sur la Polysynodie", Du Villard et Changuion, Amsterdam, 1719.

**Saint-Simon, Claude-Henri de**

- "Oeuvres Choies de C.-H. de Saint-Simon Precedées d'un Essai sur sa Doctrine", Librairie Universelle de J. Rozez, Bruxelles, 1859.
- "Vues sur la Propriété et la Legislation", Ad. Naquet, Libraire-Éditeur, Paris, 1832.

**San Agustín**

- "La Ciudad de Dios". E-book en español en:  
<http://www.agustinus.it/spagnolo/cdd/>

**San Martino de Dromi, María Laura**

- "Documentos Constitucionales Argentinos", Ciudad Argentina, Madrid, 1994.

**Sánchez Agesta, Luis**

- "Sistema Político de la Constitución Española de 1978", Madrid, Editora Nacional, 1980.

**Saul, Ben, Kinley, David & Mowbray, Jacqueline**

- "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, cases and materials." Oxford University Press, Oxford, 2014.

**Sauvy, Alfred**

- "Trois Mondes, Une Planète", en "L'Observateur" N° 118, del 14 de agosto de 1952, París.

**Scalabrini Ortiz, Raúl**

- "Historia de los Ferrocarriles Argentinos", 4ta. edición, Plus Ultra, Bs. As., 1946.

**Sen, Amartya**

- "Desarrollo y Libertad", Planeta, Bs. As., 2000.
- "Equality of What?", en "The Tanner Lecture on Human Values", Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

**Smith, Adam**

- "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", Electronic Classic Series, Jim Manis Editor, Pennsylvania State University-Hazleton, Pennsylvania, 2005.

**Soto Arango, Diana**

- "La Enseñanza ilustrada en las Universidades de la América Colonial. Estudio Historiográfico", en Soto Arango, D. Puig-Samper, Miguel A. y Arboleda, L. (eds.) "La Ilustración en América Colonial: bibliografía crítica", Doce Calles, Madrid, 1995, pp. 99/119.

**Spencer, Herbert**

- "Social Statics, or the Conditions Essential to Human Happiness", John Chapman, London, 1851.

**Streeten, Paul, Burki, Shahid & Stewart, Frances**

- "First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries", The World Bank, Washington D.C., 1981.
- "Shifting Fashions in Development Dialogue", en Fukuda-Parr, S. y Kumar, S.K. "Readings in Human Development", Oxford University Press, Delhi, 2003.

**Tamames, Ramón**

- "El Plan Marshall. La Recuperación Económica de Europa Occidental", en "Los Hechos Políticos del Siglo XX", Hispamérica Ediciones, Madrid, 1982.

**Taylor, Henry**

- "The Mediaeval Mind. A History of the Development of Thought and Emotion in the Middle Ages", Mc. Millan & Co. Ltd. London, 1919.

**Teggart, Frederick John**

- "The Argument of Hesiod's 'Works and Days'", en "Journal of the History of Ideas, N° 8, University of Pennsylvania Press, 1947.

**Tertrais, Jean-Pierre**

- "Du Développement à la Décroissance. De la Nécessité de Sortir de l'Impasse Suicidaire du Capitalisme", Ed. Libertaires, Saint-Georges d'Oléron, 2006.

**The Challenge of the South: The Report of the South Commission, under the chairmanship of Julius Nyerere, Oxford University Press, Oxford, 1990.**

**The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN ESCOR, Commission on Human Rights, Forty-third Sess., Agenda Item 8, UN doc. E/CN 4/1987/17.**

**The Opus Majus of Roger Bacon**, edited by John Henry Bridges, Cambridge Library Collection, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

**The United Nations Development Decade. Proposals for Action**, UN, New York, 1962.

**Thibaud, Clément**

- "La Academia Carolina y la Independencia de América. Los Abogados de Chuquisaca (1776 - 1809)", Ed. Charcas, Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia, Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia, Sucre, 2010.

**Tinbergen Jan (coord.), Dolman, Antony (ed.) Van Ettinger Jan (dir.)**

- "Reshaping the International Order: A Report to the Club of Rome", E.P. Dutton & Co., New York, 1976.

**Torres del Moral, Antonio**

- "Principios de Derecho Constitucional Español", Madrid, Universidad Complutense, 1992; Fernández Segado, Francisco "El Sistema Constitucional Español", Madrid, Dykinson, 1992.

**Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour: Declaration of Principles and Programme of Action**, International Labour Office Bulletin, LX, UN, 1977.

**Turgot, Anne-Robert Jacques**

- "Tableau Philosophique des Progrès Successifs de l'Ésprit Humain. Discours prononcé en latin dans les écoles de Sorbonne pour la clôture des Sorboniques, par M. l'abbé Turgot, prieur de la Maison, le 11 décembre MDCCCL", en "Manuscrits de la Bibliothèque Interuniversitaire de la Sorbonne, Paris", en: [www.calames.abes.fr](http://www.calames.abes.fr)

**Uztáriz, Gerónimo**

- "Theórica y Práctica de Comercio y de Marina en Diferentes Discursos", Madrid, 1724. Ver reproducción digital del original conservado en la Biblioteca Histórica de la Universidad Complutense de Madrid, en Biblioteca Virtual Cervantes: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com)

**Vigo, Rodolfo**

- "Interpretación Constitucional", Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993.

**What Now: The 1975 Dag Hammarskjöld Report prepared on the occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly 1975**, en "Development Dialogue", Special Issue, Hammarskjöld Foundation, 1975.

**World Commission on Environment and Development**

- "Our Common Future", Fontana Books, London, 1988.