

Reconstrucción después de la crisis



Los cambios en el sistema político-institucional tras la crisis de 2001 han provocado que amplios sectores de la sociedad hayan vuelto a considerar la política como herramienta idónea para modificar las condiciones materiales de existencia de la población. Sin embargo, la magnitud de la crisis social requiere medidas urgentes que garanticen el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de todos los argentinos. Esto implica lograr un crecimiento sostenido de la economía, un cambio de lógica en el diseño e implementación de las políticas económicas y sociales y en la relación del gobierno con los organismos multilaterales de crédito.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Jimena Garrote / Luis Ernesto Campos

El 25 de mayo de 2003 culminó el gobierno de transición encabezado por Eduardo Duhalde al asumir el cargo el electo presidente Néstor Kirchner. Este recambio significó, en términos institucionales, un punto de inflexión.

Un paso importante en dirección a recuperar gradualmente la legitimidad del sistema político y la cultura democrática fue el apoyo de la sociedad al proceso de renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la creación de un nuevo procedimiento participativo para la selección de sus jueces.¹ Se concretaron así importantes avances hacia la reconstrucción de la legitimidad del máximo tribunal y del vapuleado sistema de justicia en general, claro exponente de la crisis institucional argentina.²

Otras medidas tomadas por el nuevo gobierno que constituyeron una modificación sustancial en el proceso de fortalecimiento de las instituciones democráticas fueron el impulso de las causas judiciales por los crímenes del terrorismo de Estado, el recambio de la cúpula castrense que buscaba pactos de impunidad, la apertura de los archivos públicos de seguridad e inteligencia, y la anulación legislativa de las leyes de obediencia debida y punto final.³

Sin embargo, las principales variables que caracterizaron la crisis socioeconómica se han

mantenido en valores incompatibles con el pleno desarrollo de una democracia sustancial.

La posición del nuevo gobierno respecto de la criminalización de la protesta social tuvo características ambiguas. Si bien existió un proceso de acercamiento a las organizaciones sociales más afectadas por esta práctica, el gobierno fue incapaz de crear una solución jurídica para dar una respuesta a las personas actualmente bajo proceso por participar en reclamos sociales.⁴ En octubre de 2003, el gobierno reaccionó duramente frente a una manifestación de organizaciones piqueteras⁵ y presentó una denuncia penal contra ellas. Si bien posteriormente emprendió acciones para desandar el camino, su reacción equivocada implica un peligroso antecedente, ya que instaló la idea de que la criminalización de la protesta social sigue siendo una opción política posible.⁶

La relación existente entre las discusiones sobre el rediseño institucional, la evolución de las variables socioeconómicas y la respuesta del gobierno a las protestas sociales permiten analizar la situación de Argentina a dos años del estallido de la crisis político-institucional de diciembre de 2001.

Indicadores todavía alarmantes

Si bien los indicadores macroeconómicos comenzaron a mostrar signos de recuperación a partir del primer trimestre de 2003, las consecuencias de la aplicación de políticas neoliberales durante la década de 1990 distan de haberse disipado.

De acuerdo con información oficial, a mayo de 2003 el 10% más pobre de Argentina se apropiaba del 1,5% del ingreso, mientras que el 10% más rico se quedaba con el 37%.⁷ A casi un año de la asunción del nuevo gobierno, no se observa la formulación de una política específica orientada a modificar esta tendencia.

En un relevamiento efectuado en el tercer trimestre de 2003 se verificó que el 16,3% de la población económicamente activa se encontraba desempleado, y el 16,6% estaba subocupado. Esto se traduce en al menos 3,5 millones de personas con problemas de acceso al trabajo, que buscan activamente una ocupación.⁸

Sin embargo, estas cifras no reflejan la problemática del país en toda su magnitud, ya que este estudio sólo se realiza en 28 aglomerados urbanos, que agrupan a aproximadamente el 64% de la población, por lo que la cantidad de personas con problemas laborales es aún mayor. Asimismo, esta variable se encuentra distorsionada por la incidencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (ver más abajo), ya que de considerar como desocupados a todos aquellos cuya principal ocupación proviene de este programa, la tasa de desocupación ascendería al 21,4%.

Según la última información oficial disponible,⁹ en mayo de 2003 el 54,7% de la población (poco menos de 20 millones de personas) se encontraba por debajo de la línea de pobreza¹⁰ y el 26,3% de la población (aproximadamente 9,5 millones de personas) se encontraba por debajo de la línea de indigencia.¹¹

1 El nuevo procedimiento para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia recogió las propuestas que un grupo de organizaciones de la sociedad civil habían formulado en el transcurso de 2002, y que se plasmaron en los documentos "Una Corte para la Democracia". Los documentos completos pueden encontrarse en www.cels.org.ar

2 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). "La Respuesta del Estado a la Crisis Social" en *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2002-2003*. Informe Anual. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003.

3 Entre las medidas adoptadas se encuentran la derogación del decreto que prohibía la extradición de militares acusados de crímenes de lesa humanidad y la aprobación, con rango constitucional, de la Convención de Naciones Unidas sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

4 Según estimaciones de la Central de Trabajadores Argentinos, más de 4.000 personas enfrentan procesos penales por participar en movilizaciones.

5 Una de las consecuencias más visibles de la crisis social de la década de 1990 fue el surgimiento de numerosas organizaciones de base que utilizaban como principal herramienta de protesta los cortes de las rutas nacionales, también llamados piquetes. De allí la denominación de organizaciones piqueteras.

6 Un comportamiento similar se verificó con la propuesta - posteriormente desechada - de crear un cuerpo especial de policías que, sin capacidad de fuego, pudiera negociar con los dirigentes de las protestas sociales. Esta propuesta implicaba otorgarle centralidad a la Policía en la resolución de los conflictos sociales, por lo que reducía el reclamo original de los manifestantes a la lucha por el espacio público e ignoraba que el deber básico del Estado es proteger a los manifestantes, no desactivarlos.

7 Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Ingresos para el total de aglomerados urbanos*. Mayo de 2003.

8 INDEC. *Mercado de trabajo: principales indicadores (3º trimestre 2003)*, según la nueva EPH. Diciembre de 2003.

9 INDEC. *EPH*. Mayo de 2003.

10 Según el INDEC, el método de la "línea de pobreza" consiste en establecer si los ingresos de los hogares son suficientes para comprar bienes y servicios que satisfagan un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

11 La "línea de indigencia" del INDEC procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.

La proporción de pobres e indigentes en niños y adolescentes es aún mayor: a octubre de 2002, el 75% de los menores de 18 años se encontraba por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 42,7% subsistía en situación de indigencia.¹²

De acuerdo a un informe oficial, "en octubre de 2002 el 46,1% de los niños menores de dos años de los aglomerados urbanos del país (algo más de 332.000 niños de esa edad) se encontraba en situación de riesgo nutricional. La incidencia del riesgo nutricional en esta población refleja los efectos de una prolongada crisis, a la que se sumó posteriormente el inicio de un proceso inflacionario, con secuelas más fuertes entre los sectores más vulnerables. En efecto, entre mayo de 1998 y octubre de 2002 aumentó en más del doble la población de niños que no tienen aseguradas condiciones mínimas alimentarias y cuyo crecimiento y desarrollo se encuentra concretamente amenazado". De este grupo, más de la mitad (23,3% del total) se encuentra en riesgo crítico.¹³

Las últimas cifras oficiales (2002) referidas a mortalidad de menores de un año indican la alarmante cifra de 11.702 fallecimientos anuales, lo que implica una mortalidad infantil de 16,8 por mil, de las cuales 6.898 son consideradas evitables.¹⁴ Respecto de este indicador, es necesario destacar que se trata del primer aumento porcentual registrado en el país desde 1995, y el mayor incremento anual desde 1986, en un contexto internacional de descenso de esta variable.¹⁵

Respuesta del gobierno

La principal herramienta estatal de respuesta a la crisis socioeconómica continuó siendo, casi con exclusividad, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implementado a comienzos de 2002. Este programa estableció una prestación de ARS 150 (alrededor de USD 40, poco menos de la mitad de lo requerido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias de una familia tipo) para todos los jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años. Con el transcurso del tiempo se tornó evidente que no se trataba de una estrategia sería

dirigida a combatir la pobreza mediante una distribución equitativa del ingreso, sino de un paliativo asistencial destinado a apaciguar un conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. En la práctica, lejos de la pretensión de consagrar un derecho, el programa se limitó a distribuir beneficios asistenciales precarios. La temporalidad de la prestación establecida, su falta de universalidad y la imposición de un plazo tope para exigirla impiden considerar la existencia de un derecho social y mantienen el programa en la lógica de los beneficios asistenciales sin derechos, característicos de las políticas sociales de la década de 1990.¹⁶

El gobierno no ha implementado modificaciones sustanciales en el diseño del programa, por lo que los problemas referidos subsisten en su plenitud. Por el contrario, la nueva gestión decidió priorizar y fortalecer programas sociales que carecen de criterios objetivos que permitan justificar la inclusión o exclusión de uno u otro beneficiario en idéntica situación de vulnerabilidad de derechos.

La pulseada por la tarifa de servicios públicos

Durante los años 90, la lógica de intervención en materia económica y social estuvo determinada por la relación entre el gobierno y los organismos multilaterales de crédito, lo que provocó la mayor crisis social e institucional de la historia argentina. Los aumentos inéditos en los niveles de pobreza e indigencia, y la imposibilidad de sectores cada vez mayores de la población de ejercer en forma efectiva los derechos económicos, sociales y culturales, se dio a la par de la implementación de políticas fomentadas por los organismos financieros internacionales.

En los últimos dos años, un tema central en las discusiones entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se refirió a los permanentes intentos de este último de aumentar las tarifas de los servicios públicos privatizados. Desde que se reanudaron las negociaciones, en enero de 2002, los funcionarios del FMI enfatizaron las pérdidas sufridas por las empresas privatizadas producto de la devaluación, insistiendo en la necesidad del aumento en las tarifas, a pesar de que la política de ajustes sobre ajustes a los que menos tienen ya se había demostrado insostenible.

En la actual coyuntura, un aumento generalizado de las tarifas de servicios públicos significaría condenar a la mayoría de la población a subsistir en condiciones aún más indignas, impidiendo u obs-

taculizando el acceso a servicios esenciales tales como el agua, la electricidad y el gas.

En principio, el pedido de aumento de tarifas constantemente exigido por el FMI parece responder a la protección de intereses empresariales. De hecho, las autoridades del FMI representan a varios de los países que tienen intereses económicos concretos en el desempeño de las empresas privatizadas. Ello afecta su imparcialidad y hace presuponer que actúan en defensa de los intereses de sus países y no en procura de los intereses de un organismo internacional, que no debería representar en mayor medida a ninguno de los países del mundo.

Estas presiones motivaron los reiterados intentos, por parte del ex presidente Duhalde, de concretar un aumento en las tarifas de servicios públicos por fuera del proceso de renegociación de los contratos con las empresas privatizadas. Esta actitud, además de moralmente cuestionable teniendo en cuenta la precarización de la situación social, resultaba contraria a la legislación interna argentina¹⁷ y al propio Convenio Constitutivo del FMI.¹⁸ Por esta razón, los aumentos fueron impedidos judicialmente y hasta la fecha no se han concretado.

Sin embargo, la exigencia parece seguir en pie, ahora con el argumento expresado por el Director del Departamento Hemisferio Occidental del FMI, Anoop Singh, en su última visita a Argentina, de que el Programa Jefes y Jefas de Hogar se implementó, entre otras cosas, para que las personas de menores recursos pudieran pagar los servicios y que, por ende, el aumento es viable.¹⁹

Luego de la asunción del presidente Kirchner, esta actitud complaciente parece haberse modificado ya que, a diferencia del gobierno de transición, la nueva gestión ha respetado el régimen legal vigente en materia de renegociación de los contratos de servicios públicos sin intentar aumentos en las tarifas por fuera de este proceso.

(continúa en pág. 228)

12 En siete provincias (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Tucumán, Misiones, Jujuy y Salta) la pobreza en menores de 18 años superaba el 80% y en cinco (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones y Salta) la indigencia superaba el 50%. INDEC. *EPH*. Octubre de 2002.

13 Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (SIEMPRO). *Riesgo nutricional en niños menores de 2 años*. Julio de 2003.

14 Ministerio de Salud y Acción Social. *Estadísticas Vitales, Información Básica, Año 2002*. Diciembre de 2003. Ver asimismo, DeCideS (Democracia, Ciudadanía y Derecho a la Salud). *Aparecen otras Víctimas del Golpe de Mercado*. Buenos Aires, Febrero de 2004.

15 INDEC. *Tasas de mortalidad infantil por división político-territorial de residencia de la madre*, en www.indec.gov.ar

16 Para un análisis del funcionamiento del programa ver "En manos del oligopolio del capital extranjero", en *Social Watch, Informe 2003: Los pobres y el mercado*. Montevideo, 2003.

17 Luego de la devaluación de enero de 2002, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Emergencia Económica, autorizando al gobierno a renegociar los contratos con las empresas privatizadas para su adecuación al nuevo escenario económico. Esta ley preveía que el aumento de las tarifas sólo podía darse en el marco de un proceso de renegociación integral, donde se analizara la totalidad de cada contrato y todas las partes interesadas (incluidos los consumidores) participaran.

18 Artículo XII, sección 4 del Convenio Constitutivo del FMI.

19 Las presiones ejercidas por el FMI para aumentar las tarifas de servicios públicos, contrarias a la legislación argentina y al Convenio Constitutivo del organismo, fueron denunciadas por organizaciones de usuarios y consumidores y el CELS ante la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo. Para mayor información sobre este tema ver www.cels.org.ar/Site_cels/noticias/boletin/FMI_tarifas.pdf

ARGENTINA

(viene de pág. 135)

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha promovido la sanción de una nueva ley que modifica la Ley de Emergencia Económica, que regulaba el procedimiento para aumentar las tarifas. Mientras la mencionada ley supeditaba cualquier tipo de aumento al resultado de la renegociación integral de cada contrato, garantizando que no se adoptaran medidas que a la postre resultarían erróneas, la nueva modificación le permite al Ejecutivo autorizar aumentos de tarifas de servicios públicos aún antes de finalizado el proceso de renegociación de los contratos. Es decir que si bien el gobierno aún no ha intentado aumentar las tarifas de servicios, podría hacerlo en cualquier momento ya que cuenta con los elementos legales para ello.²⁰ De ser así, amplios sectores se encontrarían en la imposibilidad de acceder a los servicios públicos esenciales, precarizando aún más el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Conclusión

Las modificaciones operadas en el sistema político-institucional luego de la crisis de diciembre de 2001 permitieron que el centro del debate público volviera a girar en torno a aspectos definitorios del proceso de reconstrucción democrática del país.

Las primeras decisiones del nuevo gobierno modificaron la integración de la Corte Suprema de Justicia e impulsaron medidas contra la impunidad por las violaciones a los derechos humanos en la dictadura militar iniciada en 1976. Ello contribuyó a que la política volviera a ser considerada por amplios sectores de la población como una herramienta idónea para modificar las condiciones materiales de existencia de la población.

Sin embargo, la magnitud de la crisis social requiere, de parte del gobierno, la adopción de medidas urgentes que garanticen el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, único modo de reconstruir una democracia sustancial. Esto implica lograr un crecimiento sostenido de la economía, así como un cambio de lógica en el diseño e implementación de las políticas económicas y sociales que posibiliten una distribución justa de la riqueza generada por el país. En esta línea, es fundamental que la relación de Argentina con los organismos multilaterales de crédito respete estos mismos criterios, y no continúe siendo un obstáculo para el desarrollo social del país.

La incipiente recuperación económica originada a comienzos de 2003 impone al gobierno un gran desafío. Resulta imprescindible encarar una discusión en torno a la distribución de la riqueza generada por el país, que evite un proceso similar al producido en la década de 1990 - donde un sustancial aumento en los niveles de actividad económica se dio a la par de una crisis social de magnitudes inéditas en la historia del país - y garantice efectivamente el fortalecimiento de las instituciones democráticas. ■

20 Además, la reforma legislativa ha limitado la participación del Congreso en la revisión de los nuevos textos contractuales (una vez renegociados) para su aprobación.

CANADÁ

(viene de pág. 149)

Con fondos provenientes de los superávits que podrían alcanzar los USD 37.600 millones en los próximos cinco años (un promedio de USD 7.500 millones adicionales cada año), el gobierno federal podría fácilmente asegurar su respaldo a las necesidades básicas. Un análisis pormenorizado revela que los siguientes incrementos anuales en fondos federales, superiores a los compromisos federales vigentes, podrían acercarnos a nuestros objetivos: salud pública (USD 3.760 millones),⁹ desarrollo infantil (USD 1.130 millones),¹⁰ infraestructura (USD 752 millones),¹¹ un programa nacional de vivienda (USD 752 millones),¹² y ayuda internacional (USD 150,4 millones).¹³

Estas inversiones sociales son viables, dada nuestra capacidad económica y fiscal, y urgentes, dados los déficits sociales desatendidos. La creciente brecha entre ricos y pobres, una tendencia que cuestiona los cimientos sociales de Canadá, también exacerbaba las tensiones mundiales.

En cambio, el enfoque de rebajar impuestos y reducir la deuda sigue presentándose como clave para un manejo sólido de las finanzas del país en el futuro próximo. Éste es, por lo menos, un enfoque discutible para encarar la sostenibilidad fiscal. Como los déficits, los superávits no pueden sostenerse indefinidamente. A pesar de esta oportunidad fiscal sin parangón, Canadá parece preparada para subinvertir en su propio pueblo y en los países en desarrollo - el futuro del planeta - en aras de un "Estado pequeño". Si eso sucede, una oportunidad única en la vida para invertir en el desarrollo humano podría dejarse pasar a cambio de un poco más de reducción de la deuda y un poco más de gasto de los consumidores.

El desaprovechamiento adrede del superávit quizá sea el legado de esta generación de gobernantes. ■

9 Presupuesto Federal Alternativo (2004); Comité Permanente del Senado sobre Asuntos Sociales, Ciencia y Tecnología. *The Health of Canadians, Vol 6, Recommendations for Reform* (2002); Lazar, Harvey y France St. Hilaire. *Money, Politics and Health Care*. Institute for Research in Public Policy, 2004.

10 Calculado de la Campaign 2000, *2003 Report Card on Child Poverty in Canada*.

11 Federación de Municipios Canadienses, *A Better Quality of Life Through Sustainable Community Development: Priorities and Investment Plan*, agosto de 2001.

12 National Housing and Homelessness Network, *The 1% Solution*.

13 Calculado del Canadian Council for International Cooperation, ponencia ante el Comité Federal Permanente sobre Finanzas, 21 de octubre de 2003.

ESPAÑA

(viene de pág. 163)

Por un mundo sin crisis olvidadas

Si la acción humanitaria sigue sin responder a las necesidades de la población y no se atienden las emergencias olvidadas, la seguridad humana seguirá viéndose amenazada. Es necesario, por un lado, aportar fondos de manera coherente, multilateral y suficiente a todas las emergencias, haciendo especial hincapié en las crisis "olvidadas". Por otro lado, romper el binomio ejército-FAD, es decir, reducir y delimitar el papel de las Fuerzas Armadas únicamente a labores de interposición y seguridad. Además, como país miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, España debe promover el compromiso de la comunidad internacional con la prevención y resolución de conflictos armados, así como fortalecer la protección y asistencia a los civiles atrapados en conflictos.

Por un mundo sin armas descontroladas

La lucha contra el terrorismo ha incrementado la colaboración militar y armamentística entre supuestos aliados, exacerbando la proliferación mundial de las armas, en lugar de mejorar su control. Cada minuto, 15 nuevas armas se ponen en circulación, en un mundo donde ya hay un arma por cada diez personas.

Para poner fin a esta situación crítica es esencial que España se comprometa e impulse el proceso para la adopción del Tratado Internacional sobre Comercio de Armas para 2006, y que éste sirva de instrumento para prohibir aquellas exportaciones que contribuyen a las violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y que obstaculizan el desarrollo. Por otro lado, en el ámbito español, urge la promulgación de una ley de regulación de las transferencias de material militar, policial y de seguridad que incluya la mejora de la transparencia informativa, el control parlamentario de las exportaciones, la aplicación estricta del Código de Conducta de la Unión Europea y la regulación de las actividades de los intermediarios. ■