

EL BANCO MUNDIAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES ARGENTINAS: LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Por Horacio Javier Etchichury

RESUMEN

Este trabajo analiza, desde una perspectiva de derechos humanos, la participación del Banco Mundial en la aplicación de una política de gran alcance contra la pobreza en Argentina: la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se comienza por describir al Banco Mundial y su impulso a las Transferencias Monetarias Condicionadas como herramienta contra la pobreza. Luego se caracteriza el vínculo entre la Argentina y el Banco, para detenerse en el crédito que financia parcialmente la AUH como caso específico de Transferencia Monetaria Condicionada. Enseguida el trabajo destaca las cuestiones constitucionales que se plantean en torno a la AUH, en especial con respecto al derecho a la igualdad. Se describe también la relación entre el Banco y los derechos humanos. Finalmente, se propone que los derechos humanos deberían ser los principios orientadores en el diseño de políticas sociales.

PALABRAS CLAVE

Derechos sociales – Asignación Universal por Hijo – Banco Mundial

THE WORLD BANK AND ARGENTINA'S SOCIAL POLICIES: UNIVERSAL CHILD ALLOWANCE FROM A HUMAN RIGHTS PROSPECTIVE

By Horacio Javier Etchichury

ABSTRACT

This article takes a human rights prospective to analyze the World Bank involvement in implementing the Universal Child Allowance, a large-scale anti-poverty policy in Argentina. First, it describes the World Bank and how it promotes Conditional Cash Transfers as a way to fight poverty. Then, the article explains the relationship between Argentina and the Bank, with specific attention to the loan that partially finances the Universal Child Allowance program. After that, the article examines the constitutional questions raised by the program's regulations, in particular with regard to the right to equal treatment. The World Bank's position on human rights is also explored. Finally, the article advocates a human rights-based design for social policies.

KEY WORDS

Social rights – Universal Child Allowance – World Bank

EL BANCO MUNDIAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES ARGENTINAS: LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Por **Horacio Javier Etchichury***

Introducción.

En el presente trabajo analizamos, desde el punto de vista de los derechos humanos, la participación del Banco Mundial (BM) en la aplicación de una política de gran alcance contra la pobreza: la Asignación Universal por Hijo (AUH). En primer lugar, describimos (1) al BM y su impulso a las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como herramienta contra la pobreza. Luego, caracterizamos (2) el vínculo de Argentina con el BM y nos detenemos en el crédito que financia parcialmente la AUH como un caso específico de TMC. Señalamos (3) las cuestiones constitucionales que se plantean en torno a esta institución, en particular con respecto al derecho a la igualdad. Describimos (4) la relación entre el BM y los derechos humanos, para concluir en (5) cuáles deben ser los principios orientadores en el diseño de políticas sociales.

1. El Banco Mundial y las políticas contra la pobreza: el impulso a las TMC

El llamado "Grupo Banco Mundial" abarca un conjunto de instituciones, entre las que se destacan el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que toma recursos del mercado internacional de capitales, y la Asociación Internacional del Desarrollo (AID), que los toma de los países donantes y del BIRF. Más del 50% de los recursos, en el último cuarto de siglo, provino de Estados Unidos, Japón y Alemania (ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 35). En este trabajo, hablaremos de "Banco Mundial" o "BM" haciendo referencia al BIRF. En 2007, el Banco contaba con aproximadamente 12.500 personas de 160 países diferentes; el 40% de ellas estaba trabajando en oficinas situadas en los distintos países prestatarios (BANCO MUNDIAL, 2007: 87; SARFATY, 2009: 647).

La influencia del BM se evidencia en el volumen de recursos que maneja. Presta entre 20 y 25 mil millones de dólares al año; como punto de comparación, cabe señalar que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) gasta menos de 3 mil millones anuales (BANCO MUNDIAL, 2007:

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Master of Laws, Yale Law School. Profesor asistente, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Investigador Asistente, CONICET.

76; KILLINGER, 2003: 74). Los países que reciben préstamos tienen un ingreso medio y, en general, también pueden financiarse con la banca privada (BANCO MUNDIAL, 2007: 13, 60). Los países más pobres, en cambio, recurren a la AID.

Fundado en 1944 junto al Fondo Monetario Internacional (FMI) en la Conferencia de Bretton Woods, el BM surge para promover la reconstrucción europea luego de 1945. Hasta 1956, casi dos tercios de sus préstamos se empleaban en países de Europa. Más tarde, hasta fines de la década de 1960, el Banco continuó su misión con los países en desarrollo. Impulsó la industrialización y las obras de infraestructura en Latinoamérica. A partir de 1968, en que Robert McNamara asume la presidencia del BM, el foco central de la institución pasó a ser la pobreza: se financiaron proyectos agrícolas y educativos, por su probable impacto positivo sobre la pobreza (CORBALÁN, 2002: 67-68). Sin embargo, muchas de estas iniciativas no tuvieron éxito, en parte debido al conflicto con los intereses políticos de los mayores accionistas del Banco (KANBUR y VINES, 2000: 101-103). Hasta 1980, el Banco otorgó créditos para proyectos específicos (diques, plantas de energía); luego, se dedicó a programas de ajuste estructural, de alcance mucho más amplio, que impulsaron el comercio y la inversión orientada a exportar (ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 58). Se trata de los créditos basados en políticas (*policy-based lending*). A través de estos créditos, el Banco volvió a los primeros planos en el gerenciamiento de fondos destinados a los países en desarrollo (CORBALÁN, 2002: 68). A partir de 1999, los préstamos de ajuste estructural se convirtieron en los más frecuentes del BM, superando a los que se aplicaban a proyectos concretos u obras de reconstrucción, que deberían ser la regla, según las normas fundantes del Banco (ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 63).

Actualmente, el Banco afirma que sus tareas incluyen el financiamiento de las necesidades de largo plazo en materia de desarrollo humano y social, el apoyo a los países en crisis económica, la promoción de importantes reformas políticas e institucionales, y la creación de un clima propicio para las inversiones (BANCO MUNDIAL, 2007: 12-13).

Se describe hoy al BM como una "institución educadora", que hace extraordinarios esfuerzos de investigación y difusión, si bien no toma debidamente en cuenta el trabajo de otras instituciones dedicadas al desarrollo. Es probable que no tenga un conocimiento suficiente sobre ideas alternativas; la mayoría de su personal técnico, más allá de su nacionalidad de origen, se ha formado en un mismo entorno: las escuelas de posgrado de Estados Unidos (FINE, 2002: 205-206, 209; SINDZINGRE, 2004: 166, 168, 174). A través de sus informes e investigaciones, el Banco propone a los países prestatarios nuevas razones para solicitar préstamos (FINE, 2002: 207). Plantea temas y preocupaciones que sirven de base para nuevos proyectos.

Dentro de la institución, lo importante es lograr que el Comité Ejecutivo apruebe un crédito para implementar un determinado proyecto. La cultura del BM favorece al personal que logra la aprobación rápida. Los ascensos dependen del monto y cantidad de los créditos aprobados por el Comité Ejecutivo. En cambio, no se pone énfasis en el seguimiento de la implementación y de los efectos del crédito. Bajo

esas circunstancias, las distintas políticas internas adoptadas por el BM para proteger el ambiente o los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, aparecen como obstáculos que reducen las oportunidades de ascender. Además, los directores de proyecto tienen margen para "armonizar" esas pautas con otros objetivos propuestos para el crédito. En síntesis, no se estimula el seguimiento a conciencia de los procedimientos de protección (FINE, 2002: 268; SARFATY, 2009: 668-670). Tampoco tienen demasiada incidencia los informes sobre las consecuencias ambientales o los efectos sobre la pobreza de los proyectos financiados, según ha relevado la oficina de evaluación interna del Banco (RICH, 2002: 34-36).

A lo largo del tiempo, distintos informes internos han denunciado y criticado esta "cultura de la aprobación" y la consecuente falta de efectividad. El Informe Wapenhans, de 1992, precisó que más de un tercio de los proyectos financiados por el BM habían fracasado de acuerdo a las pautas fijadas por la propia institución. Cada propuesta fallida implica, además, una importante carga de deuda para el país involucrado. La necesidad de acelerar los créditos se debe a que en la década de 1990 el Banco perdió algo de su influencia financiera por la mayor disponibilidad de fondos en los prestadores privados (RICH, 2002: 27-28, 46; GHAZI, 2005: 36).

No se gobierna según un principio de voto igualitario para cada Estado. Por el contrario, las decisiones se toman por voto ponderado, donde cada país vota de acuerdo (aproximadamente) a los fondos que aporta. Estados Unidos posee 16,8% de las acciones en el BM y el FMI; los países del G8 reúnen el 44% en el BM y 47% en el FMI (ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 108). Esto se traduce en un peso decisivo en el Comité Ejecutivo, órgano que aprueba o rechaza los proyectos a financiar.

El BM, al igual que el FMI, establece reformas y políticas para países en vías de desarrollo, a través de "acuerdos" y "condicionalidades", expresados como un conjunto de políticas que el país receptor del crédito deberá ejecutar. Consisten generalmente en un grupo de medidas de carácter liberal en lo económico, que apuntan a que el orden socioeconómico se oriente, principalmente, por las leyes del mercado (PAUTASSI, 2001: 141). En ese sentido, a comienzos de la década de 1980, los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña promovieron el traspaso del poder del Estado al mercado (STIGLITZ, 2002: 40-41). El BM y el FMI llevan adelante este objetivo a través de los acuerdos de ajuste estructural¹, que proveen financiamiento rápido a países dispuestos a implementar ciertas políticas económicas. Se trata de liberalizar y privatizar la economía en el contexto de una estricta disciplina fiscal, intentando estabilizar los precios; las funciones que quedan en manos estatales se reducen y descentralizan. En el comercio exterior, se favorecen las exportaciones, y se reducen o eliminan los aranceles a las importaciones. También se refuerza la protección a la propiedad privada y se desregula el mercado de capitales y el financiero, de modo que se permite la propiedad extranjera sobre empresas (NAÍM, 1999: 1; STIGLITZ, 2002: 42; ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 15).

Sin embargo, las constantes críticas a estas propuestas conducen a que en 1989, el presidente del BM, Lewis Preston, establezca la reducción de la pobreza como objetivo. Esto da lugar a la "segunda

¹ Entre 1981 y 2003, el BM llevó adelante 442 acuerdos de ajuste estructural, y el FMI, 431; véase ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 25.

generación” de ajustes estructurales (ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 63), que exigen protecciones para los sectores más pobres.

En muchos casos, los vaticinios del BM sobre progreso y crecimiento no se verifican. Así, los países que ajustan no crecen (o crecen a un ritmo demasiado lento), eliminan o reducen inversión en salud, infraestructura y educación. A la vez, sus deudas externas siguen aumentando. Una publicación técnica del BM, fechada en 1990, admite que luego de nueve años de políticas de ajuste, “pocos resultados claros se han obtenido en cuanto al éxito de estos programas” (RIBE *et al.*, 1990: 2). Aún así, sigue promovándose el crecimiento a través del ajuste estructural, que se basa en la noción de reducir el Estado ampliando el mercado.

Desde 1980, el Banco impulsa programas de liberalización de la economía y el comercio, con programas de ajuste y privatizaciones, a fin de fomentar el crecimiento. A partir de ese crecimiento liderado por el sector privado, la pobreza se reduciría. En su informe anual de 1990, el BM propuso dos pilares en la lucha contra la pobreza: por una parte, promover las actividades que requieran mano de obra intensiva; por la otra, crear redes de protección social, para atenuar los efectos del ajuste (KANBUR y VINES, 2000: 101-103).

Las TMC consisten en programas sociales que entregan periódicamente una suma de dinero en efectivo al jefe o jefa de familia, siempre que se cumplan ciertas actividades o condiciones respecto de hijos e hijas. Por ejemplo, pueden fijarse como requisitos completar el calendario de vacunas obligatorias, o enviar regularmente los niños a la escuela. Se imponen límites al comportamiento de los beneficiarios. A diferencia de la noción de “derecho”, en las TMC (en tanto “beneficio”) la regla es el acceso condicionado, y no el acceso universal y sin condiciones.

Existen diversas modalidades para esta política, según la extensión de la comunidad a que llegue, y la clase y cantidad de condiciones exigidas. Los esquemas de algunos países incluyen amplios sectores de la población, como ocurre en Brasil a través del programa *Bolsa Família*. Este sistema abarca, según datos provistos por el Ministerio de Desarrollo Social brasileño, a más de 13 millones de familias². Chile, en cambio, abarca sólo al grupo más pobre (“la población más vulnerable del país”, según se describe en los folletos oficiales del programa *Chile Solidario*³).

El BM explica que la creciente implementación de las TMC ha mejorado la calidad de vida de las familias pobres, aumentando el consumo (FISZBEIN *et al.*, 2009: 2). Sin embargo, cabe señalar que estas transferencias, por sí mismas, no incrementan la infraestructura educativa o de salud. Trabajan sobre la base de lo existente; ampliar el sistema exige otras políticas. A la vez, las TMC parten de suponer que la pobreza deriva de una “falta de capital humano”, esto es, de una insuficiente escolarización, o de un deficiente cuidado de la salud, por citar dos ejemplos. Para remediar esa falta, se provee un mecanismo de acceso (el dinero). No se habilita la discusión sobre la justicia o injusticia de la estructura económica donde la pobreza surge y crece (RAMÍREZ HERRERA, 2008: 7).

2 <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

3 Véase <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist2.php>

2. Argentina y el BM: el crédito para la AUH

Nuestro país se unió al BM en 1956, iniciando un vínculo que creció en intensidad (CORBALÁN, 2002: 75). El primer préstamo, concedido en 1961, se destinó a la construcción de rutas, pero en las dos décadas siguientes los créditos no tuvieron demasiada relevancia ni frecuencia. Tras la restauración democrática de 1983, el gobierno argentino buscó apoyo técnico y financiero del Banco, con el objetivo de reformar el sector público. A partir de la asunción de Carlos Menem, el BM multiplicó los préstamos otorgados. Con ellos se financió el programa de "reforma del Estado" (ley 23.696, de agosto de 1989). Junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, el BM aporta 650 millones de dólares entre 1991 y 1992, para afrontar la salida de 120 mil empleados públicos. Otros préstamos se destinaron a proyectos de "reforma estructural", incluyendo reformas del Estado en provincias y municipios; siempre se siguieron las pautas del programa nacional (privatizaciones, reducción de personal, etcétera). Finalmente, algunas líneas de préstamo se asignaron a programas sociales y educativos, y a otras áreas de la actividad estatal.

TMC en el caso argentino: la AUH

A través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/2009⁴, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner creó la AUH. Consiste en un pago mensual (en marzo de 2013, el monto es de 270 pesos) por cada hijo o hija menor de 18 años, hasta un máximo de cinco hijos por familia. Se entrega a cada madre o padre que esté sin empleo, o que tenga un trabajo en el sector informal, siempre y cuando no gane una cifra superior al salario mínimo, vital y móvil. Empezó a regir el 1 de noviembre de 2009 y actualmente cubre a más de 3 millones de niños y niñas, según información oficial⁵.

ANSES presenta a esta asignación como una ampliación o extensión de una institución preexistente: las Asignaciones Familiares por hijo (AF), que se pagan a personas con empleo formal y un salario inferior a cierta cifra límite. A través del Decreto 1602, se incluye bajo un beneficio aparentemente similar a quienes carecen de trabajo registrado. Como veremos, las condiciones y requisitos no son idénticos para los trabajadores con un empleo formal.

Para la creación de la AUH, el Gobierno argentino recurrió a la asistencia del BM. A través del préstamo LN 7703-AR⁶, el Banco otorgó 450 millones de dólares para financiar la implementación de la AUH, entre otras medidas de protección social (BANCO MUNDIAL, 2011: 2). El monto prestado representó, en su momento, el 35% de los 1270 millones de dólares dedicados al proyecto de protección

4 BO, 30 de octubre de 2009.

5 <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144>. Los datos de cobertura fueron confirmados en el discurso de la Presidenta en la apertura de sesiones del Congreso el 1 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26370-inauguracion-del-131o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

6 Texto oficial del acuerdo para el préstamo, disponible en: <http://go.worldbank.org/VTF6V1O8W0>

social. En 2011, el Banco otorgó un préstamo adicional, de 480 millones de dólares⁷. Sin embargo, la importancia relativa de este crédito es mucho menor (inferior al 10% del total destinado a las medidas). El financiamiento principal proviene ahora de fondos estatales.

Según el BM, la AUH representó un paso importante en el proceso de cierre del sistema basado en el Plan Jefes y Jefas de Hogar, surgido tras la crisis de 2001. Argentina buscaba reemplazarlo con un esquema más estable, centrado en dos planes principales: 1) Seguro de Capacitación y Empleo, y 2) Asignaciones Familiares (de trabajadores formales, no formales y desempleados) (BANCO MUNDIAL, 2009: 3-6).

3. Cuestiones constitucionales

La AUH representa, entonces, una política de amplio alcance, con un impacto superior al de medidas anteriores, y acordada con el BM a fin de obtener un porcentaje del financiamiento necesario.

En este apartado analizaremos la AUH a la luz de los derechos humanos consagrados constitucionalmente⁸. En primer lugar, examinaremos la noción misma de "condiciones" y luego consideraremos el esquema vigente a la luz del derecho a la igualdad.

Esta revisión no implica, por supuesto, desconocer todas las consecuencias y efectos positivos de la implementación de la AUH. Entre ellos, se han informado el aumento de la matrícula escolar, el regreso de estudiantes que habían abandonado las aulas y la mejora en el consumo de las familias beneficiadas⁹.

3.1 Derechos condicionados

Las TMC se caracterizan por fijar ciertas condiciones para el disfrute de un derecho: en el caso argentino, el derecho a la seguridad social, contenido en el art. 9 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) y en el art. 14 bis de la Constitución Nacional [CN]).

¿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 personas (GELLI, 2005: 400). 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 votar. En principio, parece inaceptable este modo de entender los derechos. Ellos se formulan, en general, como facultades reconocidas sin condiciones,

⁷ Véase el comunicado de prensa emitido por el BM, con fecha 10 de marzo de 2011, disponible en:

<http://go.worldbank.org/AZ1J1ZKCP0>

⁸ No analizaremos aquí otra cuestión constitucional, a saber, la legitimidad de la vía adoptada para la creación de la AUH. No parece haber razones que justifiquen la utilización del decreto de necesidad y urgencia en este caso. Ni la lectura de los considerandos del decreto ni el panorama político y social de octubre de 2009, nos aportan elementos que demuestren la existencia de "circunstancias excepcionales [que] hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes" (CN, 99 inc. 3). En principio, consideramos que esta asignación debía crearse por ley del Congreso.

⁹ Una compilación de informes sobre el particular elaborados por universidades públicas argentinas puede hallarse en MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2011.

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.

En el caso de la AUH, las exigencias (presentar constancias de escolaridad y vacunación) se plantean a los padres, aparentemente como forma de garantizar que el dinero entregado se utilice en brindar salud y educación al niño. La pregunta central es cuál es el verdadero objetivo de ese control. ¿Se trata de asegurar que el dinero no sea "malversado" por las personas adultas? ¿O el eje de protección es el niño? Sólo la segunda opción justificaría, hasta cierto punto, la adopción de requisitos o condiciones, pero hay que asegurarse de que no existe otra forma menos restrictiva de hacer ese control. Es decir, se trata de analizar la razonabilidad (CN, art. 28) de la solución adoptada. ¿Es proporcional a la finalidad buscada, esto es, garantizar al niño o a la niña el disfrute de sus derechos? En particular, cabe revisar si la sanción prevista por no presentar las constancias es la única alternativa. En lugar de decretarse la "pérdida del beneficio" (art. 18 inc. k, ley 24.714), ¿no debería incluirse la posibilidad de constituir a otro pariente u otra persona cercana como titular de la AUH y obligado a cumplir con tales condiciones? El objetivo debería ser separar al niño de las consecuencias de la conducta de su padre o madre, impedir que la sanción al adulto sea soportada (bajo la forma de una denegación de la AUH) por la persona menor de edad, supuesta destinataria de esta política.

3.2 Cuestiones de igualdad

Aquí analizamos la AUH a la luz del derecho a la igualdad, contenido en el art. 16 de la CN, como así también en los arts. 1 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 2 del PDESC, entre otras cláusulas concordantes de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional.

En principio, observamos que hay desigualdad respecto de las personas beneficiarias de las asignaciones familiares. Las condiciones exigidas para recibir la AUH son distintas a las requeridas para cobrar la AF. Así, las personas desempleadas o sin trabajo formal reciben un trato distinto del que se da a quienes sí tienen trabajo registrado. A continuación, exponemos estas diferencias:

a) En el máximo de ingresos admitido:

Toda persona con trabajo formal cobra AF siempre que su sueldo sea inferior a 5200 pesos¹⁰. En cambio, quienes cumplen tareas en el sector informal no reciben AUH si ganan más que el salario mínimo, vital y móvil¹¹, fijado en 2875 pesos a partir del 1 de febrero de 2013¹².

10 Tope salarial fijado por Decreto 1482/2011; véase <http://www.anses.gov.ar/trabajadores-actividad/asignaciones-familiares/montos.php>. Cabe señalar que existe una escala, según la cual disminuye el monto de la AF por hijo a medida que aumenta el salario (en tanto no exceda el límite máximo de 5200 pesos).

Quien tiene un empleo informal y gana entre 2876 y 5200 pesos no cobra una asignación que sí recibe quien posee empleo registrado. Este trato desigual no parece justificado: la informalidad no puede utilizarse para castigar a la parte obrera; acarrea, en todo caso, una sanción para la patronal.

Esta primera diferencia viola el derecho a la igualdad real de oportunidades y de trato (CN, 16 y 75 inc. 23). Se niega a unos hijos lo que se reconoce a otros, sin explicitar qué fines podrían justificar la imposición de tal diferencia, en caso de que resultara razonable (CN, 28), esto es, proporcional como medio para la finalidad buscada.

En tanto el Estado argentino no aporta las razones justificatorias, los límites trazados por el DNU resultan inconstitucionales.

b) En el requisito de nacionalidad:

La AF se entrega por todo hijo soltero menor de 18 años que viva en Argentina. En el caso de la AUH, se añade un requisito de nacionalidad: el hijo debe ser argentino. Si se trata de un hijo extranjero, aparece una condición adicional: 3 años o más de residencia legal¹³.

Esta exigencia, por supuesto, resulta cuestionable no sólo a la luz del derecho general a la igualdad, del modo ya explicado en el apartado anterior. En particular, resulta difícil de sostener frente a la clara previsión del art. 20 de la CN. Allí se garantiza a las personas extranjeras "todos los derechos civiles del ciudadano". No se ven, en los considerandos del DNU, las razones alegadas para introducir un trato diferente basado en la nacionalidad de las personas. No puede tomarse como argumento justificatorio el párrafo 3 del art. 2 del PDESC, que habilita a los países en vías de desarrollo a determinar, teniendo en cuenta "los derechos humanos y su economía nacional", en qué medida garantizarán los derechos del Pacto a los extranjeros. Sin embargo, esta cláusula no permite hacer esas diferencias en el caso argentino. En efecto: el art. 5.2 del mismo PDESC prohíbe utilizar el texto del Pacto para recortar derechos que son reconocidos de modo más amplio en el derecho interno. De esta forma, la igualdad de los extranjeros consagrada en el art. 20 de la Constitución fija un umbral del que no se puede retroceder.

La situación se agrava si consideramos que se trata de niños (es decir, menores de 18 años), sujetos especialmente protegidos en el marco constitucional argentino (CN, 75 inc. 23 y Convención de los Derechos del Niño, dotada de jerarquía constitucional).

En diciembre de 2011, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de interpretación del PDESC, emitió sus Observaciones Finales sobre Argentina. En ese texto, el Comité expresa su preocupación porque "los requisitos para recibir la Asignación Universal por Hijo, establecida por ley, en la práctica excluyan a ciertos grupos, como los migrantes y sus hijos, del derecho a recibir esa prestación", mencionando también la situación de las personas privadas de libertad. A la vez, el Comité

11 Decreto 1602/2009, art. 2.

12 Resolución 2/2012 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, dictada con fecha 28 de agosto de 2012 y publicada en el *Boletín Oficial*, 30 de agosto de 2012.

13 Decreto 1602/2009, art. 6.

insta a la Argentina a adoptar todas las medidas necesarias para brindar "sin restricciones" la cobertura de la AUH (COMITÉ DESC, 2011: parág. 20).

c) En las condiciones exigidas:

Resulta discutible la noción misma de "condiciones" al momento de reconocer un derecho. Sin embargo, aquí nos concentramos en otra cuestión: la desigualdad en dichas condiciones.

Por una parte, el trabajador formal sólo debe brindar información sobre fecha de nacimiento y CUIT correspondientes a sus hijos o hijas para poder recibir las AF. En cambio, quien desee cobrar la AUH debe presentar constancias de exámenes de salud periódicos y de aplicación de las vacunas; y a partir de los 5 años, certificados de escolaridad pública¹⁴. Una persona debe acreditar o no el cumplimiento de ciertas pruebas médicas y la asistencia a la escuela, según se trate de empleados informales o formales. Una vez más, el trato desigual se funda en una circunstancia ajena a la voluntad de la persona. Se afecta, también aquí, el derecho a la igualdad.

La diferencia, por otra parte, presenta un aspecto estigmatizante. La exigencia de certificados en un caso implica un supuesto: que un trabajador no registrado es más proclive a no enviar sus hijos a la escuela o a no cuidar de la salud de ellos. Por ello el Estado le exige sólo a quien recibe la AUH la presentación de constancias. Quien tiene empleo formal, en cambio, no necesita probar esas conductas; el Estado presupone que sí las cumple. Estos supuestos diferenciados se encarnan en el texto del DNU, que establece el trato desigual sin justificaciones. No se proveen razones para entender por qué el Estado sostiene estas ideas acerca de los trabajadores informales.

d) En el número de hijos:

La persona con empleo registrado recibe AF por cada uno de sus hijos o hijas, sin límite de cantidad. Por el contrario, la AUH sólo cubre hasta cinco hijos¹⁵. A modo de ejemplo, una familia con 6 hijos obtendrá, en concepto de AF, un total de 1620 pesos (270 pesos por cada menor de 18 años). Si se halla bajo el régimen de AUH, el monto desciende a 1350.

Aquí se plantean dos cuestiones distintas en relación con el derecho a la igualdad. En primer lugar, hay un trato desigual entre los trabajadores registrados y no registrados, ya que los primeros pueden recibir (a igual número de hijos, luego del quinto) una cifra mayor en concepto de asignaciones familiares. En segundo término, se da un trato diferente a los hijos de los trabajadores informales, cuando son más de cinco. Los primeros cinco reciben asignación, mientras que a partir del sexto quedan excluidos, sin que se hayan ofrecido razones que justifiquen tal distinción.

¹⁴ Decreto 1602/2009, art. 6.

¹⁵ Decreto 1602/2009, art. 5.

La cuestión constitucional en materia de igualdad, en síntesis, puede describirse como sigue¹⁶. El sistema trata de modo desigual a dos grupos de trabajadores, los registrados y los no registrados. Al segundo grupo le fija un máximo salarial admisible más bajo que al primero (salario mínimo vital y móvil, en un caso, y una cifra casi dos veces mayor, en el otro). Los hijos del segundo grupo deben reunir un requisito de nacionalidad (o de residencia) no exigido a los hijos del otro grupo. Los trabajadores no registrados deben cumplir con condiciones (presentar certificados de salud y de escolarización) que no se requieren a los trabajadores formales. Finalmente, hay un límite en el número de hijos de trabajadores no registrados que pueden recibir asignación; esa barrera no existe en el otro grupo.

Este trato desigual podría entenderse como una reglamentación (en el caso) del derecho a la igualdad. Por lo tanto, corresponde al Estado demostrar la razonabilidad (CN, 28) de las diferencias introducidas. Ello exige guardar proporcionalidad al momento de limitar derechos por vía reglamentaria. Debe existir relación entre "los medios elegidos con los propósitos perseguidos"¹⁷. María Angélica Gelli sostiene que una decisión razonable debe guardar: 1) una proporción entre los medios y los fines; y 2) una relación causal entre la limitación de derechos y el objetivo buscado (GELLI, 2005: 331). Cabe agregar que los fines también deben ser legítimos desde el punto de vista constitucional. Por lo tanto, cualquier limitación a un derecho debe resultar proporcional al fin buscado.

Esa justificación (o la enunciación de los fines buscados) es la que se halla ausente en el DNU y en sus considerandos. Ante tal omisión, sólo cabe concluir en la inconstitucionalidad de tales distinciones y en la necesidad de asegurar el mismo trato a todos los trabajadores.

4. Derechos humanos y BM: la desigualdad negociada

Todas estas diferencias de trato se hallan previstas también en los documentos del BM que fundamentan la aprobación del crédito negociado con la Argentina y otorgado a nuestro país. Esto no resulta sorprendente, ya que el Banco no diseña sus políticas ni evalúa sus proyectos a partir de los tratados internacionales de derechos humanos (DARROW, 2003), que consagran la igualdad entre otros derechos.

En efecto: 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 humanos (GHAZI, 2005: 82-83). Si bien el BM se define a sí mismo como una entidad especializada dentro del sistema de Naciones Unidas, bajo la supervisión (sólo formal) del Consejo Económico y Social (BANCO MUNDIAL, 2007: 40, 43; KILLINGER, 2003: 70), no se subordina a los Pactos impulsados por la organización internacional en materia de derechos humanos. Por otra parte, no

¹⁶ Una crítica similar por el trato desigual puede hallarse en el informe alternativo presentado en 2011 por organizaciones de la sociedad civil ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Dicho informe, junto a los de otras entidades, está disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs47.htm>

hay acuerdo claro entre los especialistas acerca de este punto, lo cual favorece a la posición del Banco (SARFATY, 2009: 658-659).

Mientras otras instituciones similares, como la UNESCO, han adoptado un enfoque explícito de derechos humanos en su tarea, el BM no ha elaborado ninguna política operativa en ese sentido. En general, la institución sostiene que se dedica a crear el desarrollo que es condición indispensable para la vigencia de los derechos sociales, entre otros derechos humanos (GHAZI, 2005: 60). Así lo expresó, por ejemplo, en su presentación ante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en 1993 (BANCO MUNDIAL, 1993: parág. 14 y 42).

Sin embargo, esto no parece confirmarse en la realidad. Un estudio empírico sobre la cuestión demuestra que los programas de ajuste estructural del BM y el FMI debilitan el respeto por los derechos humanos. Especialmente, resultan afectados los derechos económicos y sociales, principalmente de los más pobres (ABOUHARB y CINGRANELLI, 2007: 137, 230, 234-235)¹⁸. CONKLIN y DAVIDSON (1986), al analizar el caso argentino entre 1958 y 1985, coinciden en esa conclusión. Afirman que en el corto plazo el costo de las medidas de estabilización del FMI golpea más a los asalariados y los pobres; ello ha llevado a una baja en el nivel de vida, a causa de la menor satisfacción de necesidades básicas. Se violenta así el principio de progresividad del Pacto (art. 2), y también el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11).

En las últimas dos décadas han existido distintas iniciativas para introducir a los derechos humanos dentro de la labor diaria del Banco. Sin embargo, ninguna tuvo un éxito significativo y el Comité Ejecutivo no ha adoptado una política oficial en la materia. La institución no toma en cuenta las obligaciones de cada país prestatario en derechos humanos al momento de diseñar las políticas que se incluirán en un proyecto. Estos derechos siguen siendo una cuestión marginal en el BM (SARFATY, 2009: 647-648, 659-662). Por esta razón, quedan abiertas cuestiones constitucionales como las que expusimos en el apartado anterior.

Esta situación refleja el predominio de una concepción dominante sobre los derechos humanos dentro del BM: la de quienes se han formado en economía (SARFATY, 2009: 677-678). 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. Incluso, puede haber compensaciones o compromisos entre los objetivos económicos y los derechos humanos debido a la escasez de recursos. Por el contrario, el personal técnico que proviene del derecho, la antropología o la sociología, afirma el valor de los derechos humanos como fines en sí mismos, sin distinguir entre derechos civiles y sociales.

Bajo esta concepción de raíz económica, las TMC no se diseñan a la luz de las exigencias del derecho humano a la igualdad en el goce de los derechos humanos de niños y niñas a la salud y la

¹⁷ "Irizar, José M. c/ Provincia de Misiones", 12 de septiembre de 1996; *Fallos*, 319:1934, voto de la mayoría, considerando 8, con citas concordantes de *Fallos*, 160:247, 171:349 y 243:98.

educación. Estas políticas se adoptan por el impacto positivo que puedan tener en la inclusión social de sectores marginales, el aumento en su productividad, la consolidación de capital humano y la disipación de tensiones y resistencias frente al ajuste. Su alcance y cobertura se definen a partir de las posibilidades fiscales. Un enfoque igualitario, en cambio, que abarcara a todo niño, sin limitarse a los cinco primeros, tendría un alcance incierto, inestable y menos previsible.

La preocupación del BM pasa más bien por la eficacia de un proyecto; en particular, analiza también la viabilidad política de una herramienta. En este sentido, una obra editada por el Banco sobre las TMC destaca que la inclusión de "condiciones" hace que el programa logre más fácilmente el apoyo político por parte de quienes no reciben esa asistencia (FISZBEIN *et al.*, 2009: 2). En otras palabras: las clases medias y altas se inclinan con mayor probabilidad a sostener o al menos tolerar programas sociales que exijan alguna conducta de parte de la población beneficiaria. Esto es, se intenta transmitir la idea de que las familias beneficiarias tienen que "ganarse" el ejercicio de su derecho a la seguridad social.

Resulta difícil precisar hasta qué punto esta noción instrumental de los derechos humanos pertenece no sólo al Banco sino también al Gobierno argentino. No es posible acceder a todos los documentos elaborados durante la negociación del crédito, y por ello, carecemos de elementos para saber si hubo observaciones o resistencias de nuestro país en el trámite. El ciclo de un proyecto en la institución atraviesa distintas fases, en un prolongado "diálogo de políticas" entre un gobierno y el BM (GHAZI, 2005: 250-251). Inicialmente, el Banco identifica proyectos que puedan contribuir al desarrollo del país cliente. Luego, este último prepara un informe detallado sobre la factibilidad del proyecto, muchas veces con asistencia del BM. Más adelante, la institución analiza la fundamentación técnica, las capacidades institucionales del país tomador del préstamo, la relevancia económica para el desarrollo y la disponibilidad de fondos adicionales. Luego de esto, el Banco, a través de una serie de conversaciones con el país cliente, da forma al proyecto definitivo. Este documento se presenta ante el Comité Ejecutivo para su aprobación. Si resulta aceptado, se firma el acuerdo para el préstamo y el país receptor inicia la implementación. Más allá de este esquema "dialógico", el documento final debe resultar aceptable para el Comité, donde los países industrializados tienen un poder decisivo. Parece difícil apartarse de los enfoques economicistas que predominan en la institución.

5. Conclusión: repensar las bases de las políticas sociales

Pueden faltar precisiones acerca de la situación del Banco respecto a los tratados de derechos humanos, o sobre los detalles de la negociación que dio como resultado la aprobación del crédito para financiar parcialmente la AUH.

No hay duda, en cambio, de que 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 BM son simples tratados internacionales, que en virtud del art. 27 de

¹⁸ Véase también DARROW, 2003: 69, describiendo las conclusiones en el mismo sentido de un experto independiente perteneciente a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

la CN deben estar "en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución". Esto significa subordinación a los principios constitucionales (QUIROGA LAVIÉ, 2000: 152-153), incluyendo los derechos consagrados en los artículos del texto y en los instrumentos de igual jerarquía.

Por lo tanto, el caso de la AUH ilustra la necesidad de replantear el modo en que se discuten y diseñan políticas sociales. Como hemos visto en este caso, el enfoque tradicional identifica problemas, analiza recursos disponibles y viabilidad política, para luego proponer cursos de acción e instrumentos evaluados según su mayor o menor eficacia dadas las condiciones. En todo esto, los creadores de políticas operan como si no existieran otros límites que los económicos.

Sin embargo, un Estado de Derecho no puede operar así. Es necesario incluir los derechos humanos en todo este proceso. Los problemas deben reconocerse también en cuanto afectaciones o incumplimientos de los derechos consagrados en la Constitución. El hambre, la intemperie, el analfabetismo, la explotación y el desempleo no son sólo variables económico-sociales preocupantes, sino violaciones de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Más importante aún: el diseño de las soluciones debe estar encuadrado en el respeto a los derechos. El principio de supremacía constitucional (CN, 31) significa que toda acción estatal debe guardar coherencia con el texto de la ley suprema. Las políticas sociales no pueden incurrir en trato desigual o en discriminación hacia los extranjeros. La sustentabilidad fiscal no excusa el incumplimiento de los preceptos constitucionales. En un reciente fallo sobre el derecho a la vivienda, la Corte Suprema ha establecido que la escasez de recursos no elimina las obligaciones estatales¹⁹. En cualquier caso, ni el DNU ni sus considerandos incluyen ninguna justificación de este tipo para el diseño elegido y acordado con el BM.

El compromiso constitucional con los derechos humanos, especialmente a partir de la reforma de 1994, obliga a los poderes del Estado a basar sus acciones y políticas en las exigencias y objetivos que esos derechos establecen.

Referencias bibliográficas

ABOUHARB, M. y CINGRANELLI, D. (2007): *Human rights and structural adjustment*, Cambridge University Press, Cambridge (Gran Bretaña).

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.

19 "Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo" (Expte. Q. 64. XLVI, 24 de abril de 2012). Véase voto de la mayoría, considerando 14; y voto concurrente del ministro Petracchi, considerando 17.

BANCO MUNDIAL (1994): *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, Washington (D.C.).

BANCO MUNDIAL (2007): *A guide to the World Bank*, 2a ed., World Bank, Washington (D.C.).

BANCO MUNDIAL (2009): Informe N° 47874-AR (*Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$450 million to the Argentine Republic for a basic protection project*), Washington (D. C.), 4 de mayo de 2009.

Disponible en:

<http://go.worldbank.org/URX1Z8NY70>

BANCO MUNDIAL (2011): Informe N° 59201-AR (*Documento del Proyecto referente a un préstamo adicional propuesto por un monto de US\$ 480 millones para la República Argentina destinado a un proyecto de protección básica*), Washington (D.C.), 7 de febrero de 2011. Disponible en:

<http://go.worldbank.org/XUHHFMCOT0>

COMITÉ DESC (2011): "Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Argentina", E/C.12/ARG/CO/3.

Disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E-C-12-ARG-CO-3_sp.doc

CONKLIN, M. y DAVIDSON, D. (1986): "The I.M.F. and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985", *Human Rights Quarterly*, vol. 8, núm. 2, mayo, pp. 227-269.

CORBALÁN, M. (2002): *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*, Biblos, Buenos Aires.

DARROW, M. (2003): *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Portland.

FINE, B. (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, 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, M. (2005): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ra ed., La Ley, Buenos Aires.

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

KANBUR, R. y VINES, D. (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, S. (2003): *The World Bank's non-political mandate*, Carl Heymanns Verlag KG, Colonia-Berlín-Munich.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011): *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires. Disponible en: http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=188

MORGAN-FOSTER, J. (2003): "The relationship of IMF structural adjustment programs to economic, social, and cultural rights: the Argentine case revisited", *Michigan Journal of International Law*, vol. 24, invierno, pp. 577-646.

NAÍM, M. (1999): *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?*, borrador de trabajo preparado para la Conferencia del FMI sobre Reformas de Segunda Generación, Washington (D.C.), 8 al 10 de noviembre de 1999.

PAUTASSI, L. (2001): "Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico", en Christian Courtis (comp.), *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp. 139-158.

QUIROGA LAVIÉ, H. (2000): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª ed., Zavalía, Buenos Aires.

RAMÍREZ HERRERA, C. (2008): *Las transferencias monetarias condicionadas. Un análisis de su implementación desde la perspectiva de los Derechos Sociales*, ponencia presentada al 1er Congreso de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia). Disponible en:

http://congresocienciapolitica.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=../data/LINEA%204%20Politic%20Publicas/MESA%201%20Politica%20publica%20y%20descentralizacion/04_Ramirez%20Camilo%20Linea%204%20Mesa%201.pdf

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

RICH, B. (2002): "The World Bank under James Wolfensohn", en Pincus, Jonathan R. y Winters, Jeffrey A. (eds.), *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, pp. 26-53.

SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network) (2004): *Structural Adjustment: the SAPRIN Report. The policy roots of economic crisis, poverty and inequality*, Zed Books, Londres.

SARFATY, G. (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.

SINDZINGRE, A. (2004): "The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank", en Morten Bøås and Desmond McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 164-177.

STIGLITZ, J. (2002): *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires.