

Políticas y derechos sociales: la visión del Banco Mundial y su proyección en Argentina

Horacio Javier Etchichury (UNC / CONICET)

1. El Banco Mundial y el *World Development Report*

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) es una de las instituciones centrales del llamado Grupo Banco Mundial. En este trabajo, llamaremos “Banco Mundial” (BM) al BIRF. Fundado junto al FMI en 1944, como parte de un plan para evitar crisis económicas en la inminente posguerra, el Banco se gobierna desde entonces por voto ponderado. Cada Estado tiene una capacidad decisoria diferente, de acuerdo a los fondos aportados. El 16,8% de las acciones en el BM corresponde a Estados Unidos; los países del G8, sumados, reúnen un 44%¹. La incidencia de los países centrales se proyecta en los órganos de gobierno. Así, la máxima autoridad formal es la Junta de Gobernadores, con una representación igualitaria: un representante de cada país socio. Esta Junta sesiona una vez al año, por lo que la mayoría de las facultades se delega a la Junta de Directores Ejecutivos, que se reúne dos veces a la semana. Allí se toman todas las decisiones importantes, tales como aprobar o rechazar un crédito solicitado. Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania y Francia designan un director ejecutivo cada uno. En tanto, los demás países se agrupan, sumando su poder de voto, para nominar un director que los represente².

El Banco, en 2007, contaba con cerca de 12.500 personas de 160 países diferentes; el 40% de ellas trabajaba en oficinas ubicadas en países que reciben créditos³.

La influencia del Banco se comprueba al considerar los recursos que maneja: entre 20 y 25 mil millones de dólares anuales. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cambio, gasta menos de 3 mil millones por año⁴.

Su influjo no es sólo monetario. Hoy el BM es visto también como una “institución educadora”. Realiza enormes esfuerzos de investigación y difusión, más allá de que se critica su insuficiente atención al trabajo de otras instituciones dedicadas al desarrollo. La mayoría de su personal técnico, de distintas nacionalidades, procede de un mismo ambiente académico: escuelas de posgrado estadounidenses.

Entre las numerosas publicaciones del Banco, el *World Development Report* tiene un lugar prominente. Este informe anual expone sus preocupaciones e ideas actuales y, si bien no es el elemento definitorio de las políticas propuestas, expresa la evolución de su pensamiento, sus posturas sobre cierto tema⁵.

En su edición 2014, el *WDR* se centra en las nociones de riesgo y manejo del riesgo como claves para analizar una serie de problemas que enfrentan los Estados y las personas. El título es *World Development Report 2014. Risk and Opportunity. Managing risk for development*⁶ (en adelante, *WDR* o “el informe”). La propuesta general del texto es revisar diversas cuestiones bajo el prisma del riesgo (y su correlato, la oportunidad), para luego recomendar una serie de políticas destinadas a hacer frente a esos riesgos y evitarlos o superarlos. De esta forma, el manejo del riesgo se presenta como una herramienta para el desarrollo.

¹ Abouharb y Cingranelli, 2007: 108.

² Ghazi, 2005: 21; Banco Mundial, 2007: 8

³ Banco Mundial, 2007: 13, 60, 87; Sarfaty, 2009: 647.

⁴ Killinger, 2003: 74; Banco Mundial, 2007: 76.

⁵ Sindzingre, 2004: 166; Killinger, 2003: 66.

⁶ Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf

En el presente trabajo, revisamos el marco conceptual y las propuestas concretas del informe. A lo largo de la exposición, los números entre paréntesis remiten a las páginas del texto publicado por el BM.

2. Riesgo y manejo del riesgo: la omisión de los derechos humanos

Se define al riesgo como “la posibilidad de una pérdida” y se aclara que muchas veces es necesario correr un riesgo a fin de perseguir una “oportunidad”, entendida como la posibilidad de una ganancia, el lado positivo del riesgo. Por último, el informe define a la vulnerabilidad como la condición por la que “las personas son especialmente susceptibles de sufrir pérdidas a partir de eventos negativos debido a una combinación de alta exposición, debilidades internas y manejo deficiente del riesgo” (11). No hay una distinción entre eventos negativos naturales y aquellos creados intencionalmente por los seres humanos. Esto puede llevar a una indebida naturalización de estructuras socioeconómicas o procesos políticos.

Por otra parte, el informe divide los riesgos en propios de la persona (“idiosincráticos”) y propios del sistema, o riesgos de gran escala (“sistémicos”). Mientras los eventos negativos se amalgaman en un conjunto homogéneo, los riesgos se separan en dos clases, sin vinculación explícita. Esta visión puede ocultar la conexión entre situaciones individuales y condiciones o políticas generales. A modo de ejemplo: el informe incluye entre los riesgos idiosincráticos la enfermedad y el desempleo (4, 19). Si bien el impacto individual de ambos eventos puede verse claramente, no se puede negar que las dos situaciones pueden resultar más o menos graves según el marco general existente en materia de salud pública o de prestaciones por desempleo.

En el informe, el manejo del riesgo se define como un proceso para enfrentar los riesgos, que incluye dos componentes centrales: la preparación y la superación (*coping*, “recuperación y aprovechamiento” en la traducción oficial al castellano, que sólo abarca el primer capítulo del informe). La preparación frente al riesgo comprende tres elementos: el conocimiento, la protección y el seguro. Estos tres recursos se despliegan en la fase de superación (*coping*).

El conocimiento, según explica el *WDR*, permite reducir la incertidumbre; no se limita a la información, sino que exige poder utilizarla para evaluar la real exposición al riesgo en cuestión, para poder decidir qué curso de acción tomar. Entre los elementos necesarios para este componente, el informe cita las estadísticas financieras y laborales, los datos de mercado y los pronósticos del clima⁷. La protección incluye toda acción que reduce la probabilidad y alcance de resultados negativos, o incrementa la de los positivos. El acceso a saneamiento o a vacunas, o el uso de alertas meteorológicas son ejemplos de medidas de protección, y luego el informe agrega las políticas fiscales y monetarias “bien fundadas” como una forma de protegerse contra las recesiones. Finalmente, el seguro es definido como un instrumento que permite “transferir recursos entre personas o a través del tiempo, desde estados favorables a estados negativos” (14). Esto no sólo abarca los seguros contratados a través del mercado, sino también el auto-seguro (por ejemplo, conservar joyas para una eventual urgencia económica) o bien “microseguros” comunitarios informales. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC), según el informe, son otra forma de seguro, que transfiere recursos desde el Estado hacia las personas vulnerables. Se trata de programas que entregan una suma de dinero a las familias a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones, generalmente ligadas a la educación y

⁷ Una vez más se evidencia la agrupación de riesgos naturales y sociales bajo una misma categoría. Sin embargo, el informe habla de “información de mercado”, por una parte, y “comprensión de las enfermedades”, por otra (13). Si bien en ambos casos se alude al conocimiento, llama la atención que sobre el mercado sólo se aspira a tener descripciones, mientras que los fenómenos naturales sí pueden explicarse, esto es, entenderlos en términos de causas y efectos.

controles sanitarios de los niños y las niñas de ese hogar⁸.

La omisión de los derechos humanos

A lo largo de la exposición, el informe en ningún momento menciona a los derechos humanos como un instrumento para definir las acciones del Estado en materia de preparación y -especialmente- de superación del riesgo. Hay referencias a las vacunas, o a las TMC, pero no como derechos, sino como acciones estatales definidas según la lógica de la conveniencia del Estado y no como cumplimiento de una obligación debida a la población. Por ello, por ejemplo, se habla siempre de “beneficiarios” de políticas estatales, y no de titulares de derechos (129, 131).

Esto no resulta llamativo para quienes conocen, al menos en general, el modo de trabajo del BM. El Banco no diseña sus políticas ni evalúa sus proyectos a partir de los tratados internacionales de derechos humanos⁹, que incluyen no sólo los derechos civiles y políticos sino también los económicos, sociales y culturales. El Banco, alegando su carácter “técnico” y su obligación de no interferir en la política interna de los países clientes, no admite expresamente estar obligado por los instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁰. No hay acuerdo claro entre los especialistas acerca de este punto, lo cual favorece a la posición del Banco¹¹.

Instituciones similares, como la UNESCO, han adoptado el enfoque de derechos humanos, mientras que el BM no posee ninguna política operativa en tal sentido. En general, afirma que su objetivo es fomentar el desarrollo que resulta indispensable para la vigencia de todos los derechos humanos¹². No toma en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos del país receptor al momento de diseñar las políticas que se incluirán en un proyecto. Estos derechos siguen siendo una cuestión marginal en el BM¹³. El Banco se dedica a proponer soluciones técnicas, pero sin considerar a los derechos humanos (y en particular, los derechos sociales) como un límite a las opciones disponibles¹⁴. Los únicos límites que pueden aceptarse son los basados en consideraciones de eficiencia. Esta situación refleja el predominio de una concepción dominante sobre los derechos humanos dentro del BM: la de quienes se han formado en ciertas corrientes de la economía¹⁵. Esta postura da a los derechos humanos un carácter simplemente instrumental: su respeto se justifica sólo en cuanto pueda contribuir al desarrollo económico. La implementación de estos derechos debe ser pragmática. Puede haber, además, compensaciones o compromisos entre los objetivos económicos y los derechos humanos debido a la escasez de recursos.

El manejo del riesgo

Según expone el *WDR*, en el manejo del riesgo intervienen distintos actores: las personas, las familias, las comunidades, las empresas¹⁶, el Estado y la comunidad internacional. Para saber a qué riesgo debe dedicarse cada actor, el informe propone dos criterios: 1) subsidiariedad (“los riesgos deben administrarse al nivel más bajo posible para aprovechar la proximidad y el conocimiento de los agentes”; 2) ventaja comparativa (debe actuar el sistema que sea más efectivo) (20). Aquí se observa otra vez la omisión de los

⁸ Véase Fiszbein *et al.*, 2009.

⁹ Darrow, 2003.

¹⁰ Ghazi, 2005: 82-83.

¹¹ Sarfaty, 2009: 647-648.

¹² Ghazi, 2005: 60.

¹³ Sarfaty, 2009: 659-662.

¹⁴ Darrow, 2003: 19, 51, 149.

¹⁵ Sarfaty, 2009: 677-678.

¹⁶ El “sector empresarial” abarca, en el informe, a la patronal y al personal, los contratos que los relacionan, las tecnologías en uso y los intereses incluso del público consumidor (25).

derechos humanos como criterio de actuación estatal.

Aplicando los criterios de subsidiariedad y ventaja comparativa, el informe sostiene que los individuos y las familias son los que mejor pueden enfrentar pequeños riesgos idiosincráticos. Las comunidades (que no son entes públicos, sino que abarcan simplemente a grupos de personas) crean seguros informales para enfrentar otros riesgos idiosincráticos (23). En tanto, las empresas y el sector financiero tienen la capacidad para manejar grandes riesgos idiosincráticos, tales como la pérdida de empleo o el incendio de una vivienda (20).

Aquí cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, insistimos en que el desempleo puede ser efecto de una situación sistémica y no personal. En segundo lugar, la omisión del marco de derechos humanos muestra aquí un efecto claro. El manejo de los dos riesgos dados como ejemplo no depende sólo de la existencia de seguros. Existe el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), ratificado a la fecha por 162 Estados¹⁷. Su órgano de monitoreo es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante, Comité DESC), que emite informes sobre el cumplimiento que los Estados hacen de las obligaciones fijadas en el PDESC y también prepara Observaciones Generales (OG), explicando el sentido de los artículos del tratado. Este Pacto consagra el derecho a trabajar (art. 6, comprendiendo “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”) y el derecho a la vivienda (PDESC, art. 11). Hay un mecanismo previsto para superar ambas situaciones a través de la actuación estatal. Ése es el compromiso adoptado a partir de la ratificación del Pacto. La protección contra el desempleo, además, es un derecho humano, consagrado en el art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). El art. 6 del Pacto agrega que los Estados “tomarán medidas adecuadas para garantizar ese derecho”. Entre esas medidas, el PDESC incluye “programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir [...] la ocupación plena y productiva”. De modo que el Estado no puede sólo confiar en la evolución propia de la economía como fuente de nuevos puestos. Existe un deber estatal de actuar, con mayor o menor vigor, para alcanzar el pleno empleo, situación en la que toda persona tenga un trabajo que pague un salario adecuado¹⁸. No puede depender exclusivamente del mercado que una persona pueda sostenerse a pesar de no tener trabajo o vivir aunque no tenga un lugar físico digno para hacerlo. La referencia a empresas y sistema financiero, en cambio, muestra que el informe confía la solución de la cuestión a los mecanismos de mercado, donde la asignación de los recursos para la superación se hace de acuerdo al poder adquisitivo, y no por la condición humana, como se establece en el sistema de derechos humanos.

¿Debe haber una mención a los derechos humanos?

Podría pensarse que la crítica al informe es incorrecta, ya que se trata de un documento técnico, que no tiene carácter normativo. En otras palabras, la omisión de referencias a los derechos humanos resultaría lógica porque la intención del texto es describir y explicar los mecanismos del riesgo y no ordenar o prescribir medidas. Pero esta defensa del informe es incorrecta. En primer lugar, porque –al igual que otras publicaciones del Banco– este libro propone, explícitamente, pautas de acción. No sólo hay recomendaciones a lo largo del texto, sino que un apartado completo de siete páginas (278-275) lleva por título “Enfoque en la reforma de políticas”, y propone 4 reformas concretas, describiendo el “problema” y proponiendo una “solución” en cada caso. En conclusión,

¹⁷ Datos actualizados al 31 de julio de 2014; véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=IV-3&src=TREATY

¹⁸ Harvey, 2002: 373, 405, 468.

estamos frente a un texto normativo.

En segundo lugar, el informe sí incluye referencias a otros derechos, a los que reconoce como un instrumento valioso en el manejo del riesgo, y, más en general, para el desarrollo. Se trata de los derechos de propiedad (180), aunque muy probablemente se trate de una versión de ellos que no toma en cuenta las pautas fijadas en los instrumentos de derechos humanos¹⁹. El informe recomienda explícitamente garantizar derechos de propiedad seguros y respetados, lo que permite transferir bienes y usarlos como garantía al pedir un crédito (38, 122, 186). De modo más general, el texto sostiene que asegurar un mejor clima de negocios es esencial (180). Esta referencia selectiva a un grupo de derechos hace más visible la omisión respecto de los derechos humanos y la falta de fundamentación para tal omisión.

Al analizar las diversas alternativas en materia de preparación y superación de riesgos, el informe tampoco analiza su compatibilidad con los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales. Sólo se considera la conveniencia o inconveniencia de cada medida; ello conduce a que varias de las propuestas recomendadas puede resultar contraria a los derechos humanos y –en muchos casos– ilegal bajo el marco jurídico de cada país.

Esta postura desconoce la masiva adhesión al PDESC, un tratado internacional vinculante para los Estados que lo han ratificado. En el caso argentino, la objeción tiene más fuerza aún porque estos tratados tienen jerarquía constitucional (CN, art. 75 inc. 22).

Los derechos ocupan un lugar secundario, incluso los asociados a las relaciones laborales. Esto se manifiesta en una de las propuestas más discutibles del informe: priorizar la flexibilidad por sobre la formalidad, especialmente en materia laboral. Se trata de hacer prevalecer la marcha de la empresa por sobre la legalidad o los derechos.

De acuerdo al informe, la flexibilidad es uno de los instrumentos del sector empresario para prevenir o superar riesgos. Consiste en la capacidad de la patronal y el personal para ajustarse a condiciones cambiantes. El informe aclara que no es sólo la facilidad para despedir trabajadores. (26) Sí incluye la facultad del personal y la patronal para “modificar salarios y niveles de empleo potencialmente en su interés mutuo” (172), lo que facilita “la adaptabilidad de salarios y horas de trabajo” (186).

En tanto, la formalidad se define como el cumplimiento de las leyes y regulaciones vigentes, que –según el informe– puede ser beneficiosa o perjudicial de acuerdo al contenido de esas normas (26). Por ejemplo, el texto critica las políticas laborales que supuestamente favorecen a las personas que trabajan, pero que en realidad defienden sólo a una parte de ellas, y sólo si están dentro del área formal de empleo (40). El informe recomienda reducir la rigidez en la regulación del mercado de trabajo (182).

La formalidad aparece como una protección para la sociedad, y no para las personas. El informe describe una tensión entre la necesidad de la economía de tener flexibilidad y la necesidad de la sociedad de tener protecciones legales y regulatorias. El Estado tiene el rol de equilibrar esas dos necesidades (27). La regulación debe ser “sensata” (172), no necesariamente coherente con los derechos humanos. La informalidad se presenta como síntoma y no como causa del subdesarrollo (176).

De modo que la informalidad laboral no es analizada como violación de derechos humanos laborales, tal como la describe el Comité DESC en el párrafo 10 de su OG 18 (2005). De hecho, el trabajo informal no garantiza los derechos contenidos en el art. 7 del

¹⁹ La DUDH consagra (art. 17) el derecho de propiedad en forma individual o colectiva; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reconoce como derecho humano sólo la propiedad referida a “las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar” (art. 23). Ni el PDESC ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen a la propiedad como un derecho humano. Los cuatro instrumentos citados, como ya se mencionó, tienen jerarquía constitucional en Argentina.

PDESC, que fija las condiciones de trabajo “equitativas y satisfactorias” a las que tiene derecho toda persona, incluyendo la seguridad y la higiene, el descanso y el tiempo libre, las vacaciones periódicas pagadas, y también una remuneración que “como mínimo” asegure a quien trabaja y su familia “condiciones dignas de existencia” según las disposiciones del Pacto, esto es, gozando del resto de los derechos sociales. Un empleo formal debe respetar estas pautas que integran el derecho vigente en diversos países (con mayor fuerza aún en Argentina). Además, tampoco pueden recortarse o eliminarse estas premisas, ya que el Pacto prohíbe dar pasos atrás en el nivel de goce alcanzado para cada derecho. Según el art. 2 del PDESC, cada Estado “se compromete a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Así, el Estado debe mejorar continuamente el nivel de goce de los derechos, avanzando en su implementación. A la vez, no puede recortar los logros ya alcanzados: este es el principio de “no regresividad”, que impide los retrocesos²⁰.

Sin embargo, la propuesta del informe es diferente: “La flexibilidad es un objetivo razonable de corto plazo. La formalidad es un objetivo de largo plazo. En el corto plazo, es crítico ayudar a las empresas a ajustarse a las siempre cambiantes circunstancias del mundo, incluso sin formalidad” (179, reiterado en 186). En otras palabras, es recomendable aceptar violaciones del derecho vigente (inclusive de derechos humanos sociales) si ello permite a las empresas adaptarse a lo que los mercados exigen. Se trata de subordinar los derechos al mercado, una concepción que contradice expresamente el mandato de los tratados internacionales de derechos humanos. La fundamentación es, ante todo, pragmática: “La formalización basada en la aplicación rígida de las leyes y regulaciones no es la solución [...] El sector empresarial completo estaría peor en una economía plenamente formal pero esclerotizada” (184). Por supuesto, esto exigiría precisar qué significa “estar peor”, y desde qué punto de vista se define esa línea de mejora o retroceso. Lo único claro es que la pauta no es la de los derechos humanos que los países se han comprometido a respetar.

3. El rol del Estado en el informe del BM

A la luz de los tratados de derechos humanos, tales como el PDESC, los Estados adquieren tres clases de obligaciones con respecto a cada derecho: respetar, promover y cumplir, tal como lo expone el Comité DESC²¹. La obligación de “respetar” significa que el Estado no debe infringir directamente un derecho. El deber de “proteger” le exige impedir que terceros (personas particulares, entidades privadas, empresas) lo hagan²². Por último, “satisfacer” obliga al Estado a garantizar y promover el goce efectivo del derecho. Se trata de obligaciones simultáneas, no sucesivas. La división tripartita tiene solamente un carácter analítico.

Las obligaciones de “respetar” y “proteger” no se limitan a conductas negativas, sino que incluyen protecciones especiales a grupos vulnerables²³, en particular durante periodos de ajuste económico²⁴. El respeto y la protección exigen proveer recursos

²⁰ Véase Courtis, 2006; Sepúlveda, 2006: 124.

²¹ Abramovich y Courtis, 2002: 31; Scott y Macklem, 1992: 74.

²² Las obligaciones de “respetar” y “proteger” incluyen la de adecuar el marco legal, eliminando leyes contrarias (por ejemplo, las que imponen aranceles en la educación primaria) y reglas discriminatorias de derecho o de hecho, asegurando recursos efectivos contra la discriminación.

²³ Con respecto a los discapacitados, en la OG 5 (1994), parág. 9, y respecto a los ancianos, en la OG 6 (1995), parág. 17; en el derecho a la vivienda, la OG 4 (1991), parág. 8, exige cierta prioridad para distintos grupos vulnerables.

²⁴ OG 2 (1990), parág. 9, y OG 3 (1990), parágs. 12 y 13.

efectivos, judiciales y de otro tipo, idóneos para proteger los derechos sociales; no bastan los previstos para los otros derechos²⁵. La obligación de “cumplir” implica, más claramente, deberes positivos de proveer bienes o el dinero necesario para adquirirlos.

Por el contrario, el informe del BM señala un Estado con un perfil muy diferente. En las recomendaciones del Banco, el Estado tiene un rol subsidiario, limitado, focalizado y complementario de la iniciativa privada.

El rol subsidiario del Estado.

Aquí se aplica el principio de subsidiariedad expuesto en otro apartado. En lugar de comprometerse a respetar, proteger y cumplir un derecho, el informe propone que el Estado se encargue de administrar el riesgo sistémico a nivel regional y nacional, proveyendo bienes públicos (tales como la defensa, la infraestructura y “ley y orden”) y políticas públicas (regulación, política económica) (19). Además, “complementa y apoya” a los individuos, familias, comunidades y empresas (21). Todos estos sujetos privados o particulares tienen a su cargo el prevenir y superar los distintos riesgos que no sean sistémicos y no tengan un alcance regional o nacional. La familia, en esta concepción, es la fuente primaria de apoyo; también lo es la comunidad (19). La educación, por ejemplo, se presenta como “una inversión” de los hogares para prevenir riesgos (desempleo, enfermedades, etcétera). Se reformula un derecho (educarse) convirtiéndolo en una herramienta sujeta a la disponibilidad de fondos para “invertir”. Esta reconfiguración, por supuesto,

Sin embargo, el informe aconseja que el Estado dé “asistencia directa” a las personas vulnerables. No se trata de cumplir una obligación estatal, ni de reconocer un derecho a tal asistencia (como está previsto, por ejemplo, en los arts. 9 y 11 del PDESC). La adopción de esta política se basa únicamente sobre consideraciones pragmáticas: evitar la caída de las personas por debajo de ciertos mínimos vitales tiene consecuencias que para el BM son positivas. Por ejemplo, el apoyo estatal a las personas en situación más desesperante puede servir para promover un sector empresarial más dinámico (183). Como ejemplo, se cita el caso de Dinamarca, donde la facilidad para despedir personal se une a un conjunto de prestaciones que recibe el individuo cesanteado (41). De esta forma, se facilita la dinámica de circulación de personas de una empresa a otra.

A la vez, la financiación estatal de estas prestaciones permite liberar a las empresas de la indebida carga de hacer aportes patronales, –o como las llama el informe– “impuestos al trabajo” (180, 184). El texto del BM aconseja discutir la posibilidad de que el acceso a las prestaciones sociales básicas no dependa de la condición laboral (29, 38). La obligación de asistir –subsidiariamente, para cuando las personas o las comunidades no logren hacerlo– se circunscribe al Estado, sin que las empresas deban contribuir.

El rol limitado del Estado.

En el marco de su actuación subsidiaria, el Estado tiene otro límite: según el informe, sólo debe garantizar una cobertura mínima. Se trata de proveer “servicios sociales esenciales”, “buenos, aunque básicos” (23). Esto se aparta claramente de la obligación estatal que el art. 11 del PDESC insta: garantizar “un nivel de vida adecuado”, incluyendo alimentación, salud y vivienda, además de “una mejora continua de las condiciones de existencia”. No hay allí una referencia a lo “básico”, o a lo “esencial”, sino al carácter “adecuado” de las condiciones de vida y al progreso permanente que el Estado debe asegurar. Resulta fácil comprender que un servicio “básico” no puede ser siempre “bueno”: cuando las necesidades trasciendan lo “básico”, el servicio ya dejará de ser “bueno”.

²⁵ OG 3 (1990), parág. 5. Véase también Abramovich y Courtis, 2002: 85, 87.

La acción estatal debe ser limitada para no afectar la “sustentabilidad fiscal” (29, 41, 126), esto es, la posibilidad de no desatender otros renglones del presupuesto. Esto se expresa en el diseño de las políticas sociales. El informe aconseja que los programas tengan un conjunto específico y definido de beneficios; el énfasis es en la cobertura, no en el contenido (126). Todo ello a fin de preservar la sustentabilidad fiscal.

Si bien aconseja un seguro social fuerte e inclusivo, el informe luego precisa que se trata de brindar “seguros básicos contra la enfermedad y la vejez”. La propuesta es que el Estado provea a las poblaciones vulnerables (aunque potencialmente a otros grupos) cuidado médico básico y pensiones, financiados con recursos de impuestos, o incluso cobrando aranceles por el servicio médico. El informe aconseja mantener “los beneficios” en un nivel “modesto”, no sólo para asegurar la viabilidad fiscal, sino también para evitar el “riesgo moral”, esto es, la situación en la que los “beneficiarios” no tomen medidas para protegerse a sí mismos, manteniéndose en el ámbito de la asistencia estatal (184).

Frente al nivel básico de las prestaciones, el informe aconseja que se habilite la posibilidad de hacer contribuciones voluntarias adicionales que permitan acceder a más prestaciones. Estos aportes voluntarios deberían estar administrados por el sector privado. (27, 29). Concretamente, el informe sostiene que los Gobiernos deben incentivar la autosuficiencia reemplazando los sistemas jubilatorios de reparto por los de capitalización total (33). Las prestaciones, según el informe, deben estar claramente vinculadas a las contribuciones efectuadas (129). La voluntariedad de las contribuciones permite que el sistema contributivo no distorsione el mercado de trabajo (129); los impuestos al trabajo incluso reducen los incentivos de las empresas para contratar formalmente a mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables (183).

El resto de las necesidades depende del mercado (o de programas focalizados). El planteo se asemeja al ya formulado en el marco de los ajustes estructurales iniciados en la década de 1980, que impulsan el comercio y la inversión orientada a exportar, de acuerdo con las líneas del llamado “Consenso de Washington”. Este conjunto de principios neoliberales tiene el objetivo de transferir el poder desde el Estado hacia el mercado. Las pautas incluyen la disciplina fiscal estricta, las privatizaciones, la desregulación en el comercio y el sector financiero, y los recortes en el gasto social²⁶. Precisamente, invocando la necesidad de enjugar déficits fiscales y de no fomentar el asistencialismo, en aquel tiempo se redujeron al mínimo las protecciones sociales, privatizando la posibilidad de acceder a mejores prestaciones, según la capacidad monetaria de cada persona. Igual que en el presente, la propuesta contrariaba el esquema de universalidad contenido en los instrumentos de derechos humanos.

El rol focalizado del Estado.

Reiterando una noción con una larga historia, el Banco aconseja que las redes de protección social deben ser focalizadas en los más vulnerables (23, 29, 41, 126). Sólo las personas en la situación más precaria deben acceder a estos programas. Como un ejemplo, el informe menciona las destinadas a mujeres (38, 122). A la vez, las redes deben diseñarse para incentivar el esfuerzo laboral (41), para no desalentar la búsqueda de trabajo. La imposición de condiciones parece discutible bajo un marco de derechos humanos. ¿Puede fijarse el cumplimiento de ciertos deberes como condición para ejercer derechos? Es verdad que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre sí enumera obligaciones de las personas²⁷. Sin embargo, no se presentan como condiciones para disfrutar de los derechos. De lo contrario, podría exigirse que una persona cumpla el deber de asistir a sus hijos como requisito para que pueda, a su vez, ejercer el derecho a

²⁶ Abouharb y Cingranelli, 2007: 3. Ghazi, 2005: 46.

²⁷ Gelli, 2005: 400.

votar. En principio, parece inaceptable este modo de entender los derechos. Ellos se formulan, en general, como facultades reconocidas sin condiciones, como derechos que cada persona tiene sólo por su carácter de tal, más aún en el caso de los derechos humanos. Desde este punto de vista, los deberes no podrían legítimamente funcionar como exigencias previas o como barreras que impidan el ejercicio de un derecho. A modo de ejemplo, podemos preguntarnos si aceptaríamos tales requisitos para acceder a otros derechos, tales como la salud, o la defensa letrada gratuita. La noción de focalización en sí misma también ha generado críticas desde una perspectiva de derechos humanos. Lema Añón señala que los impulsores de esta limitación a la universalidad de los derechos dan por sobreentendido que la adquisición de salud, educación o vivienda se produce naturalmente a través del mercado, y que sólo subsidiariamente se obtienen bajo la forma de derechos sociales a través de una prestación del Estado. Esto implica dar por supuesto que estos bienes tienen el carácter de mercancía²⁸, mientras que el texto llano del PDESC apunta en la dirección contraria: la de asegurar a “toda persona” los derechos que consagra.

Para lograr una adecuada focalización, el informe propone herramientas que implican la violación de un derecho. En programas de *workfare*, es decir, de trabajo temporario en planes de obras públicas, se deben ofrecer salarios muy bajos. De esta forma, las personas vulnerables se “auto-seleccionan” para inscribirse en estos programas. Sólo quienes realmente necesitan un ingreso, por bajo que sea, pedirán incorporarse. De esta forma se garantiza que el programa esté correctamente enfocado hacia las personas en peor situación (129).

Esta herramienta contradice el art. 7 del PDESC, que garantiza igual remuneración por igual tarea. No puede reducirse la paga a una persona simplemente porque está desempleado. Más allá de su situación, si trabaja en una obra pública, su labor es igual a la de cualquier otro individuo formalmente empleado. Por lo tanto, resulta injustificable el trato diferente, y menos aún si el fundamento es la conveniencia de la Administración Pública al momento de seleccionar participantes de un programa social.

4. El informe y el orden jurídico argentino

Esta concepción minimalista e instrumental de los derechos humanos puede afectar, en principio, el proceso de discusión de políticas con los países tomadores de préstamos. Favorece una lectura estrecha de los derechos, y así puede fomentar medidas regresivas. En tal caso, los Estados se verán en una contradicción con sus compromisos emanados de tratados de derechos humanos. Por ejemplo, un préstamo para llevar a cabo una reforma del sistema jubilatorio puede incluir la elevación de la edad de retiro, o la reducción de los beneficios, como ocurrió en el citado caso de Polonia. Si el Estado tomador del préstamo es parte del PDESC y de su Protocolo Opcional²⁹, como es el caso de Argentina, las personas afectadas podrán presentar quejas o reclamos individuales (art. 2) ante el Comité correspondiente de Naciones Unidas, invocando el principio de no regresividad.

Argentina ha dado la máxima jerarquía a los tratados de derechos humanos (art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional), incluyendo al PDESC y la DUDH. Sus cláusulas, como el resto de los artículos de la Constitución, tienen carácter supremo en el orden jurídico interno (art. 31 de la norma; es un texto similar al de la *supremacy clause* incluida en la Constitución estadounidense, art. VI). Ni las leyes ni los contratos laborales pueden

²⁸ Lema Añón, 2009.

²⁹ El Protocolo Opcional del PDESC entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Al 15 de julio de 2014, los Estados parte del Protocolo son: Argentina, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Finlandia, Gabón, Mongolia, Montenegro, Portugal y Uruguay.

Ver http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

contradecir los derechos constitucionales. Si lo hacen, puede impugnarse su constitucionalidad, incluso por vía judicial ante acciones u omisiones que los afecten, a través, por ejemplo, de la acción de amparo prevista en el art. 43 de la Constitución. También organizaciones no gubernamentales o el Defensor del Pueblo pueden presentar amparos a nombre de grupos o colectivos. En esos casos, los efectos de la sentencia abarcan a todo el conjunto afectado.

En virtud de su orden constitucional, Argentina no puede suscribir acuerdos internacionales que violen sus obligaciones en materia de derechos humanos, ni implementar políticas que contradigan las pautas constitucionales. Los acuerdos con el Banco son simples tratados internacionales, que en virtud del art. 27 de la CN deben estar “en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”. Esto significa subordinación a los principios constitucionales³⁰, incluyendo los derechos consagrados en los artículos del texto y en los instrumentos de igual jerarquía.

Un enfoque como el expuesto por el Banco en la edición 2014 del informe implica, entonces, un riesgo para nuestro país. La negociación de créditos puede acarrear la adopción de políticas o propuestas que recorten o debiliten el peso de derechos humanos, y que podrán ser cuestionadas judicialmente.

Obras citadas y consultadas:

- Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David (2007): *Human rights and structural adjustment*, Cambridge University Press, Cambridge (Gran Bretaña).
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.
- Alston, Philip y Heenan, James (2004): “Shrinking the international labor code: an unintended consequence of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Rights and Principles at Work?”, *New York University Journal on International Law and Politics*, vol. 36, números 2-3, pp. 221-261.
- Banco Mundial (1993): *Contribution from the World Bank. The World Bank and the promotion of human rights*, UN Document A/CONF.157/PC/61/Add.19, 1993.
- Banco Mundial (2004): *World Development Report 2005. A better investment climate for everyone*, World Bank, Washington (D.C.).
- Banco Mundial (2007): *A guide to the World Bank*, 2ª ed., World Bank, Washington (D.C.).
- Banco Mundial (2012): *World Development Report 2013. Jobs*, World Bank, Washington (D.C.).
- Bidart Campos, Germán J. (1991): *Teoría general de los derechos humanos*, Astrea, Buenos Aires.
- Corbalán, María (2002): *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*, Biblos, Buenos Aires.
- Courtis, Christian (2006): “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, pp. 3-52.
- Darrow, Mac (2003): *Between light and shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Portland.
- Fine, Ben (2002): “The World Bank's speculation on social capital”, en Pincus, Jonathan R. y Winters, Jeffrey A. (eds.), *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press,

³⁰ Quiroga Lavié, 2000: 152-153.

Ithaca y Londres, pp. 203-221.

- Fiszbein, A. *et al.* (2009): *Panorama general. Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*, Washington (D.C.). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/CCTS-Overview-Spanish.pdf>

- Gelli, María Angélica (2005): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires.

- Ghazi, Bahram (2005): *The IMF, the World Bank and the question of human rights*, Transnational Publishers, Ardsley (Nueva York).

- Harvey, Philip (2002): "Human rights and economic policy discourse: taking economic and social rights seriously", *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 33, Spring, pp. 363-471.

- Harvey, Philip (2007): "Benchmarking the right to work", en Alanson Minkler y Shareen Hartel (eds.), *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*, Cambridge University Press, pp. 115-141.

- Kalantry, Sital, Getgen, Jocelyn y Arrigg Koh, Steve (2010): "Enhancing enforcement of economic, social and cultural rights using indicators: A focus on the right to education in the ICESCR", *Human Rights Quarterly*, vol. 32, pp. 253-310.

- Kanbur, Ravi y Vines, David (2000): "The World Bank and poverty reduction: past, present and future", en Christopher Gilbert y David Vines (eds.), *The World Bank. Structure and policies*, Cambridge University Press, Cambridge (Gran Bretaña), pp. 87-107.

- Killinger, Stefanie (2003): *The World Bank's non-political mandate*, Carl Heymanns Verlag KG, Colonia-Berlín-Munich.

- Klein, Pierre (1999): "Institutions financières internationales et les droits de la personne", *Revue Belge de Droit International*, vol. XXXII 1999-1, Bruylant, Bruselas, pp. 97-114.

- Lema Añón, Carlos, (2009): "Derechos sociales: ¿para quién? Sobre la universalidad de los derechos sociales", *Derechos y Libertades*, Época II, núm. 22, Madrid.

- Murillo, Susana (2008): *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg hasta Cromañón*, CLACSO, Buenos Aires.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012): *ILO (Office) comments on the World Bank's 'World Development Report 2013: Jobs'*, Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/employment/about/executive-director-office/statements-speeches/WCMS_192350/lang--en/index.htm

- Quiroga Lavié, Humberto (2000): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª ed., Zavalía, Buenos Aires.

- Ribe, Helena, *et al.* (1990): *How adjustment programs can help the poor. The World Bank's experience*, World Bank Discussion Papers número 71, Washington (D.C.).

- Sagüés, Néstor P. (1999): *Elementos de Derecho Constitucional*, 2 tomos, Astrea, Buenos Aires.

- Sarfaty, Galit (2009): "Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank", *American Journal of International Law*, vol. 103, pp. 647-683.

- Sepúlveda, Magdalena (2006): "La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión 'progresivamente'", en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pp. 117-150.

- Sindzingre, Alice (2004): "The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank", en Morten Bøås y Desmond McNeill

(eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 164-177.