

1

BASES PROGRAMÁTICAS DE GOBIERNO PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA 2007

Directores de los Equipos Técnicos

Marcela V. Rodríguez

Rubén Lo Vuolo

Abril de 2007

2

Índice

CONTRATO MORAL.....	4
I.1. Un nuevo contrato moral	4
I.2. Los requisitos del contrato moral.....	6
I.3. Expresiones políticas del contrato moral	8
I.4. El contrato moral como punto de partida.....	8
CONTRATO REPUBLICANO.....	11
I. CONTRATO INSTITUCIONAL.....	11
I.1. Algunos postulados de una república igualitaria.....	13
I.2. Propuestas para una república igualitaria	21
I.3. Justicia en la república de iguales.....	43
I.4. Plan federal de lucha contra la corrupción	76
II. CONTRATO PARA UNA INCLUSIÓN Y CIUDADANIA PLENAS	97
II.1. Una nueva relación entre el Estado y la infancia.....	97
II.2. Hacia un trato igualitario de los/as adultos/as mayores.....	112
II.3. Género: la transversalidad como objetivo	118
II.4. Diversidad sexual: el derecho a ser diferente.....	130
II.5. Personas con capacidades diferentes.....	133
II.6. Garantizar los derechos de los pueblos originarios	143
II.7. Los derechos de las personas migrantes	153
III. SEGURIDAD CIUDADANA.....	157
III.1. Violencia de Género.....	170
IV. CARCELES Y PRIVACION DE LA LIBERTAD	172
IV.1. Propuestas sobre cárceles y privación de la libertad.....	183
V. DEFENSA NACIONAL.....	190
V.1. Actualidad del Área.....	191
V.2. Lineamientos generales para la Propuesta 2007	194
VI. RELACIONES EXTERIORES.....	198
VI.1. Propuestas sobre la política exterior	200
CONTRATO DE DISTRIBUCION DEL INGRESO, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DESARROLLO ECONOMICO	204
I. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL.....	204
I.1. Las nuevas reglas macroeconómicas en relación con la Convertibilidad	206
I.2. El costo laboral, la productividad y la desigualdad distributiva persistente	208
I.3. La estructura económica y la inserción internacional	210
I.4. Los servicios públicos privatizados	212
I.5. La deuda pública.....	214
I.6. Políticas sociales.....	215
II. PRINCIPIOS ORIENTADORES.....	219
III. POLÍTICAS DE DISTRIBUCION, EMPLEO E INTEGRACIÓN SOCIAL	222
III.1. Propuesta de políticas de empleo	231
III.2. Propuesta de políticas de sostenimiento de ingresos.....	234
III.3. Propuesta de políticas de vivienda.....	235
III.4. Propuesta de políticas de salud	236
III.5. Propuesta de políticas de prevención y asistencia a las adicciones y política de control de la oferta de drogas.....	239
III.6. La educación como política central del porvenir.....	243
III.7. La política cultural	264
IV. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO.....	271
IV.1. Políticas sectoriales de desarrollo productivo.....	280
IV.2. Políticas de fortalecimiento de las Pymes	287
IV.3. La reorganización de los servicios públicos privatizados.....	291

3

IV.4. Política comercial externa	293
V. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS.....	296
V.1. Política fiscal	300
V.2. Política financiera y monetaria	302

4

CONTRATO MORAL

I.1. Un nuevo contrato moral

Hace más de una década hemos diagnosticado los males de la República desde su fundamento: una profunda crisis de sentido. Esa crisis tiene su trauma más cercano en la dictadura criminal, pero se profundizó en la democracia por el efecto no menos traumático de la corrupción extendida y naturalizada, y sobre todo de la cínica expulsión social de más de la mitad de la población. Recuperar la República requiere, como condición de la política, acordar un contrato pre-ideológico, un contrato moral. **Y la clave de este contrato es recobrar la ética sustantiva del reconocimiento del otro/a.**

Este nuevo contrato moral debe ser para toda la sociedad, no sólo para un partido, y requiere tanto cambios externos en las formas de hacer política, como cambios subjetivos en nuestro compromiso con valores elementales, prevalecientes en toda posición ética y en muy diversas expresiones de la fe religiosa. Se trata de valores como no matar, no mentir, no humillar; pero sobre todo se trata de una apertura inclusiva a los otros y las otras. diferentes a mí, que permitan restaurar los lazos de confianza y de solidaridad social indispensables como cohesión. Se trata de transformar a cada habitante en ciudadano/a.

Esa confianza debe ser restituida tanto en el aspecto fraterno del pacto social, en la relación entre pares, como emblemáticamente en nuestra relación con el poder. Un poder que ha matado, humillado y mentido; un poder que a fines de 2001 y en una crisis política generalizada fue repudiado por la sociedad con la frase .que se vayan todos.; y, sin embargo, un poder que logró rearticularse en una corporación de los/as mismos/as para restablecer con impunidad las reiteradas violaciones del pacto. Un poder que implosiona por exceso.

Las formas tradicionales de la política ya no cuentan con la confianza ciudadana. La apatía, el cinismo, la actitud escéptica son la respuesta del pueblo al mensaje de los partidos. Pero, en el corazón de la sociedad, se fueron gestando formas de resistencia que le mostraron a la sociedad sus propias fortalezas, sus

5

propias capacidades para construir otro relato. Formas de resistencia que encarnan los modos en que el contrato moral puede derivar en acciones políticas efectivas. Un nuevo contrato social basado en la ética y la inclusividad.

Estas experiencias parten de sectores muy diferentes: del movimiento de mujeres, de las empresas solidarias, de los movimientos sociales que en un aprendizaje acelerado levantan una defensa al retiro del Estado, de los/as jóvenes que entregan su vocación por la igualdad y la justicia, de líderes religiosos que procuran un diálogo ecuménico que recupere los valores subyacentes en la diversidad de experiencias de la fe, de integrantes de partidos políticos que se esfuerzan en ser congruentes entre su palabra y sus acciones, de intelectuales comprometidos/as con el devenir de la sociedad y con una praxis teórica que haga estallar en su diversidad el pensamiento hegemónico dominante del relato único. Desde estas islas virtuosas de quehacer humano, muy diferentes entre sí, puede construirse una coalición cívica que tienda puentes hacia aquella construcción colectiva, que genere un pacto de buenas prácticas de la sociedad en su conjunto, un diálogo fecundo entre los/as diferentes, que sin borrar sus diferencias se comprometen a respetar y respetarse en tres aspectos fundamentales: el contrato moral, el contrato republicano, el contrato de distribución del ingreso y la palabra. Hoy vivimos un desafío, y a pesar de la crisis profunda tenemos un horizonte posible para un futuro diferente. Es mirando a ese horizonte y no al pasado como construiremos la coalición cívica. Son los principios de la intransigencia moral los que le darán cohesión a esta suma de esfuerzos muy distintos, de voces muy diversas, de una polifonía social que encuentra su armonía en la inclusividad. Se trata de la forma básica de un núcleo ético intransigente a partir del cual las diferencias, lejos de ser borradas, son la posibilidad del diálogo y el consenso para visiones inclusivas de la vida de la República. Una vida donde la diversidad de la sociedad debe reflejarse en el diálogo plural, comprometido y responsable de un poder legislativo vitalizado allí donde hoy existe vaciado de sus funciones, como

correlato de la mera voluntad de poder. Un poder judicial independiente y confiable que garantice el fin de la impunidad, y un poder ejecutivo que no ponga el dominio y la humillación como condición de inclusividad social.

6

I.2. Los requisitos del contrato moral

En nuestro país es necesario un amplio debate nacional que permita que los principios cardinales del contrato moral surjan de un consenso profundo y real, logrado con los distintos sectores sociales. La obtención de un nuevo consenso social resulta impostergable, como base para la construcción de un nuevo contrato moral que contemple a todas y todos.

Por ello, se debe garantizar un **debate público donde todas las voces sean escuchadas**, para arribar a principios morales intersubjetivos, cuya validez radicarán en la satisfacción de los **presupuestos sustantivos y procedimentales** de esa discusión.

Un **primer requisito del contrato moral** es considerar a la persona **como la unidad moral básica, en condiciones de igualdad con las demás**. Para su efectiva participación en la construcción de contrato moral, sus derechos deben ser promovidos y garantizados.

En efecto, el objetivo principal de este contrato moral es asegurar los derechos y garantías de las personas y garantizar las reglas de participación en una democracia deliberativa.

Por lo tanto, el **segundo requisito de este contrato moral es respetar ciertos presupuestos inherentes a una concepción de democracia** como la que propiciamos.

En este sentido, seguimos los lineamientos sentados por Carlos Nino en su ensayo de fundamentación sobre Ética y Derechos Humanos. Uno de los principios que constituye un requisito del contrato moral es el de la **autonomía personal**, que implica la posibilidad de que los seres humanos elijan y materialicen sus planes de vida y contar con los bienes indispensables para ello. El otro principio a tener en cuenta es el de **inviolabilidad de la persona humana**, que prohíbe tratar a un individuo como un mero medio e imponerle, contra su voluntad sacrificios y restricciones que no redunden en su propio beneficio. Finalmente, el principio de **dignidad de la persona**, que considera que la voluntad y el consentimiento de las personas deben tomarse seriamente en cuenta a los fines de diseñar instituciones y en las medidas, actos y actitudes que se adoptan frente a ellas.

7

Estos principios constituyen basamento suficiente para derivar de ellos un amplio conjunto de derechos individuales, que tienen un alcance negativo, y positivo. Por ejemplo, el derecho a la vida o a la integridad requiere no solo que el Estado se abstenga de lesionar a alguien y prohibir a los particulares hacerlo, sino también exige que provea las condiciones necesarias para proteger estos derechos. Por otra parte, teniendo en cuenta nuestra concepción de que la persona es la unidad moral básica, estos derechos se aplican a todas las personas por su simple pertenencia a la especie humana.

Finalmente, el **tercer requisito del contrato moral refiere a una serie de supuestos procedimentales y de prácticas para arribar al consenso**.

La búsqueda de un consenso profundo es central para corregir prácticas y conductas, actuales y generalizadas .tanto por parte de las personas, como de los poderes públicos- que carecen de justificación moral. La probabilidad de que las pautas resultantes de este debate adquieran adhesión, dependerá de que se garantice una amplia participación en la discusión. De esta forma, los ciudadanos y las ciudadanas constituyen los/as actores/as principales de la definición de un nuevo consenso social profundo que garantice ciertos principios básicos y se encuentre fundado en concepciones de moralidad social. Bajo estas condiciones, tendrá lugar **un nuevo contrato moral generador de obligaciones recíprocas y de respeto al estado de derecho**.

A estos fines, es necesario establecer mecanismos que aseguren una **deliberación pública sincera y robusta**. Para ello, se requiere eliminar del discurso cualquier tipo de dato distorsionante, argumentos auto interesados o falaces, y la discusión debe versar sobre principios públicos, generales, y universales. En tal sentido, es fundamental un compromiso de los/as comunicadores/as sociales; y vencer las presiones que puedan presentar sectores corporativos aliados con

dirigentes políticos, tendientes a impedir las reformas institucionales y estructurales que sean necesarias para una república igualitaria.

Finalmente, es preciso que este nuevo contrato interprete claramente **derechos de ciudadanía**, que partan de estos principios y se traduzcan en las políticas de Estado que garanticen su plena vigencia y ejercicio.

8

I.3. Expresiones políticas del contrato moral

El contrato moral no es una expresión abstracta de aspiraciones, es un compromiso de conductas del que derivan formas muy concretas de la política. La dictadura viola el contrato moral, pero también lo viola una democracia formal resuelta en hegemonía de la decisión y de la palabra, lo viola un sistema político sin controles que desconoce el respeto por la ley. Del contrato moral deriva un contrato republicano, una seguridad humana que no haga eje en la represión sino en la garantía para el ejercicio de derechos ciudadanos, una distribución equitativa del ingreso, la educación y la cultura que asegure una vida digna a la totalidad de los/as habitantes de nuestro suelo.

Hablamos de un contrato moral que no es abstracto ni vacío, sino que es la condición inviolable de una diversidad de propuestas, y de una pluralidad de ejecutores de esas propuestas. Un plan de gobierno que se gesta en la interacción no sólo de partidos, sino que parte de la iniciativa de quienes han sabido producir saberes sociales construidos en la gestación profunda de otras prácticas con otras reglas. Una coalición cívica plural, no hegemónica, que se inicia con la vocación de ampliarse más y más hasta abarcar a la sociedad toda en una nueva fundación de la democracia para el siglo XXI.

Tal como dijéramos en las Bases Programáticas del año 2003, el contrato moral exige nuestro compromiso con la justicia, con la paz, con la palabra, con la solidaridad, en una construcción colectiva que nos permita acceder al derecho de la dignidad humana, a la estabilidad social y a la búsqueda de una nueva prosperidad. La ausencia de un contrato moral lleva a la desinstitucionalización económica y política, corrompe las sociedades y frena el desarrollo económico sostenido de una Nación.

I.4. El contrato moral como punto de partida

La construcción de un nuevo contrato moral es el punto de partida indispensable donde se asentará una verdadera democracia; que es, además, condición previa para lograr un desarrollo económico y la justicia social.

9

Para que exista un compromiso moral no es suficiente que un pueblo y sus gobernantes firmen un documento. La **alianza moral** se inscribe y sella en la conciencia de millones y en la lucha perseverante por reinscribirla todos los días, hasta que se constituya en práctica generalizada.

La propuesta es refundar una República en la que cada ciudadano/a sea respetado/a y donde se luche contra la humillación, la mentira y la exclusión. Para que cada argentina, cada argentino tenga la garantía de que se cumplirán sus **derechos ciudadanos básicos**.

Queremos **asegurar** para todos y para todas:

- La alimentación de toda la sociedad. La soberanía alimentaria es un objetivo prioritario del proyecto nacional.
- Ingresos y derechos para la infancia. Cada niño y cada niña contarán con un ingreso ciudadano. El respeto de sus derechos constitucionales será inviolable, especialmente en materia penal.
- Jubilación ciudadana universal y derechos para los adultos y adultas mayores.
- Trabajo individual, colectivo y/o comunitario, socialmente reconocido y económicamente retribuido, dirigido a fortalecer la dignidad personal.
- Acceso a la educación permanente e integrada a la vida comunitaria de todas y de todos, sin discriminación por edad.
- Acceso a la salud, la atención primaria y los medicamentos.
- Acceso a una vivienda digna.
- Acceso a la cultura.
- Igualdad de posibilidades y trato entre hombres y mujeres.
- Igualdad y no-discriminación para todos los y las habitantes de la República, independientemente de su raza, color, etnia, linaje, nacionalidad, idioma, religión, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, identidad de género o su

expresión, orientación sexual, edad, estado civil, responsabilidad familiar, trabajo u ocupación, caracteres físicos, capacidad psicofísica, salud, perfil genético, posición económica o condición social.

10

- Acceso a una justicia independiente e imparcial, seleccionada en base al mérito.
- Derecho a ser informado, a no ser manipulado por la desinformación.
- Sólo a partir de un nuevo contrato moral se podrá refundar la República, ya sea a nivel económico, social, constitucional, político, cultural, etc. En síntesis, una nueva manera de construir un futuro común y una República de Iguales. Una República en la que el Estado asuma la responsabilidad de **garantizar a cada uno de los argentinos y las argentinas sus derechos ciudadanos fundamentales.**

11

CONTRATO REPUBLICANO

I. CONTRATO INSTITUCIONAL

Los gobiernos democráticos contemporáneos, aunque parezca paradójico, han evolucionado a partir de un sistema político concebido para ponerle freno a las decisiones mayoritarias. La forma republicana de gobierno, que se diseñó durante el siglo XVIII, sirvió como contracara del gobierno de las mayorías. Existía una concepción elitista del régimen republicano representativo, por la cual esta nueva forma de gobierno implicaba un salto cualitativo con respecto a la democracia entendida como gobierno de las mayorías. Se trataba, pues, de garantizar que todos los sectores de la sociedad, especialmente las minorías, estuvieran representados en el nuevo esquema de poder y que la decisión no quedase únicamente en manos de las mayorías de ese entonces (en ese entonces, las minorías no eran los grupos desaventajados; por el contrario, las minorías eran las elites dominantes que querían garantizarse un lugar de privilegio en el nuevo diseño institucional).

Roberto Gargarella entiende que el republicanismo es una ideología que reconoce fuentes muy diversas e interpretaciones también muy diferentes. Empero, es posible advertir algunos núcleos centrales de esta teoría, entre ellos, el autogobierno como objetivo a seguir, una nueva noción de libertad y una idea mucho más exigente de igualdad que no se limita a la cuestión formal, sino que se ocupa de la igualdad real o sustancial.¹

Las características de la República sirven para impedir el uso hegemónico del poder y asegurar el imperio del Derecho. Los mecanismos que forman parte de la definición misma de República son la división de poderes con sus frenos y contrapesos -para que ningún poder predomine por sobre el otro-, el control de constitucionalidad en manos de jueces/zas (para proteger los derechos de las personas), la responsabilidad política de los/as funcionarios/as, la periodicidad de las

¹ Roberto Gargarella, entrevista publicada en .Sin Código de Barras., publicación de la Escuela de gobierno del Instituto de formación para la Gestión pública y política Hannah Arendt, noviembre de 2006. Año 1. Número 1.

12

elecciones, la igualdad de todas las personas, la publicidad de los actos de gobierno, y las constituciones rígidas.

Tal como sostiene Gargarella, un punto interesante del republicanismo fue mostrar que, muchas veces, las instituciones son las que desalientan la participación. Si la institucionalidad empieza a convertirse en obstáculo para el autogobierno colectivo, lo que hay que hacer es pensar críticamente para considerar, qué es lo que está fallando, cuáles son los motivos por los que hoy el gobierno se convirtió en el gobierno de los que detentan los grandes poderes económico y financiero, y no de aquellos/as que deberían ser los/as dueños/as del sistema institucional, que han pasado a ser en muchos casos sus víctimas.²

En Argentina, como lo advierte el autor, el sistema institucional es estructuralmente incapaz de dar cuenta de la diversidad de voces que hay en la sociedad, de procesar adecuadamente la diversidad de demandas que existen, y de integrar a todos los sectores. Es por ello que, gran parte de la vida política en nuestro país, se encuentra fuera de las instituciones.

Por estas razones, consideramos que la forma republicana-representativa de gobierno arrastra una profunda crisis y sus mecanismos se encuentran gravemente debilitados. Existen en nuestra sociedad amplios sectores que no están representados, y aquellos que sí lo están, no reconocen tal representación, observando cómo los/as políticos/as que eligieron actúan movidos por el autointerés,

y no por la defensa del bien común. El equilibrio de poderes está quebrado por diversas razones: el hiperpresidencialismo creciente y hegemónico que legisla a través de decretos de necesidad y urgencia; el Congreso que sufre un continuo vaciamiento de sentido a través de la delegación indebida de facultades que le son propias; el control de constitucionalidad es cuestionado por la falta de independencia de los/as jueces/zas; la información sobre los actos de gobierno permanece inaccesible a la ciudadanía; y persisten las pretensiones de reformar las constituciones provinciales con fines puramente electorales o partidarios, fundamentalmente para garantizar la perpetuación en los cargos.

Reconocemos la gravedad de estos problemas en el régimen representativo republicano, y proponemos abordar parámetros más elevados en la concepción de

2 Roberto Gargarella, entrevista publicada en .Sin Código de Barras., publicación de la Escuela de gobierno del Instituto de formación para la Gestión pública y política Hannah Arendt, noviembre de 2006. Año 1. Número 1.

13

República democrática que hoy nos rige. Es pretensión, fortalecer el sistema, abandonando cierta pasividad de la representación, para alentar la participación a través de una coalición ciudadana y la deliberación de los temas de interés público en nuestra sociedad. La República tiene por elementos constitutivos la búsqueda del interés común y el consenso sobre una ley común, a través de los cuales una comunidad afirma la justicia.

I.1. Algunos postulados de una república igualitaria

La teoría moderna distingue algunos rasgos característicos del republicanismo igualitario. Estos son, entre otros³:

1º. El gobierno popular es el único legítimo

La concepción republicana de la ciudadanía señala que somos ciudadanos/as, es decir, sujetos de derechos civiles, políticos y sociales, que participamos en la dirección presente y futura de nuestra sociedad, mediante el debate constante, la elección de nuestros representantes y la elaboración de decisiones públicas. En una República, éstos son derechos y también deberes, cuyo cumplimiento se demanda a los/as ciudadanos/as. Esta institución parte de la base de la necesidad de construir una comunidad política estable para el desarrollo pleno de las personas.

Mill sostuvo que la soberanía, o poder controlante supremo, en última instancia está conferido a la comunidad como un todo. Es decir, que es el pueblo quien presta su consentimiento para formar el Estado. Como señalara Sartori, .Si en el proceso de transmisión del poder los controlados se sustraen del poder de los controladores, el gobierno sobre el pueblo corre el riesgo de no tener ninguna relación con el gobierno del pueblo..

Partiendo de la idea de que el poder, en definitiva, siempre reside en el pueblo, Carlos Nino señaló que su justificación reside en tres premisas básicas: (1) que los intereses de la gente son mejor asegurados cuando la persona interesada misma puede ponerse de pie para defenderlos; (2) que la prosperidad general de la

14

sociedad es alcanzada en proporción a la cantidad y variedad de energías personales que están comprometidas en su expansión; y (3) que el mejoramiento de los problemas de los seres humanos es función del carácter activo y disconforme de éstos, y no del pasivo y satisfecho.

2º. La representación política es necesaria, pero no es la única alternativa que debe regir la gestión de una democracia republicana

Dada la imposibilidad fáctica de que todas las decisiones sean tomadas en forma directa por todas las personas interesadas, la representación es la alternativa dotada de un mayor grado de legitimidad. Pero, para que esta representación sea legítima y responda a los objetivos planteados anteriormente, debe garantizarse en forma .plena.⁴ que todos/as los/as potenciales afectados/as por las decisiones públicas sean correctamente representados/as, en condiciones razonables y equitativas. Si el fundamento principal de la República está dado por el libre consentimiento de las personas involucradas, es claro que una sociedad sólo será justa en la medida que abarque todos los puntos de vista, y en tanto limite -de alguna forma- a los más poderosos, cuando éstos no permiten el desarrollo de los/as más necesitados/as y que sus voces sean escuchadas. En consecuencia, debe evitarse que los grupos de poder e influencia - económicos, políticos - tengan más voz que los demás.

Sin embargo, debe aclararse que la necesidad de la .representación. no

implica descartar cursos de acción que permitan una participación directa por parte de la ciudadanía (referéndum, plebiscito, consultas). Ésta es una consecuencia directa de que, en definitiva, el poder reside en el pueblo y de lo que correctamente ha señalado Habermas: .sólo con la participación efectiva de cada persona puede evitarse una interpretación distorsionada en perspectiva de los intereses propios por parte de los demás.⁵

³ Algunos de ellos pueden apreciarse en el trabajo del Centro de Estudios del Desarrollo .CED-, .¿Por qué no somos liberales?, La crítica comunitaria, republicana y democrática al liberalismo.

⁴ El problema de la falta de .representación plena. es excelentemente ejemplificado en un cuento de Borges, que dice así:

.El Congreso suponía un problema de índole filosófica. Planear una asamblea que representara a todos los hombres era como fijar el número exacto de los arquetipos platónicos, enigma que ha atareado durante siglos la perplejidad de los pensadores. Sugirió que, sin ir más lejos, don Alejandro Glencoe podía representar a los hacendados, pero también a los orientales y también a los grandes precursores y también a los hombres de barba roja y a los que estás sentados en un sillón. Nora Erfjord era Noruega. ¿Representaría a las secretarías, a las noruegas o simplemente a todas las mujeres hermosas? ¿Bastaba un ingeniero para presentar a todos los ingenieros, incluso a los de Nueva Zelandia?.

⁵ Habermas, en Oquendo.

15

La democracia republicana también se gestiona a través de una sociedad civil vigilante y organizada, que pueda generar futuros alternativos o actuar sobre la base de ellos. Además, como señala Mangabeira Unger .Una Sociedad desigualmente organizada comprueba que cualquier intento de descentralización y delegación amenaza dejar el poder en manos de los privilegiados, con el resultado de que la gente debe elegir entre el autoritarismo público y el privado..⁶ Es necesario reimaginar y recrear el contexto institucional (en el derecho privado y en el derecho público) para intensificar la asociación voluntaria que fortalezca la capacidad de la sociedad civil para la auto-organización independiente.

3º. El auto-gobierno se realiza mediante un constante debate en el que participan todas las personas potencialmente afectadas en condiciones igualitarias

Este rasgo característico destaca la importancia de la deliberación pública en la toma de decisiones. Cualquier institución, decisión, ley o política pública, debe estar sujeta al escrutinio de todos los ciudadanos y ciudadanas. Este escrutinio permite un mayor control sobre los actos de gobierno y construye decisiones públicas dotadas de una mayor imparcialidad (en la medida en que todas las personas involucradas son partícipes activas del proceso de elaboración y puesta en vigencia). Los intereses de todos los sectores deben estar efectivamente representados y deben ser tenidos en cuenta en el debate público. De esta forma, los actos de gobierno representarán el ejercicio de formas de poder controladas por el pueblo como un todo. A su vez, estas consideraciones colocan a los poderes legislativos en una posición privilegiada, ya que ellos reúnen mejores posibilidades para representar los diferentes intereses de la sociedad.

El debate público que supone una República democrática, ofrece una virtud primaria: promueve una concepción de la razón sobre el poder de la política, según Young⁷. No se deben aceptar políticas porque hayan sido el resultado de la ganancia de los intereses más poderosos, sino porque los ciudadanos y las ciudadanas, o sus representantes, han determinado en conjunto su corrección, luego de escuchar y

⁶ Roberto Mangabeira Unger .La democracia realizada. La alternativa progresista. Ed. Manantial. Buenos Aires, Argentina, 1999. Pág. 203

⁷ Iris Marion Young, .La justicia y la política de la diferencia., 1990, Ediciones Cátedra (2000), Colección Feminismos 59., Trad. Silvina Álvarez Medina.

16

criticar distintas razones. El autogobierno deliberativo es potencialmente más inclusivo e igualitario que cualquier otro basado en el interés particular⁸.

4º. Las instituciones políticas deben estar diseñadas para transformar las preferencias auto - interesadas de los individuos en la discusión pública

Como señala Young⁹, una de las características más interesantes de este modo de auto-gobierno consiste en que los procesos democráticos giran alrededor de la discusión sobre el bien común, en lugar de competir por la promoción y obtención del beneficio particular. En otras palabras, es precisamente por medio de la deliberación pública que, los/as ciudadanos/as llegan a transformar sus preferencias autointeresadas en función de los fines públicos, razonan sobre la naturaleza de tales fines y deciden cuál es el mejor camino para hacerlos realidad. Dentro de un ambiente de diálogo libre y abierto, quienes participan de él pueden evaluar y, aún, desafiar estas afirmaciones y razones. Así, al priorizar y criticar tanto

los reclamos como las afirmaciones, sus participantes no descansan hasta que la fuerza del mejor argumento genera una decisión imparcial.

5°. La República requiere algunos esfuerzos por parte de los ciudadanos y las ciudadanas

La República demanda a las personas la realización de un mayor involucramiento. Se requiere de sujetos que participen activamente en la .cosa pública. y que compartan deberes comunes, necesarios para el mantenimiento de la comunidad política.

Toda sociedad política requiere algunos sacrificios, deberes y disciplinas: cumplir las normas, colaborar al bien común de la sociedad, pagar impuestos, participar, etcétera. En una sociedad .libre., el aceptar algunas restricciones depende, ya no de la coacción, sino de la libre adhesión de los/as involucrados/as. Particularmente, estas restricciones sólo pueden ser aceptadas cuando no son arbitrarias y no representan una forma de dominación; sólo pueden ser aceptadas cuando están controladas por los intereses y las opiniones de las personas afectadas y son requeridas para servir a esos intereses conforme a esas

⁸ Iris Marion Young, .La justicia y la política de la diferencia., 1990, Ediciones Cátedra (2000), Colección Feminismos 59., Trad. Silvina Álvarez Medina.

⁹ Iris Marion Young, .La justicia y la política de la diferencia., 1990, Ediciones Cátedra (2000), Colección Feminismos 59., Trad. Silvina Álvarez Medina.

17

opiniones¹⁰. Todo esto se logra sólo y en la medida en que la sociedad y sus instituciones sean percibidas por la ciudadanía como expresión de ella misma.

El republicanismo y el ideal democrático involucran la idea de que es imprescindible el desarrollo de las virtudes cívicas, ya que el Estado requiere del/la buen/a ciudadano/a para preservarse y preservar la libertad. La expansión de estas virtudes, se cree, ayudaría a superar el auto-interés y atacaría las raíces de las facciones en lugar de buscar meramente su equilibrio.

La participación del pueblo en la cosa pública es buena en tanto contribuya efectivamente a los fines de la política: la justicia, la estabilidad y la grandeza del Estado. Los grupos de presión extorsivos, las mafias, están totalmente descartados de esta idea de participación política.

6°. La posibilidad de participar en la cosa pública y de acceder al goce efectivo de derechos debe darse en estrictas condiciones de igualdad

Resulta claro que, gran parte de los cimientos que sostienen el desarrollo de una República, están atados a un estricto respeto a los derechos individuales. La construcción de una comunidad política, la participación en la cosa pública, la facultad de auto-gobernarse y participar de un libre debate, son actividades que no se pueden llevar adelante sin ciudadanos y ciudadanas libres, autónomos/as y en condiciones de estricta igualdad.

El gobierno republicano, necesariamente, involucra el respeto de derechos fundamentales básicos, precondiciones indispensables para su funcionamiento. La República no es posible si no existe un fuerte respeto al derecho a la igualdad de sus habitantes. Como mencionamos, las condiciones del funcionamiento de la República están estrechamente vinculadas con la participación libre e igual en el proceso de discusión y toma de decisiones; la orientación de la comunicación en el sentido de la justificación; la ausencia de minorías congeladas y aisladas, y la existencia de un marco emocional apropiado para la argumentación¹¹. Como dice Nino, si estos derechos no se respetan .por ejemplo, en las decisiones democráticas- no hay razón alguna para que una persona en ejercicio de su razón se adhiera al resultado del proyecto público. Si las personas involucradas no prestan

¹⁰ .¿Por qué no somos liberales?, La Crítica Comunitaria, Republicana y Democrática al Liberalismo. Política, 41. Miranda, C. (1986). .

¹¹ Carlos Nino, .La constitución de la democracia deliberativa., 1997, Gedisa, Barcelona.

18

su consentimiento, ningún Estado puede subsistir. Nadie adheriría a un Estado que no garantiza el goce efectivo de ciertos derechos y, principalmente, el derecho a la igualdad.

La República, en la medida en que los respeta y establece mecanismos para salvaguardar tales derechos, se transforma en una opción de organización del poder atrayente para todo individuo. La división de poderes, en la que uno de ellos puede controlar las decisiones mayoritarias y proteger derechos básicos, es el mecanismo distintivo de la República¹².

Por lo dicho, la República es valiosa por varios motivos, pero dos de ellos

son fundamentales: (1) es una forma institucional que se funda en el reconocimiento de derechos y (2) es una forma institucional que está destinada a promover una comunidad política y decisiones que permitan el desarrollo de nuevos derechos. No sólo requiere derechos para su existencia .igualdad, autonomía, etcétera- sino que también está destinada a crear un ambiente político que permita la proyección de éstos y el desarrollo de nuevos derechos.

7º. La República Igualitaria requiere sostener la igualdad moral básica de las personas

Cuando afirmamos los principios de una República Igualitaria, debemos analizar qué tipo de concepción de la igualdad pretendemos.

Para algún sector, la única obligación del Estado, a fin de garantizar el principio de igualdad de las personas, es evitar llevar adelante acciones discriminatorias, pero sostienen que nada debe hacerse a fin de remediar o suprimir aquellas circunstancias que provocan que las vidas de algunas personas sean más desaventajadas que las de otras.

Como sostiene Marcelo Alegre, concepciones como ésta han justificado y han llevado a nuestro país a aplicar políticas evasivas y regresivas que provocaron y perpetúan los actuales índices escandalosos de desigualdad entre ricos y pobres. La brecha entre quienes más tienen y los/as más desaventajados/as es cada vez mayor, pero -según esta línea política-, el Estado no debe hacer nada para revertirlo, aún cuando ello viole el principio de igualdad moral de las personas.

¹² Según Sartori, la libertad política contemporánea es definitivamente la libertad protectora frente al poder arbitrario y sin límites. Esta concepción de la libertad implica limitar de alguna forma el poder de las mayorías.

19

Por el contrario, consideramos que el concepto de igualdad que impone el modelo de República que propugnamos no sólo acepta, sino que exige la intervención del Estado ante las desigualdades que no se producen por causas atribuibles a la voluntad de las personas, sino que nos vienen dadas desde nuestro origen. Ello porque, tal como sostiene Rawls, .la estructura básica del sistema social afecta las perspectivas de la vida de individuos típicos de acuerdo con el lugar inicial que ocupan en la sociedad, digamos, las diversas clases económicas en las que nacen, o según determinados atributos naturales, como ocurre cuando las instituciones discriminan entre hombres y mujeres o permiten que los que tienen mayor capacidad natural ganen determinadas ventajas.. En consecuencia, el Estado debe diseñar instituciones y políticas públicas justas que atiendan esta situación. La igualdad que promovemos también se opone a una concepción estrecha de los derechos, que únicamente reconozca derechos negativos contra la interferencia estatal. Por el contrario, propicia la vigencia de los llamados derechos positivos, que implican un deber activo por parte del Estado. El principio subyacente a esta concepción afirma que los derechos pueden ser violados por el Estado tanto por acción como por omisión. Esto significa que ciertos derechos son violados si no se proveen los medios adecuados para que los individuos los materialicen y, por lo tanto, la sociedad está obligada a observar las necesidades fundamentales de las personas.

Partimos de la base de que no basta la simple igualdad formal, es decir, el simple reconocimiento en la ley de que todos/as los/as ciudadanos/as son iguales, sino que es preciso asegurar la igualdad real de oportunidades de todas las personas. Esto implica que el Estado no sólo ha de reconocer la igualdad de todos ante la ley, sino que también tiene que intervenir en las relaciones públicas y privadas para garantizarla efectivamente.¹³

La doctrina de la igualdad formal no puede garantizar la igualdad real, dado que la realidad social nos demuestra que los individuos no están similarmente situados. La concepción de igualdad que sostenemos, demanda la comprensión de que el punto de partida es asimétrico, y que la aplicación de reglas neutrales conduce a resultados desiguales.

¹³ Respecto de las consideraciones siguientes ver Rodríguez Marcela Virginia, .Igualdad, Democracia y Acciones Positivas. en Género y Derecho, Fries y Facio Editora, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 1999.

20

Por ello, la distribución desigual de instrumentos constituye una condición necesaria para el cumplimiento de la igualdad. Cuando la desigualdad social es la norma imperante en el contexto inicial previo a la distribución de herramientas, no podemos esperar que la mera igualdad abstracta sea capaz de asegurar la igualdad de resultados. Las mismas razones que tenemos para sostener la igualdad política y

jurídica, nos llevan a defender la igualdad social y económica.

En resumen, la República Igualitaria requiere, por un lado, sostener la igualdad moral básica de las personas y, por otra parte, aceptar que dicha igualdad básica requiere una igualación de las oportunidades, recursos, ventajas y costos que las instituciones sociales asignan a las personas. Esto es, es preciso que además de erradicar prácticas discriminatorias, las instituciones sociales se organicen y funcionen asignando a todos/as, iguales posibilidades de acceso a las ventajas de la vida común.

En este orden de ideas, el Estado debe actuar a favor de una redistribución de recursos, entre otras medidas, que garantice una igualdad real de oportunidades a todas las personas, con independencia de su condición social, nacionalidad, género, raza o etnia, entre otros factores que han sido determinantes para su discriminación o exclusión.

Además, es sabido que el mantenimiento de la pobreza provoca, a su vez, mayores desigualdades y menores oportunidades sociales, ya que implica menos posibilidades de acceso a la educación y a la salud, y menor poder político, lo que a su vez refuerza aquellas desigualdades.

Esta concepción también presupone que, el no actuar frente a la situación de postergación absoluta en que se encuentran miles de argentinos y argentinas y dejarlos/as librados a su suerte, es una decisión moral con consecuencias morales. Implica desconocer que todas las personas tienen derecho a que se les reconozca igual dignidad y aceptar pasivamente que se violen sus derechos fundamentales, ya que no cuentan con posibilidades reales de poder gozarlos.

Esta concepción se verá reflejada en el contrato de distribución del ingreso y desarrollo productivo, y en particular en iniciativas como la distribución ciudadana del ingreso.

21

I.2. Propuestas para una república igualitaria

En este documento, se contemplarán una serie de propuestas que persiguen el objetivo de dar un efectivo cumplimiento a los requisitos básicos sobre los cuales toda República Igualitaria debe fundarse. Existe una notoria distancia entre lo que nuestra República .es. y lo que .debe ser., conforme lo descrito en el acápite anterior. A continuación, se exponen una serie de medidas cuya finalidad es morigerar esta distancia y lograr un sistema político moralmente justificado.

Tales iniciativas están referidas a la **eliminación del hiperpresidencialismo, a la reivindicación de las funciones del Poder Legislativo y la Justicia, al acceso a la justicia, al régimen de partidos políticos, a la lucha contra la corrupción**, entre otras cuestiones.

I.2.1. La democracia y la participación ciudadana

La **implementación de procedimientos y mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía en la adopción de las decisiones** que hacen al desarrollo de la vida pública del país, resulta imprescindible para ampliar la discusión pública y, de esta forma, la legitimidad del régimen republicano - democrático adoptado. Como mencionamos, la República se basa fundamentalmente en el consenso de las personas potencialmente afectadas por las decisiones públicas.

Ya no se pueden justificar las decisiones que hacen a la vida pública del país únicamente en la voluntad mayoritaria. Este único presupuesto es insuficiente por sí mismo en términos éticos para fundamentar el valor democrático, y lo que adquiere importancia es la forma en que se llega a dicha voluntad. Entonces, las decisiones adoptadas gozarán de mayor legitimidad según el grado de amplitud, libertad y participación que alcance el debate que preceda a la toma de la decisión.

Es claro que, en Argentina, este consenso no ha sido inclusivo, razón por la cual diversos sectores de la población han tenido .y tienen- una relación tensa con la ley y las instituciones de la República. Desde distintos ámbitos, se resalta el desapego que, en general, tiene nuestra sociedad respecto del cumplimiento de las normas: no existe una cultura de la juridicidad, con todos los problemas que ello acarrea. Ya varios años atrás, Carlos Nino definía este desapego, desobediencia, o desinterés en el cumplimiento de las normas, como .anomia boba.. Así, se refería a

22

la conducta de incumplir con normas, aún cuando ello no trajera aparejado ningún beneficio personal. Es decir, nuestra sociedad se caracteriza por no cumplir con lo mandado por ley, exista o no beneficio personal en esa desobediencia.

Por su parte, el descrédito de la dirigencia política, de la administración, y del Poder Judicial, constituye un aditamento significativo para la anomia generalizada, ya que si la ciudadanía percibe a los dirigentes y representantes como corruptos o no-representativos, no cuenta con razones para creer que el producto de su trabajo tenga el fundamento ético que justifique su cumplimiento.

Debemos reconstruir nuestra práctica institucional a través de la búsqueda de un consenso profundo, para corregir las conductas actuales y generalizadas -de los individuos y de los poderes públicos- que carecen de justificación moral. Esta reconstrucción, como todo contrato social y moral republicano, requiere de la adhesión de las personas, adhesión que sólo podrá lograrse mediante una amplia participación e inclusión. Se debe **garantizar un debate público donde todas las voces sean escuchadas para la construcción de principios morales intersubjetivos, cuya validez radicará en la satisfacción de ciertos presupuestos (tanto sustantivos como de procedimiento) de esa discusión.** Sólo la participación activa de ciudadanas y ciudadanos podrá construir una **nueva práctica social generadora de obligaciones recíprocas y de respeto al estado de derecho.**

Es preciso recordar, nuevamente, que **los principios republicanos demandan que la soberanía siempre la conserve el pueblo.** Si bien la representación es necesaria, todos **los mecanismos directos o semi - directos de expresión popular deben activarse siempre que sea posible,** pues dan cuenta de la voluntad popular en forma más efectiva y menos distorsionada. La propuesta de **una democracia participativa** para la Argentina, deberá recoger la rica experiencia de los movimientos sociales como los/as piqueteros/as, los/as jubilados/as, las mujeres agropecuarias, las asambleas barriales, las fábricas recuperadas o reconvertidas, junto con las más tradicionales experiencias de la lucha sindical, de los movimientos de mujeres, entre otros. La experiencia del Decreto 222/03, para la designación de los/as magistrados/as de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, constituye un buen ejemplo del interés de la sociedad civil en participar en las

23
decisiones más trascendentales de la vida pública del país, y del enriquecimiento democrático que este tipo de intervenciones promueve.

Además de mecanismos de participación adecuados, se muestra imperioso establecer **instrumentos de control ciudadano de los actos de gobierno,** otorgándose canales institucionales que lo permitan. Un avance, ha sido el establecimiento de la **obligatoriedad de la votación nominal en el Congreso de la Nación,** que desde hace años hemos promovido, y que permite a la ciudadanía conocer cómo votan sus representantes.

Un requisito inevitable para fomentar el control ciudadano es **informar a la ciudadanía sobre los temas en discusión,** para permitir la intervención de los interesados en el debate.

Pero la sola publicidad de las decisiones ya adoptadas .actos de gobiernoresulta insuficiente. Siempre que su naturaleza lo permita, deben ser públicos también los pasos previos a su dictado, los actos preparatorios que los motivaran, las razones por las que se toman las decisiones y se apartan las restantes posiciones. Adquiere fundamental importancia **la plena vigencia del derecho de acceso a la información**¹⁴ y la regulación de los procedimientos para su ejercicio por parte de la ciudadanía.

En este sentido, **hace muchos años diputadas del ARI han presentado proyectos para una Ley de Acceso a la Información Pública que cumpla con los requisitos internacionales en la materia para que este derecho pueda ser garantizado de forma eficaz.**

De igual forma, se requiere un especial **compromiso de los medios de comunicación y una regulación adecuada,** que permita tener la información necesaria para conocer qué cuestiones están en debate y, así, poder participar en dicha discusión, además de permitir que sean escuchadas todas las expresiones. De esta forma, también se posibilitará que los y las responsables de la adopción de las decisiones más importantes den cuenta de las razones argumentadas para su justificación, y las razones que motivan el rechazo de las posiciones disidentes.

¹⁴ Sobre el acceso a la información pública, ver el apartado incluido en la sección referida transparencia y lucha contra la corrupción.

Si bien es cierto que existe una regulación en el ámbito de la administración

pública sobre audiencias públicas, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, acceso a la información y reuniones abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, no podemos dejar de observar que sólo se refiere al Poder Ejecutivo Nacional y, por lo general, no se cumple o solo se hace en forma deficiente. Esta normativa no sólo debería ser mejorada para garantizar la participación y control de la ciudadanía, sino que, además, debe extenderse a otros poderes del Estado. Todos estos mecanismos de participación ciudadana deben ser impulsados desde el Estado y en muchos casos, dependiendo de la trascendencia o interés público en juego, las audiencias públicas deben ser obligatorias para los órganos de gobierno y se deben brindar las razones por las cuales se dejan de lado las opiniones de los/as actores/as.

Además de ello, también hay que impulsar una **legislación que organice el reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales y les otorgue participación**, en las cuestiones cuyos intereses representan. Para que puedan cumplir con esta misión, se deben asegurar mecanismos que aseguren su acceso a la información de forma inmediata y completa.

Consideramos que **una mayor participación ciudadana es central** y por ello **la abordaremos de forma transversal en las distintas propuestas que impulsamos**. Así, muchas de las iniciativas destinadas a incrementar este tipo de intervención serán mencionadas y desarrolladas en los siguientes apartados, referidos por ejemplo a la participación ciudadana y control en el parlamento, elaboración participada de normas, iniciativa popular, o en cuestiones vinculadas con el acceso a la justicia de la ciudadanía y la participación de los individuos a través de la regulación de las acciones colectivas, entre otras.

I.2.2. Eliminación del Hiperpresidencialismo

El hiperpresidencialismo que caracteriza al régimen argentino queda manifiesto en la alta concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, a costa de las atribuciones que constitucionalmente competen a otros protagonistas del poder político: el Congreso Nacional; el Poder Judicial y los gobiernos locales. Esta concentración de poder se ha profundizado de una forma drástica en los últimos 25

años, con el consecuente debilitamiento de todo el andamiaje y calidad institucional, a través de prácticas hegemónicas que fundamentalmente fueron vaciando de sentido al Congreso de la Nación. **Esta concentración debe ser revertida**. La Reforma Constitucional de 1994 tenía por **fin explícito atenuar el régimen hiperpresidencialista**. No obstante, **habiendo pasado más de diez años desde esta reforma, es claro que fracasó en su propósito. Este fracaso se debe, no únicamente a cuestiones de diseño institucional, sino más bien a pésimas prácticas consistentes en concentrar fuertemente el poder en una sola persona, con la cómplice aquiescencia de quienes a su vez deben controlarlo, con la salvedad de algunas voces minoritarias que dan testimonio contra este constante saqueo institucional. Es central para la salud de la República eliminar este tipo de prácticas y reconocer al Congreso Nacional un rol central en el diseño de la vida pública del país.**

Las estructuras hiperpresidencialistas fomentan una aguda dinámica de confrontación entre los partidos políticos, así como también el bloqueo entre los distintos poderes del Estado y dificulta la posibilidad de formar alianzas y coaliciones multipartidarias. Además, la concentración del poder hace que el Ejecutivo se convierta en el blanco principal de todas las presiones de los grupos de poder. Esto se traduce en consensos logrados esporádicamente; falta de implementación adecuada de ese consenso en el ejercicio del gobierno; régimen de representación política deficiente y discusión pública inadecuada e insuficiente.

Tal como nuestra práctica política lo indica, existen numerosas leyes y decretos que concentran facultades y poderes en cabeza del Poder Ejecutivo. Por un lado, se observa que **el Poder Legislativo le ha conferido de modo indebido facultades que le son propias** y, por otra parte, es necesario remarcar **el abuso de atribuciones legislativas ejercidas por el gobierno de turno mediante el dictado de decretos de necesidad y urgencia, cuando no tales razones de necesidad y urgencia, y el Congreso estaba funcionando normalmente, y se podría haber acudido al procedimiento normal de sanción de leyes** (es alarmante el número de decretos de necesidad y urgencia que han sido dictados por el actual presidente). A ello debe sumarse la **deficiente regulación de la Comisión Bicameral**

Permanente, que impide un control real de los decretos de necesidad y urgencia, tal como le fue encomendado constitucionalmente a este órgano.

26

Por ello, es necesario **modificar radicalmente la ley por la cual se crea la Comisión Bicameral** de control de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, e **implementar medidas de control de estas facultades atribuidas al Poder Ejecutivo a través de un rol muy activo del Congreso Nacional y de la ciudadanía** en este aspecto.

Asimismo, es necesario realizar un **control estricto de las atribuciones legislativas que han sido delegadas en el ejecutivo y de las normas que se dictaron como consecuencia de dicha delegación** y realizar una devolución de esas facultades al órgano al cual le fueron constitucionalmente concedidas. Se debe **revertir la práctica constante de delegar en el Ejecutivo atribuciones propias del Poder Legislativo** y, en cambio recrear mecanismos institucionales de descentralización exhaustiva en la regulación, con máxima transparencia, revisión constante y con control ciudadano.

En cuanto a la **potestad reglamentaria que tiene el Poder Ejecutivo, es necesario un control de su ejercicio**, a los fines de determinar si la reglamentación sancionada no vulnera los principios o la letra de la ley que se pretende implementar.

Otras pésimas prácticas que insisten en obtener mayor concentración de poder en el Presidente de la Nación, se refieren al peligroso avance sobre el Poder Judicial.

La política de destrucción de la independencia judicial quedó de manifiesto en la ley impulsada por el gobierno por la cual se reforma la integración y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento. Esta reforma, resistida por absolutamente todo el arco opositor, académico, de activistas y por la ciudadanía en general, permite al gobierno de turno tener el control sobre la suerte de los/as candidatos/as, en el caso de quienes aspiran un lugar en la magistratura, y sobre la suerte de la permanencia, o no, en el cargo, en el caso de jueces/zas que puedan ser pasibles de ser destituidos. Es decir, mediante esta reforma el oficialismo se garantizó el poder de veto para definir quienes podrán ser aspirantes a jueces/zas y la acusación de los/as magistrados/as que podrán ser removidos/as.

27

Finalmente, también consideramos que hace falta llamar la atención sobre el avance inconstitucional del gobierno federal sobre las jurisdicciones locales, en su afán de acumulación de poder. Este avance lo obtiene, fundamentalmente, con prácticas extorsivas, ya que gobernadores e intendentes quedan rehenes del gobierno central, debido al manejo coercitivo de los recursos económicos y financieros, tanto en lo que hace violentar una verdadera equidad en relación con el régimen de coparticipación federal de impuestos, como al arbitrario destino de los Aportes del Tesoro Nacional, la asignación de obras públicas para determinadas jurisdicciones en desmedro de otras, entre otros manejos de similar índole.

I.2.3. El gobierno del pueblo y el fortalecimiento del Congreso Nacional, órgano democrático y deliberativo por excelencia¹⁵

Actualmente, el Congreso Nacional dista mucho de ser un centro de encuentro y un ámbito de debate. En los últimos tiempos, el Congreso únicamente se limitó a refrendar lo ya decidido por el Poder Ejecutivo de turno. Las decisiones más trascendentales para la vida pública del país son adoptadas en privado, mediante acuerdos políticos, sin ningún tipo de debate riguroso. Esta circunstancia repercute directamente sobre la legitimidad objetiva y subjetiva de la República. Como advertimos, la democracia no sólo es valiosa en términos numéricos, sino principalmente por la importancia del debate y la deliberación pública, de la que se debería servir para arribar a decisiones más imparciales e inclusivas. Por ello, se debe desarticular la mecánica que impone constantemente reglas de mayorías y que únicamente toma en cuenta el aspecto cuantitativo. En este sentido, se debe **construir un proceso de toma de decisiones** precedido por una **discusión recta, inclusiva y robusta**, en la que se pongan en juego **razones que justifiquen moralmente las decisiones**.

¹⁵ Como señala Gargarella, .para quienes defienden un ideal como el de la democracia deliberativa, el Poder Legislativo pasa a ser el más importante dentro de la clásica división tripartita que tradicionalmente ha distinguido al sistema representativo. Las razones de esta postura parecen, en principio, fáciles de comprender. El

Legislativo es un poder plural, compuesto por individuos de origen diverso y orientado a la discusión colectiva, en la búsqueda del consenso. En este sentido, el Legislativo se presenta como una opción de "segundo mejor" frente a la dificultad de contar con un sistema de plena democracia directa. De acuerdo con dicha opción, si los representantes electos cumplen adecuadamente con su tarea y toman sus decisiones luego de una razonada deliberación, se maximizan las chances de que las leyes sean imparciales y hagan justicia con cada uno de los intereses involucrados..

28

Es imperioso que el Congreso asuma **un rol fundamental en la fijación de políticas públicas y en el ejercicio de sus funciones de contralor**, a fin de que el trámite previo a las decisiones allí adoptadas no se trate de una mera formalidad. Existen diversas cuestiones que se deben analizar con el objetivo de jerarquizar la labor legislativa, mejorar las normas de funcionamiento del Parlamento y garantizar una mejor representación de los intereses de la sociedad. Entre ellas, se sugiere: **(a) el establecimiento de mecanismos institucionales adecuados de participación ciudadana, (b) la instrumentación de mecanismos tendientes a transparentar el trabajo legislativo, (c) el ejercicio de la facultad de controlar las normas de carácter legislativo que dicte el Poder Ejecutivo, (d) la revalorización de las iniciativas de los/as legisladores/as, y (e) la creación de un cuerpo permanente de asesores/as.**

1.2.4. Las voces de la sociedad en el Parlamento

De acuerdo con el modelo que se propone de República participativa y deliberativa, se considera conveniente **garantizar la presencia de todas las voces en el debate público** -sobre todo en aquellos casos de **mayor trascendencia para la ciudadanía-**, y afianzar los lazos entre representados/as y representantes.

Si bien las sesiones del Congreso son en principio públicas -como así también las reuniones de las Comisiones en las que los proyectos se discuten-, deben establecerse mecanismos adecuados que permitan a las organizaciones y a la sociedad en general, conocer los temas que se encuentran en tratamiento, y darles la posibilidad de exponer sus puntos de vista. Debe establecerse la **obligatoriedad de convocar a audiencias públicas frente a todo proyecto de ley que pueda afectar derechos fundamentales o de incidencia colectiva, o resulten de interés público.** Igualmente, se deben impulsar mecanismos que garanticen la posibilidad de que **los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil participen en el tratamiento de los temas de su interés en las reuniones de las comisiones parlamentarias.**

Igualmente, es necesario diseñar mecanismos eficientes para lograr la participación ciudadana en temas trascendentes, a través de procesos tales como el establecimiento de procedimientos participativos para la elaboración de normas

29

obligatorias en este tipo de supuestos, y/o audiencias públicas obligatorias en estos casos.¹⁶

Así, diversos sectores de la comunidad podrán tomar intervención en la discusión de cuestiones que hacen al desarrollo de la vida pública del país, aportando argumentos a la discusión y transmitiendo experiencias propias. A su vez, estos mecanismos actuarán como un **control ciudadano sobre las decisiones** que adopte el órgano legislativo, toda vez que los/as representantes se verán obligados/as a fundamentar con razones las virtudes de las posiciones que apoyen, con lo cual se atenuará el régimen actual de obediencia a las directrices partidarias y la imposición de reglas de mayorías automáticas, así como a la presión de los grupos de interés y presión que, hasta el momento, son los pocos que tienen llegada a los/as legisladores/as, sin que haya ningún tipo de control del lobby que realizan. Por otra parte, se deberá modificar sustancialmente la **ley de iniciativa popular** y consagrar una regulación del artículo 39 de la Constitución Nacional acorde con su finalidad: facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las escasas iniciativas presentadas desde la vigencia de la Ley 24.747 dan cuenta por sí solas de las dificultades que la reglamentación actual presenta para el ejercicio de este derecho. Por ello, es necesaria una nueva legislación, simplificando el trámite, acordando nuevos derechos y facilidades a favor de los/as promotores/as de las iniciativas, tales como: la celebración de una audiencia pública y el control judicial de legalidad.

En lo pertinente al mecanismo vigente sobre el requisito de la recolección de firmas, consideramos que debe existir una instancia previa a la exigencia de este requisito donde se efectúe el juicio de admisibilidad formal y que evite el dispendio de esfuerzos de recolectar firmas para una iniciativa que luego puede ser rechazada

por meras cuestiones de forma. Finalmente se deben disponer mecanismos tendientes a garantizar la efectiva discusión en el Congreso, una vez presentada la iniciativa.

¹⁶ A través del Decreto 1172/03 se regulan los procedimientos participativos de elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación. Estos procesos se realizan través de consultas no vinculantes.

30

I.2.5. Mayor transparencia en el trabajo legislativo y control ciudadano

Resulta imprescindible transparentar la labor del Poder Legislativo. La existencia de **mecanismos institucionales que aseguren la posibilidad de acceder a la información legislativa** (no sólo a los proyectos y debates sino también, y prioritariamente, a la información sobre los mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones, dinámicas internas y reglamentos del Congreso, presentismo) es decisiva para garantizar la participación ciudadana en el control de los actos de gobierno. Nuestra Constitución exige que la opinión pública del país tenga una posibilidad cierta de anoticiarse de las formas en que el Poder Legislativo toma sus decisiones. Sólo de esta forma podrá controlar los actos de gobierno a través del voto, peticiones, etcétera.

Conforme lo manifestado en el apartado anterior, se deberían **hacer públicos los temarios completos y detallados- de las Comisiones parlamentarias y los temarios de las sesiones**, de ambas Cámaras del Congreso. En particular, los temarios para las sesiones plenarias no siempre son conocidos con la antelación suficiente. Esto genera un serio problema, no sólo para la ciudadanía, sino para los propios legisladores y legisladoras, que no siempre conocen, en tiempo deseable, cuáles serán las materias a ser consideradas. La introducción de temas no acordados o habilitados debería ser excepcional y responder a razones de urgencia y no a meras tácticas especulativas.

Igualmente, hemos presentado propuestas para **difundir las sesiones de las Comisiones y del plenario de las Cámaras**, convencidos de la necesidad de que sean transmitidas al público, ya sea a través de **televisión como de radio**. Distintas medidas podrían impulsarse a los fines de **mayor transparencia y difusión**, como por ejemplo, **la publicidad de las agendas de reuniones por gestión de intereses de todos los legisladores y legisladoras y las autoridades legislativas; el desarrollo de los sitios de Internet accesibles para personas con capacidades visuales disminuidas; una oficina de información y de atención al público que cumpla efectivamente esa función; la obligatoriedad de publicar el orden del día, actas, proyectos ingresados y dictámenes en los enlaces de las comisiones; la publicidad del presupuesto de la Cámara y su ejecución; y la implementación de las recomendaciones del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.**

31

I.2.6. Control sobre normas del Poder Ejecutivo

A partir de la Reforma Constitucional de 1994, se introdujo expresamente el principio según el cual el Poder Ejecutivo no puede, en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Éste es el principio general que debe guiar la interpretación de aquellas otras disposiciones constitucionales que, con carácter excepcional, autorizan al Presidente de la República a dictar normas con contenido legislativo, respetando estrictamente los recaudos fijados en la Ley Fundamental¹⁷. Además de establecer aquellas circunstancias extraordinarias que habilitan la delegación o la asunción por parte del Ejecutivo de atribuciones propias del/la legislador/a y vetar determinadas materias que consideró dentro de la órbita exclusiva del Poder Legislativo, la Constitución dispuso un sistema de control de tales normas a cargo del Congreso Nacional. Para esta tarea, se contempló en el propio texto constitucional la creación de la Comisión Bicameral Permanente.

El Congreso Nacional debería asumir seriamente el control de las normas con contenido legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo. Además de ello, como ya fue señalado, **es imprescindible que el Congreso reasuma las facultades que le ha delegado al Poder Ejecutivo y que realice un estricto análisis y control de las facultades que han sido delegadas y de las normas que se dictaron en su consecuencia, con el fin de revertir ese proceso de vaciamiento del Parlamento y devolver al Congreso su debida competencia.** Recientemente, se sancionó la Ley de creación de la Comisión Bicameral

Permanente. Sin embargo, esta ley no cumple con los recaudos fijados en la propia Constitución y dista mucho de constituir un ámbito que permita un control real sobre el ejercicio de atribuciones legislativas por parte del Poder Ejecutivo.

La ley no sólo no dispone ningún plazo perentorio para el tratamiento de los decretos, sino que explícitamente señala que si el Congreso no los trata, mantienen su vigencia. Y, lo que es más grave aún, establece que basta que una sola de las

¹⁷ Tal como lo dispone el artículo 76 de la Constitución Nacional, está prohibida la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Por su parte, el art. 99, inciso 3, tras la categórica prohibición de emitir normas de carácter legislativo, autoriza el dictado de decretos de necesidad y urgencia cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

32

Cámaras no lo rechace (repárese en que no estamos hablando de aprobación sino solo de no rechazo), para que el decreto se considere aprobado, en franca vulneración de la prohibición constitucional de la sanción ficta de normas.

La actual legislación, al establecer que alcanza con el silencio de una sola de las Cámaras para que el decreto sea convalidado, es de una inconstitucionalidad palmaria, pues vulnera el sistema bicameral diseñado por la Constitución. Si el decreto de necesidad y urgencia es una medida excepcional que debe ser revestida de legitimidad democrática por el Parlamento para tener validez, esa legitimidad democrática sólo puede producirse bajo un riguroso respeto al sistema de sanción de leyes previsto por la Constitución, esto es, a través de la convalidación bicameral del decreto. En ausencia de la convalidación de ambas Cámaras, nuestra Constitución Nacional no admite que el decreto pueda ser revestido de legalidad, y así tener vigencia.

Nuestra propuesta histórica en esta materia es categórica al exigir la aprobación de ambas Cámaras para que el decreto sea convalidado. En primer lugar, establece un plazo de 30 días para el tratamiento del dictamen de la Comisión. Con el objeto de asegurar la presencia de los legisladores y legisladoras en el recinto, para que el control sea efectivamente ejercido, se dispone que la inasistencia injustificada del/a legislador/a a la sesión en la que se trate la aprobación o el rechazo del decreto, lo/la hará incurrir en el delito previsto en el artículo 249 del Código Penal, esto es, violación de los deberes de funcionario público. Asimismo, dispone que la omisión en el tratamiento del decreto por cualquiera de las cámaras implica su rechazo.

Otras medidas necesarias para un efectivo control de las facultades del Poder Ejecutivo son la **creación una Oficina de Investigación del Congreso para el seguimiento de políticas públicas desarrolladas desde el Poder Ejecutivo**¹⁸, así como también **la prohibición del dictado de decretos secretos**¹⁹ y **la publicación de los decretos secretos ya dictados**.

¹⁸ Esta propuesta es impulsada por la organización Poder Ciudadano.

¹⁹ La prohibición de dictar leyes secretas fue sancionada en el transcurso de este año, en esa oportunidad propusimos que también se prohibiera el dictado de los decretos secretos, pero la propuesta no fue aceptada por el oficialismo. De todos modos, como adelantáramos, una regulación más amplia del acceso a la información pública y las restricciones al dictado de normas secretas se encuentra en los proyectos presentados históricamente por las diputadas del ARI en esta materia.

33

I.2.7. Revalorización de las iniciativas de los legisladores y las legisladoras

Aunque de manera imperfecta, el Congreso Nacional es el poder del Estado más representativo de todos. Si bien el Poder Ejecutivo también tiene origen democrático, el Parlamento se distingue de éste, en el hecho de que representa distintos sectores del arco político, y no únicamente a aquel que alcanzó cierta mayoría de votos. Ambos están dotados de la legitimidad popular, pero sólo uno de ellos está diseñado para el debate y la deliberación pública. **Dado que el Poder Legislativo garantiza una mayor pluralidad de voces, la Constitución le ha otorgado la atribución de hacer la ley.**

No obstante esta característica, últimamente, el Congreso básicamente funciona sobre la base de las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo. Así, la gran mayoría de las leyes aprobadas responden a proyectos enviados por el Ejecutivo, y no a aquellos presentados por integrantes del propio Cuerpo legislativo. Si a ello sumamos la descripción realizada en el punto anterior, sobre el abuso en el dictado de decretos de necesidad y urgencia y de delegación de atribuciones legislativas, se puede concluir que **estamos ante un verdadero proceso de vaciamiento y anulación del Congreso Nacional.**

Ante esta situación, se considera que una de las formas de revalorizar y dignificar el rol del Congreso, es volviendo a las fuentes, de forma tal que asuma el protagonismo para la sanción de las leyes que la propia Constitución previó. El Cuerpo legislativo debería ocuparse de atender las distintas iniciativas que cada legislador/a propone, en orden al carácter representativo que inviste, en lugar de meramente otorgar pasivamente su aquiescencia ante cada pedido del Poder Ejecutivo.

I.2.8. Creación de un Cuerpo Permanente de asesores/as en el Poder Legislativo

La **falta de transparencia en la designación del personal** que se desempeña en el Congreso ha contribuido notablemente al descrédito del Cuerpo. En efecto, el personal legislativo .tanto de la planta transitoria y permanente, como de contratados/as- ha sido nombrado por razones de clientelismo y amiguismo, más

34 que por razones de idoneidad. Ello repercute negativamente en los resultados de la labor parlamentaria.

A efectos de jerarquizar el trabajo parlamentario, resulta indispensable contar con un **Cuerpo de asesores/as permanentes en cada Cámara del Congreso Nacional**. Dichos/as asesores/as deben acceder al cargo por concurso público y teniendo particularmente en cuenta los antecedentes profesionales y académicos de los/as postulantes. Los **concursos deben ser anónimos y transparentes**, a fin de garantizar el ingreso por exclusivas razones de mérito. Este cuerpo de asesores/as debe coexistir con un sistema de contrataciones de personal de planta transitorio y/o contratados de asesoramiento personal de los/as legisladores/as cuyos cargos terminen con el cumplimiento del mandato del/la legislador/a, quien deberá publicar el listado completo de estos/as asesores/as.

En el mismo sentido, es necesaria la creación de una **Comisión Permanente de Técnica Legislativa - que cumpla un desempeño más efectivo que la comisión asesora vigente** y que deberían integrar estos/as asesores/as permanentes- cuya función sea el control de los aspectos formales y técnicos de los proyectos: de técnica legislativa, de redacción, verificación de inconsistencias y contradicciones entre los proyectos y la legislación vigente, lagunas jurídicas, entre otras cuestiones.²⁰

I.2.9. Reforma Política

• Los partidos políticos y el financiamiento y las campañas electorales

Los partidos políticos, vehículos imprescindibles de las voces de la sociedad, son instituciones fundamentales para el funcionamiento de una República democrática, pues permiten canalizar las perspectivas e intereses de los diferentes sectores de la sociedad. Por esta razón, es esencial adoptar las medidas destinadas a **reconstruir su rol de intermediarios entre representados/as y representantes y garantizar una mejor calidad de la democracia**.

Es absolutamente necesario introducir modificaciones a la legislación vigente a los efectos de contar con normas que realmente permitan controlar la financiación

²⁰ Los Diputados Puig de Stubrin y Pernasetti presentaron una propuesta en este sentido. Expediente 3891-D-05.

35 de la política. Si se considera que los partidos políticos tienen gran parte de la responsabilidad en el proceso de institucionalización de la corrupción .dado que generalmente ésta se desarrolla a través de la financiación de la actividad partidariaes preciso implementar mecanismos preventivos.

Al respecto, se propone **eliminar el financiamiento privado empresario y afirmar el financiamiento público, y fijar mecanismos de auditorías sociales sobre los fondos partidarios**. También, **se deben prohibir las campañas publicitarias financiadas por los partidos políticos en medios de comunicación masiva**. Este espacio debe estar garantizado por el Estado en forma igualitaria a todos los partidos políticos. En particular, se deben fijar criterios claros y transparentes que eviten la utilización de los espacios de publicidad oficial con fines electorales.

Por otra parte, creemos que resulta central redefinir **quién debe ser el organismo encargado de administrar los fondos públicos con destino al financiamiento partidario**. Actualmente, el organismo a cargo de esta tarea es el Ministerio del Interior. Creemos que la administración de los fondos públicos con destino a los partidos políticos no puede continuar en sus manos, ya que, aún cuando las leyes previeran criterios de distribución objetivos, siempre queda abierta

la sospecha de que su administración pueda utilizarse en beneficio o perjuicio de algún partido político en particular.

Por eso proponemos que **los fondos públicos con destino al financiamiento de los partidos políticos sean administrados por un órgano con autonomía funcional y autarquía financiera.**

En otro orden de ideas, los partidos políticos tienen que **asumir la responsabilidad que les cabe en nuestro sistema democrático**, implementando mecanismos que **aseguren tanto una mejor representación, como la garantía sobre la idoneidad moral de sus candidatos y candidatas.** Por ello, es necesario exigir la presentación de antecedentes laborales, académicos, de compromiso social o comunitario, penales, y otros relevantes, de toda persona que desee postularse a un cargo electivo. Todos los partidos deben tener la obligación de dar a conocer los antecedentes de sus candidatos/as.

36

Es importante asegurar, igualmente, que los partidos políticos implementen **sistemas transparentes y democráticos** para la designación de sus candidatos/as, y que respeten la representación de las mujeres y de las minorías.

- **La libertad de expresión y la publicidad oficial.**

El uso de la publicidad oficial como forma de presión o en lenguaje vulgar .chantaje. a los medios de prensa es un hecho público y notorio en Argentina. Buena parte del dinero que el Estado Nacional, y algunos Estados Provinciales, así como los municipios, destinan a los medios de comunicación, bajo la categoría nominal de .publicidad oficial., tiene fines de censura, promociones, exaltaciones y/o distorsiones de hechos y/o imágenes favorables a los gobernantes de turno.²¹ Esta es una práctica vergonzosa sobre la que hoy nos toca responder frente los organismos internacionales de derechos humanos.

La Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su evaluación de la Libertad de Expresión del cuarto trimestre del 2006, expresa que .tomando en cuenta las denuncias sobre asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial en el país, la relatoría especial considera importante que se pueda avanzar en la consideración de proyectos de ley pendientes en el Congreso Nacional que procuran regular la asignación de la publicidad oficial..

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC), ha presentado recientemente un informe denominado .Una censura sutil., en el cual relata en detalle los modos de uso de la publicidad oficial con relación a medios nacionales y algunos provinciales (especialmente de Córdoba, Río Negro, Neuquén y Tierra del Fuego) y también incluye detalles de presiones extra-publicitarias a periodistas.

Esta política fraudulenta, ahora mejor conocida por todos, afecta fundamentalmente los recursos y **la calidad** de la información que recibe la

²¹ .Las presiones a medios de comunicación y periodistas ejercida mediante la asignación o el retiro de pauta publicitaria estatal han cobrado especial notoriedad pública en nuestro país en los últimos tiempos. Ver informe de la ADC, .Una censura sutil..

<http://www.adc.org.ar/recursos/661/Principios%20Basicos%20Publicidad%20Oficial.pdf>. Algunos casos se han judicializado como el caso de Editorial Perfil en el que se alega discriminación del Estado Nacional en la distribución de la publicidad oficial frente a un juzgado de primera instancia de la Capital. Ver .Editorial Perfil S.A. y otro c/PEN . Jefatura de Gabinete de Ministros .SMC smparo Ley 16.986.Expte. 18.63972006. Asimismo, el

37

ciudadanía. Es decir, se trata por un lado de una malversación de los fondos del Estado, que no es sino el dinero de contribuyentes, y por otro, de una violación del derecho a la libertad de prensa, sucedáneo del **derecho a la información** de los/as argentinas (los mismos contribuyentes).

La primera violación (malversación de fondos o uso de fondos públicos con fines de presión a la prensa) se intentará prevenir mediante las propuestas de regulación de la publicidad oficial, siguiendo en líneas generales los principios básicos para la regulación de la publicidad oficial redactado por la ADC.²²

Estos principios generales son: (1) La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover -explícita o implícitamente- los intereses de ningún partido político ni del gobierno; (2) Debe establecerse un mecanismo para la contratación y distribución de la publicidad oficial que tenga por objeto reducir la discrecionalidad, evitar la sospecha de favoritismos políticos e impedir actos de corrupción. La asignación debe responder a criterios claros y transparentes. La publicidad oficial no debe ser

utilizada para premiar a medios afines al gobierno o castigar a los críticos; (3) El manejo de la publicidad oficial no debe quedar sólo en manos de funcionarios/as designados/as políticamente, sino de organismos o funcionarios/as técnicos; (4) Deben establecerse mecanismos que promuevan la transparencia en el otorgamiento de estos fondos y que garanticen el fácil acceso a esta información por parte del público en general; (5) Es necesario establecer mecanismos de control externo.²³

Estas ideas y concreciones tienden a resguardar los recursos de los argentinos, y a evitar la presión sobre los medios. En este sentido, y defendiéndolos de este tipo de violaciones primarias, se pretende proteger (indirectamente) la libertad de expresión de los medios y periodistas, y el derecho a la información de la ciudadanía (por derrame). Pero el derecho a la información de las personas, sin embargo, no se encuentra ni total ni satisfactoriamente resguardado de esta manera.

caso del Diario del Río Negro por el retiro arbitrario de la publicidad oficial después de la publicación referida a acusaciones de soborno en el gobierno de Neuquén, caso que llegó hasta la Corte Suprema.

²² <http://www.adc.org.ar/recursos/661/Principios%20Basicos%20Publicidad%20Oficial.pdf>

²³ <http://www.adc.org.ar/recursos/661/Principios%20Basicos%20Publicidad%20Oficial.pdf>

38

No es necesario demasiado análisis para advertir que, si el Estado Nacional deja de usar la publicidad de manera chantajista, y/o si se retrae en sus aportes publicitarios, otros asumirán papeles preponderantes como publicistas .con exigencias. explícitas o implícitas. Los anunciantes y/o aportantes privados tendrán el monopolio de un mercado que depende obligadamente del aporte publicitario. El mercado de los medios funciona con dinero, y buena parte de ese dinero resulta de la publicidad. Quien aporta ese dinero tiene poder en el mercado de prensa. No se puede desconocer esta realidad si se quiere proteger seriamente en el derecho a la información de los/as argentinos/as.

En definitiva, entendemos que una regulación del accionar del Estado Nacional como publicista en los medios que no tenga en consideración las condiciones actuales del mercado de la publicidad y el control de los medios (la que varía de jurisdicción en jurisdicción) es peligrosa en cuanto puede generar las condiciones para el monopolio privado del sistema de coacción publicitaria.

La verdadera protección de la libertad de expresión y del derecho a la información desde la perspectiva de un mercado susceptible al chantaje financiero, requiere que, al mismo tiempo, o antes de restringir la forma en que se usa la publicidad oficial (lo cual entendemos necesario), sea prioritario intervenir sobre las susceptibilidades de este mercado. Es necesario evitar los chantajes (tanto del Estado como de particulares). Una regulación que puede llevar a retraer al Estado en su situación de preponderancia en los medios, parece traer el mismo peligro pero con otro dueño, lo que exige tomar especiales precauciones para evitar este riesgo. En cualquier caso, cualquier intervención en el mercado de la publicidad debería estar precedida por la intervención más importante de todas: **el control de los/as consumidores/as de la información que la reciben**. Este es el verdadero gran regulador del mercado, el más legítimo, el prioritario e ineludible.

Si los/as ciudadanos/as pudieran ejercer su más básico derecho, para empezar, de saber quién le paga a quien escribe y/o editorializa, podrían evaluar con más objetividad el contenido de las noticias que recibe y preguntarse qué se dice y qué oculta, y porqué se dice lo que se dice, de una forma y no de otra. Estas cuestiones podrían, además, ser objeto de las discusiones públicas y transversalizarlas. Corriendo el velo de las circunstancias financieras de las fuentes de información, se genera la oportunidad de que todos los actores del mercado

39

funcionen con mayor responsabilidad. Sabemos que la transparencia financiera de los medios, que proyectamos, no solucionará todos los problemas (porque el mercado no es la panacea), pero es una condición previa y necesaria para intentar cualquier solución que no agrave las condiciones ya precarias del mercado de la prensa, y la información que reciben los argentinos.

Tomarse en serio el derecho de la ciudadanía a saber quién paga por la información que le llega y sus contenidos, significa instaurar un sistema de regulación y control de la transparencia financiera de los medios como el que se presenta en nuestra iniciativa: complejo, transparente, constructivo y continuo.

Su función será central para la salud de la democracia, y por ello el principio liminar es primero, el derecho de los/as habitantes, y luego, el de los/as editores/as

(y no a la inversa con una falsa teoría del derrame). Deberá estar a cargo de una comisión descentralizada y de expertos/as, que, además, serán representantes de las distintas realidades de un país federal como el nuestro.

En consecuencia, precisamos la creación de una Comisión con las características de descentralización y transparencia sugerida, que se encargue del monitoreo cercano a través de los órganos de control, y cuya función sea igual de transparente para todos.

- **Candidaturas independientes**

Esta iniciativa tiene como objetivo otorgar mayor legitimidad y representatividad al sistema democrático, introduciendo para ello modificaciones en el régimen de nominación de candidatos/as a cargos públicos electivos nacionales. Al presente, los partidos políticos poseen el monopolio de la postulación de las candidaturas, conforme lo establece el artículo 2º de la Ley 23.298. De tal forma, se impide que los actores principales de los procesos electivos -los/as ciudadanos/as- se motiven y participen a través de candidaturas independientes surgidas de ellos/as mismos.

En este contexto, promovemos la **regulación de las candidaturas independientes extrapartidarias**, de forma tal de garantizar los derechos políticos de las personas a ser elegidas, conformando una regulación razonable del art. 23 40

del Pacto de San José de Costa Rica, que reconoce el derecho de todos/as los/as ciudadanos/as de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas.

Pero a la vez, dicha modificación conlleva la ampliación del menú de los/as candidatos/as elegibles, otorgando así mayores posibilidades al electorado de poder optar por aquel/la candidata/a que mejor represente sus intereses, y perfeccionando de esta forma el régimen republicano representativo asumido por la Nación, conforme al cual el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de la ciudadanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación.

Las candidaturas independientes alientan la participación de los sectores que no se sienten identificados con los/as candidatos/as propuestos por los partidos, y crean así nuevos canales de participación ciudadana, a la vez que estimulan una competencia en la cual los partidos políticos resultan impulsados a presentar sus mejores candidatos/as.²⁴

- **Modificaciones al Código Electoral Nacional**

Desde ARI se han impulsado numerosas reformas al Código Electoral Nacional, con el propósito de poder contar con herramientas que permitan evitar, detectar y castigar repetidas prácticas que tienen por objeto, directo o indirecto, distorsionar la voluntad del electorado y, de esta forma, socavar el propio fundamento de nuestro sistema representativo de gobierno.

Una de las modificaciones que hace falta introducir al mentado cuerpo legal, consiste en la tipificación y **penalización** de la práctica comúnmente conocida como **.compra de votos.**

Hace falta que la ley disponga, en este orden de ideas, con toda claridad que incurre en este delito electoral todo aquel que prometa, ofrezca o entregue a un elector algún beneficio (ya sea empleo, plan social, bien, etcétera), con la condición de que vote de manera determinada.

²⁴ Creemos que esta alternativa permite mejorar problemas de representación sin agravar otras cuestiones centrales para el sistema democrático, como sí lo hace la llamada .eliminación de la lista sábana.. En realidad, la propuesta de eliminación del sistema de representación proporcional (que es lo que efectivamente han reclamado algunos actores sociales) afecta gravemente la representación de las minorías y distorsiona la real voluntad de la ciudadanía, además de impactar negativamente en la implementación del cupo femenino.

41

A su vez, también es preciso fijar en la ley, la **prohibición de la inauguración de obras públicas en períodos de campaña electoral durante, por lo menos, los 30 días** anteriores a la fecha del comicio (plazo que hoy se encuentra estipulado en 7 días). Así, se intenta controlar el abuso de quienes ocupan lugares de gobierno y utilizan los recursos públicos con fines netamente proselitistas.

En idéntico sentido, se propone también modificar el plazo de **prohibición para la difusión de encuestas y sondeos preelectorales, extendiendo a 7 días el plazo** que hoy se encuentra estipulado en 48 horas.

Otro tipo de reformas que hace falta llevar a cabo, se refiere a la necesidad de adecuar la normativa electoral relativa al Código Electoral, a fin de agilizar y modernizar los **registros electorales, facilitando su informatización.** De esta

forma, se evitará el gran dispendio actual de recursos .humanos y materiales- que el sistema actual implica .los registros son confeccionados manualmente, por disposición del Código Electoral-, y el consiguiente retraso en su actualización.

• **Prohibición de ser candidatos para los presuntos autores de delitos de lesa humanidad**

La Reforma Constitucional del año 1994 elevó a rango constitucional numerosos tratados internacionales de derechos humanos. Además, se previó un mecanismo que permite al Congreso elevar a jerarquía constitucional otros instrumentos internacionales de derechos humanos. En función de esta norma, se les reconoció este rango también, entre otros, a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Todos estos tratados condenan la violación a los derechos humanos y a través de ellos, el Estado se ha comprometido no sólo a respetar y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de todas las personas, sino también a prevenir, sancionar y erradicar este tipo de conductas. Para cumplir con tales deberes, el Estado se obligó a adoptar todas las medidas que sean necesarias. Por tal motivo, el ARI, no sólo ha promovido activamente la nulidad de las Leyes de obediencia debida y punto final, sino que hemos sostenido, a través de los

42 años, que era una obligación del Estado la nulidad de los indultos presidenciales, sobre la base de los mismos fundamentos que dieron sustento a la ley de nulidad de las leyes de impunidad.

En este contexto proyectamos, también, establecer expresamente la **prohibición de ser candidatos a cargos públicos electivos o para ejercer cargos partidarios, de todas aquellas personas que hayan estado involucradas en graves violaciones a los derechos humanos que impliquen delitos de lesa humanidad.**

Una de las objeciones planteadas respecto a la posibilidad de impedir el acceso a cargos públicos a ciertas personas por estos motivos, remite al propio funcionamiento de la democracia. Así, se podría sostener que un sistema democrático como el nuestro, debería aceptar el acceso a los cargos electivos sin más restricciones que la expresión de la voluntad popular.

Empero, es preciso apreciar que concepciones como ésta, conforme a la cual la decisión de la mayoría está por encima de toda otra decisión, dieron fundamento a la victoria de Hitler en Alemania.

Por el contrario, apoyamos la teoría del Estado de Derecho, que sostiene que la soberanía se despersonaliza en la Constitución. Hay derechos inalienables e imprescriptibles que están fuera de la regla de la mayoría. Esto implica que ni siquiera mediante una reforma constitucional podría derogarse la prohibición de la esclavitud ni establecerse, por ejemplo, la pena de muerte. El pueblo no puede decidir absolutamente todo por mayorías, porque previo a eso, se debe garantizar un núcleo de derechos humanos llamados *ius gentium* que está contemplado en los tratados internacionales de derechos humanos. Las decisiones populares están en el marco del respeto a la Constitución Nacional, sin la cual la regla de las mayorías no podría aplicarse.

Por otra parte, esta propuesta tiene respaldo suficiente tanto en las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos, como en las decisiones de los organismos internacionales cuya tarea es la interpretación y aplicación de estas normas. Así, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ríos Mont se expidió sobre la prohibición**, establecida en la Constitución de Guatemala, de **acceder al cargo de Presidente de la Nación**

43 para quienes hubieren **violentado el orden constitucional del sistema democrático** de dicho país, entendiéndose que esta cláusula **no viola el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos**. Al respecto, sostuvo que se trata de una cláusula constitucional de tradición Centroamericana, que tiene por objeto la protección y defensa del sistema democrático.

Estos principios son los que impidieron en años anteriores que algunos legisladores electos asumieran su banca .como sucedió con Bussi y con Patti-. La incorporación expresa a la ley de este impedimento, redundará en una

mejor calidad institucional, ya que dotará de una herramienta de protección del sistema democrático, y a la vez evitará que la ciudadanía concurra a elegir a un candidato que luego no podrá asumir su banca, con la consiguiente frustración que ello pudiera ocasionar en quienes concedieron su voto al candidato luego impugnado.

De este modo, y siguiendo los principios establecidos por la Comisión Interamericana, es el propio sistema democrático el que pretendemos defender cuando planteamos prohibir a quienes hayan atentado contra el mismo sistema formar parte sus órganos fundamentales.

I.3. Justicia en la república de iguales

I.3.1. Una justicia independiente e idónea

La actualidad nos presenta un Poder Judicial con serias deficiencias motivadas en la ausencia de políticas judiciales coherentes, falta de inmediatez, bajo índice de resolución de conflictos en una realidad especialmente conflictiva, congestión de los juzgados, lentitud en la resolución de las causas, entre tantas otras falencias.

En las oportunidades en las cuales se aprueban creaciones de nuevos juzgados, se esgrime como fundamento la excesiva cantidad de causas en el fuero o jurisdicción de que se trate. Pero, la creación se realiza en forma aleatoria, por ejemplo, dependiendo de los intereses de algunos/as legisladores/as de instalar un juzgado en el lugar de donde proceden, para obtener rédito electoral, o del mayor nivel de presión que pueda ejercer un fuero, o de problemáticas coyunturales.

44

La eficiencia, independencia e idoneidad de la justicia debe planificarse, como cualquier otra política pública, analizando todas las variables posibles: cantidad y tipo de usuarios/as del sistema, tipo de procedimiento utilizado, tiempos de tramitación, entre otras. En muchas ocasiones, se requiere de modificaciones del procedimiento o régimen procesal, puesto que la suma de juzgados no siempre es la solución idónea para resolver el problema de los retrasos judiciales. La experiencia nos indica que, a veces, tan sólo se consigue un alivio temporal del problema, volviendo a surgir el retardo pocos años después. Hasta el momento, en general, las respuestas han sido coyunturales, aisladas, fragmentarias, verdaderos parches que no han solucionado los problemas de fondo.

En este contexto, la ciudadanía demanda principalmente **efectivo acceso a la justicia; eficacia en la investigación y sanción de delitos, especialmente de aquellos contra la administración del Estado; tramitación de causas en un plazo razonable; así como también requiere la implementación de mecanismos que garanticen transparencia y sistemas carentes de privilegios.**

Por estas razones, se deben impulsar diferentes medidas, tanto de carácter institucional, como procesales, tendientes a revertir la situación de colapso y de falta de idoneidad, para resolver los problemas actuales del servicio de administración de justicia y asegurar una justicia independiente, imparcial e idónea.

La construcción de la reforma integral del servicio de administración de justicia también debe ser realizada a partir del consenso. Se debe contar, con la **participación activa de la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, los sectores académicos**, tanto en la recolección de información relativa al funcionamiento del Poder Judicial, como en la implementación de la propia reforma.

I.3.2. La necesidad de aumentar y mejorar el acceso a la justicia

En la actualidad, existen enormes dificultades para asegurar el acceso a la justicia de los/as habitantes. La exclusión social de enormes grupos sociales ha acentuado el nivel de insatisfacción de derechos y necesidades básicas. Las crisis económicas y sociales han recaído con mayor crueldad sobre determinados grupos (personas de bajos recursos, niños/as, mujeres, adultos/as mayores, etcétera), cada vez más vulnerables y desaventajados.

45

No obstante, por razones heterogéneas, estas personas carecen de las herramientas más elementales que les permitan reclamar lo que por derecho les corresponde. La violación de derechos es doble: no sólo sufren en mayor medida que otros grupos injusticias, sino que tampoco pueden acceder al Poder Judicial para repararlas. Una República, como aspiramos, requiere necesariamente la protección y efectiva vigencia de derechos básicos, tales como la autonomía y la igualdad, con el alcance antes señalado, entre las personas. Una República, a su

vez, se funda en una estricta división de poderes que permita limitar los embates de las mayorías políticas, cuando representen violaciones a los derechos individuales o se traduzcan en un perjuicio hacia los grupos minoritarios.

Resulta urgente la adopción de una serie de medidas, de modo conjunto con las provincias, para **favorecer el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos y las ciudadanas**. Esta problemática debe ser abordada globalmente, y por ello las medidas a adoptar se refieren a cuestiones procesales, institucionales, educativas y organizativas.

Existen numerosos obstáculos para el acceso a la justicia: el costo de los honorarios de profesionales de su confianza y las dificultades para acceder a un patrocinio jurídico gratuito; el costo de los traslados hacia los tribunales y centros de atención jurídica gratuita; el costo de las tasas de justicia; el desconocimiento acerca de los derechos y los mecanismos de exigencia para su tutela; las diferentes barreras culturales entre quienes administran justicia y quienes requieren el servicio, etcétera.

La **descentralización de las instituciones** fomenta la posibilidad de acercar la justicia a la gente. Esta descentralización deberá contemplar especialmente las ventajas y desventajas que este sistema puede ocasionar y el impacto diferenciado que este tipo de instituciones puede tener en términos de género, entre otros factores.

Debe implementarse un **sistema de asesorías y patrocinio jurídicos gratuitos barriales** que permita una mayor inmediatez entre las instituciones y la ciudadanía. Estas instituciones deben tener como principal objetivo asesorar a la población acerca de los derechos que le asisten.

46

Deben coordinarse las **estrategias y tareas de tales asesorías, con los Colegios Públicos de Abogados** de los distintos distritos, las **Universidades**, las **organizaciones no gubernamentales, y los auxiliares y operadores de justicia**, generando una red de alcance nacional y provincial destinada a mejorar cuantitativa y cualitativamente el acceso a la justicia de la ciudadanía. Esta ayuda legal no debe quedar circunscripta al mero asesoramiento letrado, sino comprender también el patrocinio jurídico, y un adecuado servicio de derivación responsable de casos.

Para maximizar los escasos recursos jurídicos de atención gratuita, se debe **impulsar el litigio estratégico y de interés público** para favorecer el acceso a la justicia de los/as ciudadanos/as mediante fondos de compensación e incentivo a la actividad en temas como medio ambiente, discriminación, consumo y competencia comercial. Otro de los mecanismos que se deben propiciar, es el establecimiento de convenios tendientes a garantizar el patrocinio letrado gratuito de las personas a través de convenios con los colegios de abogados y grandes estudios (**pro bono**). En materia de reclamos judiciales, se deben adoptar medidas tendientes a **acercar la justicia a la gente mediante el establecimiento de casas de justicia, tribunales multipuertas, vecinales o de menor cuantía**, que otorguen la posibilidad de acceder a los tribunales a las personas con menos recursos. Ante este tipo de tribunales se proveerán procedimientos ágiles, informales, orales y de bajo costo, que aseguren una respuesta inmediata y oportuna. Al igual que la descentralización de las instituciones, en la oralidad de los procesos, es necesario hacer estudios sobre el impacto diferenciado en términos de género, posición social, condición económica, etc., antes de implementar esta medida. De igual forma, debe implementarse la **Justicia Rural** para facilitar el acceso a la justicia a los/as ciudadanos/as con residencia en zonas rurales del país.

Este tipo de procedimientos provoca un mejoramiento en el acceso a la justicia, ya que las causas sobre las que tendrían competencia estos tribunales, actualmente no son atendidas por la justicia ordinaria por la cantidad de desincentivos institucionales que existen para llevar adelante muchos procesos, entre ellos, la desproporción entre los montos de las demandas y los costos de llevar adelante el proceso.

Para fortalecer el acceso a la justicia, otro componente fundamental es la **revisión de la normativa procesal**.

47

Es necesario sancionar un **Código Procesal Constitucional** que reglamente los procedimientos de amparo individual y colectivo, habeas corpus y habeas data.

Por causas heterogéneas -como falta de incentivos individuales, imposibilidad de afrontar los costos del proceso, dificultades de coordinación entre los miembros afectados, desconocimiento de la existencia del propio derecho vulnerado, entre otros- gran cantidad de posibles reclamos legítimos no llega a la instancia judicial. Este hecho reviste gravedad, no sólo por la situación de injusticia respecto de la víctima, sino porque, ante la ausencia de reclamo y la posterior obligación de revertir el daño causado, se crean incentivos que devienen en despreocupación del respeto a los derechos, ya sean individuales o colectivos. Una de las modificaciones que se debe promover, atiende a las nuevas formas de afectación de derechos. Los procedimientos judiciales actualmente previstos -eminentemente individuales-, se presentan deficientes para brindar soluciones satisfactorias a las afectaciones masivas de los derechos e intereses de las personas. Así, afectaciones originadas por bienes de consumo masivo, daños ambientales, discriminación de individuos por su pertenencia a determinada clase, y otras violaciones a derechos colectivos, revelan dicha ineficiencia y ponen de manifiesto la necesidad de contar con nuevas reglas procesales que **brinden solución a toda la clase afectada**. En este sentido, resulta fundamental **regular la acción de amparo colectivo** con la finalidad de brindar las herramientas necesarias para la protección de los derechos consagrados en la Constitución Nacional. Si bien la jurisprudencia admite su procedencia, a pesar de no estar reglamentado legalmente, resulta inexcusable despejar las dudas y conflictos que actualmente despiertan cuestiones tales como: (1) la intervención de las personas interesadas en el proceso, (2) los derechos susceptibles de protección, (3) los alcances de las sentencias, (4) los efectos de la cosa juzgada, (5) la publicidad de los procedimientos, (6) los nuevos remedios-ordenes judiciales en casos estructurales, entre otras aristas relevantes de estos casos.

Por su parte, la **regulación de las acciones de clase** permitirá llevar a la justicia cuestiones que, si bien consideradas individualmente pueden causar un leve perjuicio, toman gran dimensión cuando son analizadas en su totalidad. Los mecanismos que tiendan a que estos reclamos se materialicen en acciones

48

concretas van a contribuir, además, a estimular el apego a la legalidad por parte de los infractores y, la redistribución necesaria para restablecer la justicia distributiva de aquello que el mercado y los abusos, asignaron ilegalmente.

Aunque, a través de la regulación del **amicus curiae**, está permitida la participación ciudadana en los procesos que tramitan ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resulta necesario implementar medidas similares para permitir estas presentaciones en todas las instancias judiciales, en particular en aquellos casos en que se decidan cuestiones atinentes a derechos de incidencia colectiva o de interés público.

La regulación del amicus curiae debería contemplar la necesidad de **dar a conocimiento de la ciudadanía el litigio en cuestión, de forma tal que ésta pueda participar en la discusión**, aún sin formar parte del juicio, cuando exista un interés público en la resolución de la causa en debate. Justamente, los tribunales contarán con mejores elementos para decidir las cuestiones llevadas a su conocimiento, pues podrán tener acceso a todos los puntos de vista y argumentos que puedan acercar los/as interesados/as. Por consiguiente, aumentará también la legitimidad de sus decisiones. La Corte ha dictado una acordada permitiendo la presentación de Amicus Curiae en esa instancia, abriendo un registro de causas en la página web donde informa respecto de algunos casos en los que considera existe una trascendencia tal que amerita la presentación de amicus curiae. Consideramos imprescindible reglamentar este instituto por ley y extender la posibilidad de su presentación en todas las instancias.

Igualmente, es necesario brindar una mejor regulación de los **procesos urgentes** a través de la aprobación de normas que reglamenten las medidas autosatisfactivas, las sentencias anticipatorias, y los procesos monitorios, entre otros.

La necesidad de implementar normas claras y contundentes tendientes a **garantizar la transparencia del accionar del tribunal**, es otra cuestión **básica**. Por tal razón, es preciso adoptar diferentes disposiciones, tales como establecer en forma expresa la prohibición de recibir a una de las partes sin la presencia de la otra. Si bien es cierto que la Corte ha dictado una acordada por la cual obliga a cumplir

esta premisa, ello no ha sido normado para los tribunales inferiores. Lo dicho deviene imperativo, puesto que es de práctica que los/as jueces/zas reciban a una

49 de las partes sin que siquiera se haga mención en un acta, lo cual echa un manto de oscuridad a la transparencia de la actividad jurisdiccional.

La revisión de la legislación actual en cuestión de **costas, beneficio de litigar sin gastos, patrocinio jurídico, y tasas de justicia**, principalmente, es otro tema a corregir. Todo ello a fin de morigerar los obstáculos existentes y **garantizar el pleno acceso a la justicia de las personas de menores recursos y aquellas vedadas de plena ciudadanía (inmigrantes, travestis, transexuales, entre otros grupos excluidos.)**.

Particularmente, es necesario **garantizar a las víctimas de los delitos, la posibilidad real de participar en los procesos penales, a través de la creación de una Adjuntía de Asistencia Jurídica Gratuita a la Víctima en la Defensoría del Pueblo de la Nación**, que tenga representación en todas las provincias. A Adjuntía le incumbirá proveer de orientación, asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito a todas las víctimas y familiares de víctimas de delitos penales que no pudieran afrontar el pago de un/a abogado/a particular.

Es necesario, asimismo, **evaluar el funcionamiento de los métodos alternativos de resolución de disputas** y hacer una revisión de éstos en base a los resultados obtenidos, a los fines de promover las reformas que resulten necesarias para garantizar mecanismos justos de resolución de conflictos sin vulnerar el derecho a la justicia. En paralelo, deben iniciarse investigaciones y la creación de mecanismos que desburocraticen la solución legal de conflictos, en pos de reducir el monopolio de los/as abogados/as en el acceso a la justicia y aumentar la autonomía individual en este acceso.

Un aspecto más a examinar, se refiere a la importancia de poner en marcha programas de **capacitación legal y alfabetización jurídica** destinados a difundir y promover conocimientos básicos acerca del sistema jurídico existente, los derechos que contempla, y los mecanismos para hacerlos valer.

Finalmente, estas medidas deben acompañarse con la implementación de programas de actualización, capacitación y sensibilización de operadores jurídicos, especialmente en lo que hace a los alcances de los tratados de derechos humanos, y a la eliminación de prejuicios y criterios discriminatorios que atentan contra una

50 adecuada respuesta judicial a grupos sistemáticamente discriminados e históricamente desaventajados.

I.3.3. La Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En nuestro sistema de justicia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación cumple una función trascendental como último intérprete de la Constitución Nacional, ya que determina su contenido y delimita el alcance de los derechos fundamentales reconocidos en ella.

En gran medida y gracias a un nuevo mecanismo de designación de sus integrantes, la Corte Suprema hoy goza nuevamente del prestigio que su función requiere²⁵.

En efecto, ya en las Bases de Discusión para una República Igualitaria, Plan de Gobierno de ARI para las elecciones del año 2003, señalábamos la necesidad de que el Poder Ejecutivo autolimite sus facultades para seleccionar a los/as candidatos/as a la Corte Suprema, y de implementar un mecanismo que asegure la idoneidad técnica y moral de quienes fueran a ocupar un lugar en el Alto Tribunal²⁶ y una mayor transparencia, igualdad de oportunidades y excelencia en los cargos.

Muchas de estas iniciativas fueron recogidas por el Decreto N° 222, que dispone dar a publicidad los antecedentes de los/as candidatos/as y establece **procedimientos de consulta previa de personas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, y otros organismos interesados**. Así también, se establece que, en la medida de lo posible, **la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional, en el marco del ideal de representación de un país federal**. Se pretende así, garantizar una composición más igualitaria de la Corte Suprema. Debemos destacar que actualmente dos mujeres componen el Alto Tribunal de la Nación.

²⁵ Con el retorno a la democracia en 1983, el Presidente Alfonsín nombró a cinco jueces para integrar el Tribunal. En 1990, con la ampliación de la Corte impulsada por Carlos Menem para asegurarse una mayoría automática.,

pasó a integrarse con nueve miembros. Contra esta composición, el ARI presentó diversas denuncias e impulsó el juicio político de sus miembros. Recién a partir del año 2000, y en particular durante el 2001, se evidenció la voluntad de algunos integrantes de los partidos mayoritarios de renovar la integración de la Corte Suprema. Tras un intento fallido en 2002, que provocó la renuncia de uno de los magistrados, cobró fuerza un nuevo intento de destitución de sus integrantes. Ante este nuevo ímpetu, tres de sus integrantes renunciaron y otros dos fueron destituidos en los años siguientes.

51

Aún, reconociendo el avance que significó en la materia, el dictado de este Decreto, consideramos que hace falta una mayor profundización de estos mecanismos, tal como lo sosteníamos en el 2003. Propugnamos que se debe permitir también a la **propia ciudadanía indicar candidatos/as al Poder Ejecutivo**. De igual manera, deberían **ampliarse los mecanismos de publicación de antecedentes de los/as candidatos/as en las distintas provincias y hacia organizaciones sociales que trabajan en los distintos estratos sociales**, para garantizar un debate inclusivo y una real participación ciudadana en estos procesos. Asimismo, acompañamos el reclamo de organizaciones de derechos humanos y aquellas especializadas en temas de administración de justicia, en cuanto señalan **que las objeciones que presentan las personas reciban algún tipo de respuesta y, que la elevación del pliego contenga los fundamentos que rechazan tales objeciones**.

También observamos una mejoría, respecto del 2003, en el procedimiento ante el Senado de la Nación, órgano responsable de prestar su acuerdo para la designación de diversos/as funcionarios/as. El Senado modificó su Reglamento y dispuso la publicidad de las solicitudes de acuerdos de jueces/zas y conjueces/zas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y en general, de los/as magistrados/as del Poder Judicial y del Ministerio Público. Además, **se estableció una audiencia pública para la designación de estos/as funcionarios/as**, a los efectos de permitir la participación ciudadana en este ámbito.

Pese a ello, también en este aspecto, encontramos la necesidad de mejorar estas herramientas de participación ciudadana ante el Senado, tal como legisladoras de ARI, lo han venido proponiendo desde hace años. Deberían habilitarse mecanismos para que estas **audiencias** no se celebren de manera exclusiva en la ciudad de Buenos Aires o para garantizar que desde otras provincias se tenga acceso a ellas. Asimismo, ya que, ciertamente esta medida resulta adecuada respecto de la designación de los/as jueces/zas y funcionarios/as del Ministerio Público, esta disposición debería alcanzar a todos los/as funcionarios/as respecto de los cuales, el Senado, presta acuerdo para su designación. Es nuestra propuesta aplicar este mecanismo de consulta y audiencia en todos los casos, en que

²⁶ Iniciativa impulsada por un grupo de ONG en el documento titulado .Una Corte para la Democracia. I y II.

52

cualquiera de las Cámaras, deba prestar su acuerdo para la designación de un/a funcionario/a.

Por lo demás, dada la importancia de las decisiones tomadas por la Corte Suprema de Justicia, **resulta imperioso optimizar su funcionamiento**.

La cantidad de causas en las que actualmente entiende la Corte Suprema, ha desbordado sus propias posibilidades reales de contar con el tiempo necesario para un análisis cuidadoso y en tiempo oportuno. Ello repercute en forma directa sobre la calidad de sus decisiones y afecta el propio funcionamiento de las reglas de nuestro sistema republicano.

Ante esta perspectiva, resulta importante examinar su funcionamiento, a los fines de adoptar medidas tales como la **restricción de su competencia**, de modo tal que entienda únicamente en aquellos casos relevantes para el funcionamiento de la democracia y, los derechos humanos fundamentales, en los que esté en juego la interpretación de la propia Constitución. Así, se reivindica su función de garante última de la Constitución Nacional.

Con esta finalidad, se sancionó la Ley N° 26.025, que deroga el recurso ordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia previsional, iniciativa impulsada desde el ARI. Ello restringe significativamente la competencia de la Corte y disminuye gran cantidad de su trabajo.

Resulta necesario limitar **aún más la competencia de la Corte Suprema** y excluir otros casos en los que actualmente procede el recurso ordinario ante esa instancia. El fundamento de este tipo de medidas radica en que, el sistema de justicia, debe ofrecer el suficiente respeto a los intereses de litigantes y su debido derecho de defensa en juicio, sin que sea necesario ni deseable habilitar en la Corte

Suprema de la Nación un nuevo tribunal de alzada o de revisión de sentencias; a no ser, claro está, que involucren cuestiones que habiliten la interposición del recurso extraordinario federal previsto por la Ley N° 48.

Se debe **reglamentar la competencia de la Corte Suprema, delimitando el alcance del recurso extraordinario²⁷, la admisión en casos de arbitrariedad de sentencia y gravedad institucional, y regulando la competencia originaria.**

²⁷ Si bien en fecha reciente la Corte Suprema aprobó una Acordada con este sentido, esta atribución únicamente puede ejercerla en el marco de la ley que regula su competencia. Es el Congreso Nacional quien está facultado

53
Igualmente, el arancel para el recurso extraordinario debería regularse de manera de garantizar que quienes han litigado de manera gratuita en sus jurisdicciones conforme a la regulación local, no se encuentren imposibilitados/as de llevar sus reclamos a la Corte Suprema.

En idéntica línea argumental, somos conscientes de la necesidad de que la **Corte se avoque a una función netamente jurisdiccional**. No debe intervenir en cuestiones de política salarial de jueces/zas, funcionarios/as y empleados/as, como lo ha hecho en los últimos tiempos. Esta competencia ha quedado en manos del Consejo de la Magistratura de la Nación desde 1994, pero, desde esa fecha, hubo en reiteradas oportunidades conflictos con respecto a esta distribución de competencias, especialmente de tipo gremial²⁸.

Este panorama de conflicto se vio agravado con el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 557/05, mediante el cual se modificó la Ley de Autarquía del Poder Judicial de la Nación. En la práctica, implicó haber transferidos fondos presupuestarios del Consejo remanentes de ejercicios anteriores, para otorgárselos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Asimismo, disminuyó el porcentaje de ingresos que recibía el Consejo y le otorgó un porcentaje a la Corte Suprema.

Urge que la Corte Suprema se limite a ocuparse del alto encargo de administrar justicia, sin distracciones de tipo administrativo ni aún salarial. Por ello, y en estricto cumplimiento de nuestra Constitución Nacional, es imperativo rechazar la validez del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 557/05, que no sólo ha violentado atribuciones legislativas cuando no existían razones de necesidad o urgencia que lo justificaran, sino que implicó una clara violación del artículo 114 de la Constitución Nacional y de las atribuciones del Consejo de la Magistratura en relación con la administración del Poder Judicial de la Nación. De esta forma, la Corte Suprema podrá avocarse enteramente a su función jurisdiccional, y se devolverá al Consejo de la Magistratura las atribuciones que por mandato constitucional le corresponden. El rol fundamental que cumple la Corte Suprema de Justicia en nuestro sistema de gobierno, en su carácter de intérprete final de la Constitución Nacional, para reglamentar su competencia, ordinaria y extraordinaria, en el marco de las condiciones dispuestas en la Constitución Nacional.

²⁸ Desde el año 2005, la principal disputa entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura de la Nación fue la administración de los recursos y los salarios de los magistrados de los tribunales inferiores.

54

torna imprescindible dotar su funcionamiento en la elaboración de los fallos de ciertos mecanismos tendientes a asegurar la transparencia y publicidad de su actuación.

Resulta necesario que la **Corte brinde información sobre su agenda de trabajo a los fines de que la ciudadanía pueda participar en los procesos que crea conveniente, así como también establecer audiencias públicas en casos constitucionales relevantes**.²⁹

Resta destacar que, la Corte dictó la Acordada 33/2004, por la que se constituyó un grupo de trabajo integrado por Magistrados del Poder Judicial de la Nación para que elaboren un proyecto de una oficina de atención para casos de violencia doméstica, con funcionamiento las 24 horas del día, todos los días del año, que garantice el efectivo acceso a justicia de los peticionarios y provea a los jueces de los recursos necesarios para ejercer plenamente su labor jurisdiccional.³⁰

Este tipo de problemas requiere un abordaje integral y la implementación de políticas públicas, en las que el Estado comprometa sus esfuerzos y recursos para atender a la situación de las víctimas de violencia en el ámbito familiar y las relaciones interpersonales, a corto y largo plazo. Posiblemente, el hecho de que la Corte Suprema asuma alguna intervención en la materia, ponga de manifiesto la falta de una política del gobierno para responder a tan grave situación. Por ello, proponemos que la Oficina que se propicia crear dependiente de la Corte Suprema

sea considerada, y su personal invitado a participar, a la hora de diseñar e implementar el abordaje integral que el tema requiere, de forma tal de maximizar recursos y esfuerzos.

Finalmente, dentro de los límites fijados por nuestra Constitución, deben implementarse las medidas pertinentes para dejar sin efecto las acordadas 20/96 y 1/2002, que establecen que los miembros del Poder Judicial no están obligados a **pagar el impuesto a las ganancias** y no están sujetos a las reglas que emanan de la Ley de Ética Pública y, en consecuencia, **presentar sus declaraciones juradas**

²⁹ Estas medidas son impulsadas por la Asociación por los Derechos Civiles. Para más información ver www.adc.org.ar

³⁰ No obstante, la Oficina aún no está en funcionamiento.

55

de bienes de forma que sea realmente accesible a la ciudadanía³¹, a los fines de evitar privilegios indebidos en una república democrática e igualitaria.

I.3.4. El Consejo de la Magistratura de la Nación

El Consejo de la Magistratura fue creado por el artículo 114 de la Constitución Nacional, a partir de la Reforma Constitucional de 1994³². La ampliación del número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de 5 a 9 dispuesta en 1990, sumado a la extrema politización en la designación y remoción de magistrados por parte de los órganos políticos y las denuncias de corrupción, generó una demanda en la sociedad a favor de una mayor independencia del Poder Judicial respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Para dar respuesta a ese reclamo, se pensó en cambiar el método de selección y remoción de jueces/zas a través de la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial. La entonces diputada Elisa Carrió fue una de las principales promotoras de la ley de creación del Consejo de la Magistratura.

La Ley N° 24.937 y su modificatoria N° 24.939, del año 1998, habían determinado la composición en 20 miembros: el/la Presidente/a de la Corte Suprema, cuatro Jueces/zas del Poder Judicial de la Nación, ocho Legisladores/ras (cuatro senadores y cuatro diputados, a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos, correspondiendo dos a la mayoría, uno a la primera minoría y uno a la segunda minoría), cuatro abogados/as de la matrícula federal, dos representantes del ámbito científico y académico y un representante del Poder Ejecutivo. Esta composición, aún cuando generó algunas críticas, brindaba la oportunidad a las minorías parlamentarias de participar en las decisiones de relevancia que atañen al Poder Judicial de la Nación. La práctica indicó que la

³¹ Si bien el Consejo de la Magistratura reglamentó un régimen de declaraciones juradas patrimoniales, éste torna casi imposible o al menos muy dificultoso y lento el acceso público a esa información. La representante del ARI había presentado un régimen abierto, que fue rechazado por la mayoría de los integrantes del Consejo. Ese es el régimen que consideramos adecuado para que se respete efectivamente el acceso a la información y la ley de ética pública.

³² Las atribuciones constitucionales del Consejo son: seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores, emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los tribunales inferiores, administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia, ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados, decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso, ordenar la suspensión del magistrado, y formular la acusación correspondiente para ser sostenida ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los/as jueces/zas y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

56

presencia de estas minorías parlamentarias, en las cuales estaba incluido el ARI, propiciaba mayor transparencia y equilibrio en el funcionamiento del órgano. Empero, dicha ley, que pudo ser sancionada gracias a un gran consenso alcanzado en el Congreso Nacional, fue modificada en febrero de 2006, bajo el impulso del oficialismo, reformando tanto la composición del Consejo y del Jurado de Enjuiciamiento, como el funcionamiento de las Comisiones.

El objetivo buscado con tal modificación fue obtener una mayoría por parte de los representantes del partido de gobierno, en relación con los demás estamentos, que le permita tener el control de este órgano, encargados nada menos que de decidir quiénes serán seleccionados para el cargo de jueces/zas y cuáles serán removidos.

Esta reforma fue resistida fuertemente por muchos sectores de la sociedad, incluidos académicos, organizaciones no gubernamentales, colegios de abogados, partidos políticos, etc. El debate trascendió tanto en medios periodísticos como en las mismas comisiones del Congreso. Esto constituyó una muestra sobre la necesidad y voluntad de la sociedad civil toda de expresarse y participar en la cosa

pública, aún sabiendo que las mayorías circunstanciales no escucharían razones. El cuestionamiento más grave que hacemos, es que la nueva composición no garantiza el mandato constitucional de equilibrio entre los distintos estamentos que deben componer el Consejo de la Magistratura, poniendo en serio riesgo la independencia judicial, ya que, nuevamente, estamos ante una situación similar a la anterior a la creación de este Cuerpo: son los/as actores/as políticos/as (y peor aún, únicamente los/as representantes de la mayoría), quienes tienen la injerencia para tomar decisiones sumamente delicadas en lo que hace a la garantía de la independencia de la judicatura. Con la anterior composición, el partido oficialista contaba con 5 representantes (cuatro legisladores y un representante del Poder Ejecutivo Nacional) sobre 20 miembros. Con la Ley N° 26.080 el partido oficialista contará con cinco representantes de igual calidad, pero ahora sobre 13 miembros. Los 7 miembros restantes representan estamentos claramente diferentes y, en algún caso, antagónicos (Ej. jueces/zas y abogados/as).

Para decidir la acusación de magistrados/as y la confección de las ternas de candidatos/as a la magistratura, el Consejo requiere de una mayoría calificada de 57

dos tercios de sus miembros. Deviene obvia la imposibilidad de tomar decisiones en el Consejo, sin la nueva mayoría automática del oficialismo, garantizada por esta ley, que podrá vetar a cualquier aspirante a juez/a, así como garantizar la impunidad de cualquier magistrado/a denunciado/a ante el cuerpo. A pesar del ropaje de eficiencia que se le quiso dar a la nueva composición, el gobierno logró imponer otra vez la lógica de la suma de poder, sin que hasta la fecha se haya concretado ninguna de las supuestas mejoras que prometió el oficialismo.

Además, esta ley realizó nuevamente las potestades de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en tanto está a su cargo la aprobación del presupuesto anual del Poder Judicial y, por otra parte, le transfirió potestades reglamentarias que tenía el Consejo. En la práctica, se traduce en coronar a la Corte con la facultad de influir en la designación y manejo de personal, inversiones en infraestructura y recursos materiales, y todo tipo de decisiones que hacen al funcionamiento del Consejo en materia de reforma judicial y administración del Poder Judicial. Con esta modificación, se distrae a la Corte de su rol netamente jurisdiccional y se le niegan al Consejo facultades conferidas en la Constitución Nacional.

En consecuencia, **proponemos la reforma de esta ley. Es necesario volver a una composición del Consejo de la Magistratura que mantenga el equilibrio que establece la Constitución Nacional, de forma tal que el partido de gobierno no pueda utilizar este espacio para beneficiar a jueces/zas .amigos/as. o castigar a aquellos que en el ejercicio de su función actúan en contra de sus intereses.** También, consideramos vital **garantizar la representación de las minorías parlamentarias**³³.

Al margen de gravedad institucional que implicó la sanción de la ley de Reforma del Consejo de la Magistratura, lo cierto es que su mera creación y funcionamiento no había satisfecho todas las expectativas en relación con los objetivos de la transparencia e idoneidad en los procesos de selección y remoción de los magistrados, tal como lo señaláramos en las Bases Programáticas de Gobierno del ARI del año 2003, aún cuando presentaba algunas ventajas comparativas con relación al régimen anterior³⁴.

³³ La práctica indicó que la presencia de estas minorías parlamentarias, en las cuales estaba incluido el ARI, propiciaba mayor transparencia y equilibrio en el funcionamiento del órgano.

³⁴ Desde 1860 a noviembre de 1998 (138 años), -fueron acusados 27 jueces. Desde la creación del Consejo en 1998 hasta el año 2006 (8 años), 24 jueces tuvieron dictamen acusatorio de la Comisión de Acusación (no se

58
Más allá del incremento del número de jueces/zas que han sido sujetos al proceso de juicio político, concretamente a partir de la última conformación del Consejo de la Magistratura, anterior a su reforma, debemos destacar que en relación con el proceso de remoción, en diversas oportunidades dictámenes que promovían la acusación de magistrados no lograron reunir los dos tercios de los votos necesarios de los miembros del plenario.

Por tal motivo, es fundamental un **control ciudadano de la actividad del Consejo para vigilar maniobras espurias**, muchas veces destinadas a garantizar la impunidad de ciertos magistrados o a ejercer presiones sobre otros.

Por otra parte, es necesario **realizar un control más cercano a las resoluciones que dictan los/as jueces/zas**, en especial, de la cantidad de causas

que son archivadas por éstos y las razones que motivan dichas resoluciones³⁵. En particular, hemos propuesto **la creación de un Registro de causas penales prescriptas, con especial dirección al relevamiento de datos de la Justicia Federal**. Ello, por un lado, con objeto de ejercer un control preventivo que tiene lugar al saberse los/as jueces/zas controlados por el Consejo y la ciudadanía en general. Por otro, facilitará investigar los motivos de la morosidad judicial y, eventualmente, la aplicación de las sanciones que correspondieren.

Este Registro de Causas Prescriptas posibilitará lograr un mayor control de la gestión en los tribunales y deslindar las responsabilidades correspondientes. Además, posibilitará trazar patrones comunes o diagnósticos de las causas más frecuentes de prescripción (rebeldía, inactividad del/la juez/a o fiscal, demora en la resolución de apelaciones, demora en la realización de un peritaje), y así introducir las reformas legales, reglamentarias y administrativas o presupuestarias que hicieran falta.

La importancia del registro radica en que es una política pro-activa para hacer frente a un problema, y no una política reactiva que espere a que estalle un contabilizan los que sólo obtuvieron dictamen de minoría, sumados arrojan un total de 31). Durante el período en el cual la representante del ARI fue miembro de la Comisión de Acusación, promovió o acompañó la acusación en 22 casos (escaso período que va desde diciembre de 2002, cuando ingresó al Consejo de la Magistratura, hasta noviembre de 2006).

³⁵ Como consecuencia de las conocidas demoras de ciertos jueces en resolver expedientes que poseen un alto interés institucional, como ser las causas por corrupción y fraudes bancarios, más la reforma al artículo 67 del código penal por la ley 25.990, han prescripto numerosas causas mientras que otras corren serio riesgo de hacerlo. Igual riesgo se corre en causas en que se discute la responsabilidad de violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar.

59

escándalo en los medios para que la clase política reaccione. Pese a que este proyecto fue presentado por la representante del ARI, no ha logrado que fuera considerada seriamente, todavía, por el Consejo.

Tampoco se había verificado evolución alguna en el área disciplinaria, puesto que sólo en circunstancias excepcionales se ha impuesto algún tipo de sanción a magistrados que cometen irregularidades³⁶. La Comisión de Disciplina había sesionado de forma secreta la mayor parte de las veces; las declaraciones testimoniales fueron tomadas en el despacho de un consejero y a veces aún con la ausencia de éste por un asesor, a diferencia de la publicidad que caracterizó los procesos ante la Comisión de Acusación. Es nuestra pretensión afinar mecanismos que garanticen el cumplimiento de la **amplia publicidad de los actos del Consejo**. En la Comisión de Disciplina se han discutido cuestiones que atañen a la correcta administración de justicia en favor de la comunidad: retraso en la tramitación de los expedientes, pérdida de expedientes, maltrato para con los/as empleados/as y las personas sujetas a procesos, etc. Pero, estas no fueron consideradas causales para imponer sanciones disciplinarias.

La situación descrita, ahora tiene un destino aún más incierto, ya que con la última reforma a la Ley del Consejo de la Magistratura, se han unido las Comisiones de Acusación y Disciplina. En los hechos y por la experiencia propia recogida, cada caso podrá ser objeto de una negociación espuria entre todos sus miembros. Los/as jueces/zas serán sujetos de manipulación y presiones, a cambio de recibir una sanción menor y no sufrir el juicio político y raramente se pueda revertir una decisión en el Plenario cuando la mayor parte de sus miembros estarán en esa comisión conjunta. Más grave aún es el hecho de que de los nueve miembros que la integran, cuatro son los representantes del oficialismo. Esta comisión, la que lleva adelante la instrucción de las causas y la citación a los/as magistrados/as para que rindan explicaciones de sus actos, como paso previo a la formulación de una acusación. Por lo expuesto, más allá de la necesaria modificación de esta ley de reforma, en lo que se refiere a la disciplina y remoción de los/as jueces/zas, resulta necesario realizar profundos cambios, entre ellos, la sanción de **códigos de Ética en el ejercicio**

³⁶ Durante el período 1998 a noviembre de 2006 se impusieron sólo 18 sanciones menores, cuando el sentido común indica que las irregularidades de menor entidad son más frecuentes que los casos que merecen la promoción del juicio político, que, sin embargo, fueron más numerosos.

60

de la función judicial. Éstos deben establecer la responsabilidad de los/as jueces/zas ante la sociedad y la reglamentación de las causales de mal desempeño en las funciones, disponiendo concretamente las razones que motivan el alejamiento de los/as jueces/zas de sus cargos y evitando de este modo el uso arbitrario de este instituto que genera un trato desigualitario a quienes integran este Poder. Deben

construirse estándares de calidad en la prestación del servicio (no puede ser habitual la pérdida indiscriminada de expedientes o el atraso consuetudinario en la fijación de audiencias o dictado de sentencias). No es justo ni respeta el derecho de igualdad republicana que la calidad del proceso dependa del/la letrado/a que cada persona logre tener en cuanto a trato diferencial en los estrados.

Por su parte, **el sistema de designación de jueces/zas, si bien ya cuenta con algún control público, debe seguir siendo reformulado para que el mérito sea la condición principal de acceso a la función judicial y limitar la discrecionalidad de los poderes políticos en este proceso.**

Desde el punto de vista del **proceso de selección**, resulta principal **incorporar la participación y control de la ciudadanía desde los primeros pasos del proceso**, a través de la incorporación de observaciones, impugnaciones, así como la posibilidad de elevar pliegos de preguntas a los/as candidatos/as, en el Consejo de la Magistratura.

Debería **revisarse el sistema de selección de los jurados de los concursos de oposición**, encargados de llevar adelante la evaluación de los candidatos y las candidatas, quienes, en muchos casos, no tienen la especialización o capacitación requerida para evaluar aspirantes a determinados fueros o a los tribunales de alzada.

Asimismo, debe **replantearse el mecanismo de evaluación de los aspirantes a la magistratura. Hay que revisar la valoración que se otorga a la prueba de oposición y a los antecedentes de los/as candidatos/as**, de modo tal que permita una verdadera ponderación de las actividades previas, su desempeño anterior en el caso de quienes son magistrados, entre otras cuestiones. Queremos destacar que no todas las actividades académicas revisten igual relevancia. Debe establecerse un puntaje mínimo en el examen de oposición para que el requisito de idoneidad sea efectivamente cumplido. Debe analizarse la posibilidad de otorgarle mayor valoración a la prueba de oposición que a los antecedentes. Hay una

61 contradicción que debe tenerse en cuenta: el trabajo de juez/a es de dedicación exclusiva o al menos deseable que así fuera. A pesar de ello, los/as postulantes con el afán de lograr el puntaje en los antecedentes académicos cargan horas de especializaciones y dictados de cursos sin que exista una ponderación real de la calidad de tales cursos o de las publicaciones o actividades académica desarrolladas por los/as aspirantes.

También, debe garantizarse, en esta instancia, la igualdad de género en el acceso a los cargos de los tribunales. Es un secreto a voces que a pesar de las buenas calificaciones en los exámenes, las mujeres no logran llegar a los cargos de mayor jerarquía puesto que los varones logran tener mayores antecedentes académicos...³⁷

Un aspecto adicional que hace falta mejorar, se refiere a la demora en que se incurre para cubrir las vacantes. En los últimos años, estas demoras responden al hecho de que **el Poder Ejecutivo no tiene un plazo legal para la elección final del/la candidata/a cuyo pliego enviará al Senado**. Esto ocasiona vacantes en una gran cantidad de tribunales y durante un excesivo lapso de tiempo, lo que redundará en perjuicio de una correcta y eficaz administración de justicia. Debemos destacar que durante muchos meses o años, el Poder Ejecutivo tiene demoras en enviar pliegos al Senado pese a que se el Consejo le remitido numerosísimas ternas. (por ej. A marzo de 2007, el PEN acumula alrededor de 73 ternas sin enviar pliegos.) Por otra parte, la acumulación de ternas con candidatos/as que se repiten en más de una de ellas (lo que obliga a que el Consejo eleve al Ejecutivo una lista complementaria con más candidatos/as) otorga mayor discrecionalidad al Poder Ejecutivo, ya que le permite remitir pliegos de aspirantes que están en más de una terna y así tener la posibilidad de elegir a quienes están en los lugares de la lista complementaria, distorsionando el sistema de ternas vinculantes.

La cuestión debe solucionarse mediante normas que fijen plazos para el Poder Ejecutivo, impidiendo el manejo arbitrario de los nombramientos (por ejemplo, presiones sobre candidatos/as que ya son jueces/zas o funcionarios/as en la justicia

³⁷ En sociedades como las nuestras, las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los varones para obtener estos méritos académicos. En muchos casos, las candidatas mujeres obtienen mejores puntajes en concursos de oposición pero reúnen menos antecedentes, muchas veces por las dificultades que implica la doble jornada laboral y el reparto de responsabilidades domésticas, que sigue siendo desigualitario, o porque tienen menos posibilidades reales de acceder a la titularidad de cátedras o cargos docentes.

nacional y que integran ternas en las cuales el PEN no toma una decisión y los/as deja en una situación de debilidad si afectan al oficialismo en sus decisiones jurisdiccionales). Los tiempos en la designación, no pueden depender del control fortuito efectuado por los medios de comunicación y por la población en general. En relación con la **administración del Poder Judicial** a cargo del Consejo de la Magistratura, es preciso dotarla de **mecanismos de control y transparencia**. Por tal razón, hemos propuesto la **publicación de toda la información, dictámenes y resoluciones** en la Página Web del Poder Judicial. En cuanto a la promoción de medidas tendientes a transparentar la administración del presupuesto, hemos propuesto la firma de un convenio con la **Auditoría General de la Nación**. Si bien este Convenio se firmó, y la representante del ARI aportó **el Plan de Trabajo**, no se ha puesto en práctica aún la auditoria de las cuentas. La relevancia radica en que el Poder Judicial de la Nación no es sujeto de control por parte de otros organismos ajenos al propio Poder. Sus normas de contrataciones, si bien han adherido parcialmente al sistema general, no son necesariamente controladas de manera externa de manera tal que se pueda analizar su eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

Por otra parte, también se debe garantizar la **transparencia de la evolución patrimonial de los/as jueces/zas y funcionarios/as**, para lo cual hemos presentado un **régimen de declaraciones juradas con acceso al público**. Si bien, finalmente **se sancionó un régimen de publicidad, éste presenta tantas deficiencias que lo torna absolutamente de difícil acceso y prácticamente ineficaz**.

Deviene imprescindible que la **Escuela Judicial posea un currículum, para que, los temas a examinar no dependan de la elección de quienes ofrecen los cursos**. Deberá incluirse la perspectiva de género, en estos cursos, puesto que está ausente en toda la formación de los/as abogados/as, jueces/zas, funcionarios/as y empleados/as.

La Ley N° 26.080 ha establecido que los cursos de la Escuela Judicial podrán ser contabilizados en los concursos para acceder a la magistratura. Ello requiere una normalización y formalización de la capacitación que allí se imparte. Esto se traduce en el requerimiento de la acreditación en los organismos estatales con facultades para ello (Ej. CONEAU). De otro modo se retroalimentan el tráfico de

63 influencias (quién dicta la clase) y cuántos puntos suma cada uno de los cursos (según la cercanía al responsable).

I.3.5. Jurado de Enjuiciamiento

El Jurado de Enjuiciamiento también fue modificado en su composición, pasando de 9 a 7 miembros: dos jueces/zas; cuatro legisladores/as (dos por la Cámara de Senadores y dos por la Cámara de Diputados de la Nación, uno por la mayoría y otro por la minoría en cada caso); y un/a abogado/a de la matrícula federal.

La nueva Ley N° 26.080 también instituyó que la composición será modificada semestralmente, con el propósito declarado de racionalizar el gasto. Nuestra propuesta había sido reformular su composición, de modo que fuera conformado por sorteo cuando le sean remitidas las acusaciones. En efecto, durante largos períodos el Jurado había tenido un promedio de 1,3 causas al año, lo cual no justificaba que sus miembros gozaran de permanencia en sus cargos, ni que cobraran sueldos abultados, si en la práctica no tenían expedientes en trámite. Esta situación ha cambiado, debido a la promoción de un número significativo de acusaciones contra magistrados/as. Pero la opción del gobierno no tuvo en cuenta que estableciendo una regla de seis meses, y sin que se pueda constitucional, racional y eficazmente modificar jurados en el medio de un proceso (violación de la garantía del debido proceso), puede suceder que haya dos tribunales al mismo tiempo, por lo cual de ningún modo se racionaliza el gasto.³⁸

Otra cuestión que planteamos reglamentar es la renuncia de los/as magistrados/as. Hasta el momento, los/as jueces/zas pueden presentar su renuncia y el Presidente de la Nación debe o no aceptarla.³⁹ Así es que muchos jueces/zas con procesos acusatorios en trámite han presentado su renuncia para evitar el paso por el Jurado de Enjuiciamiento. La aceptación o no de la renuncia se ha prestado a un obvio tráfico de influencias en el Poder Ejecutivo de la Nación.

Se puede presumir que ante las posibilidades de un eventual juicio político,

existen renunciadas anticipadas de jueces/zas que dejan dudas con relación a posibles

³⁸ En los últimos dos años, ha habido dos o tres acusaciones elevadas en el mismo semestre.

64

negociaciones espurias entre el poder político en relación con avanzar en el juicio político o retrasarlo y obtener algún beneficio y luego aceptar aceleradamente la renuncia del magistrado/a.

El motivo por el cual esto sucede es de carácter económico: las jubilaciones de los/as jueces/zas cuentan con el máximo de los privilegios que es conservar el 82% de sus sueldos como magistrados en su monto jubilatorio y el beneficio de todos los aumentos de los/as jueces/zas en actividad.⁴⁰ Si bien esto puede repetirse en otras profesiones, los salarios del Poder Judicial de la Nación, en particular de los/as jueces/zas, son muy elevados y no tributan impuesto a las ganancias. Y no sólo eso, tienen la posibilidad de conservar este privilegio aún renunciando sin la edad jubilatoria. Lo único que impide el privilegio, es haber sido destituido/a. Por lo tanto, proponemos regular las etapas en las cuales un/a magistrado/a puede presentarse para obtener el beneficio jubilatorio de modo anticipado y continuar ejerciendo su cargo, así como aquellas situaciones en las cuales, ante un juicio político se acepta su renuncia.

I.3.6. Mayores y nuevas especializaciones en el Poder Judicial.

La necesidad de una **especialización técnico-jurídica de los/as jueces/zas** de acuerdo con las sentencias que deben dictar, nos compromete a **redistribuir la competencia y crear nuevos fueros en distintas materias**. Como se mencionara con anterioridad, la cantidad de juzgados no asegura el real acceso a la justicia, ni su correcta administración y el modo de impartirla. Nuestra propuesta es mejorar la calidad mediante la **especialización**, previo estudio profundo de las necesidades reales de los/as usuarios/as del sistema.

Así, resulta prioritaria la creación de una justicia especializada en los **derechos de los/as consumidores/as y usuarios/as, la creación de tribunales especializados en concursos y quiebras, juzgados especializados en ejecuciones con competencia tanto en juicios ejecutivos como en ejecución de sentencias, violencia familiar**, entre otras decisiones.

³⁹ La Corte en el caso .Lona. ha dicho que si bien es una facultad discrecional del Presidente no puede dilatarse de forma indeterminada la decisión.

65

I.3.7. Modificaciones en la gestión y organización de la administración de justicia

A fin de contar con una administración de justicia ágil y eficiente, deben optimizarse el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales en sus distintos ámbitos, abarcando no sólo los juzgados, sino también las fiscalías, defensorías, asesorías jurídicas, entre otros. En esta dirección, deben revisarse las **estructuras físicas y organizativas**, dotando las oficinas de **tecnología moderna** que facilite y agilice las tareas (Ej. : comunicaciones electrónicas, tramitación digital de expedientes, etcétera).

Se han desarrollado algunos proyectos en proceso de forma aislada y desarticulada sobre certificación de calidad, digitalización de tramitación de expedientes y estandarización de algunos escritos. Pero, estas propuestas no han partido de un análisis previo de necesidades y objetivos para una mejor administración del servicio de justicia y no cuentan con el consenso mayoritario de los operadores judiciales.

Existen algunas prácticas que se están desarrollando de forma desarticulada, pero con mayor consenso, como la **implementación de la certificación ante el IRAM, para certificar calidad (Norma ISO 9001:2000)**.⁴¹

Estas iniciativas no han sido una política activa y sistemática del Consejo de la Magistratura sino impulsos de algunos Consejeros en particular. Por ello, el análisis previo a la implementación de este tipo de iniciativas y la viabilidad de replicarlas, resulta prioritario.

Nuestro planteo se basa en una política pública que parta de un abordaje integral de prestación del servicio de justicia, teniendo en cuenta quién es el centro de este servicio: las mujeres jóvenes y adultas, hombres jóvenes y adultos, niños y niñas que requieren individualmente que el/la juez/a, y los/as empleados/as comprendan la conflictividad en donde se hallan inmersos. La práctica jerárquica dentro de los juzgados también coadyuva a un trato deficiente entre los mismos

⁴⁰ Conf. Ley N° 24.018.

⁴¹ Para ello los juzgados que voluntariamente han participado han armado manuales de calidad. Allí se describen

mecanismos y logros.

Así se han adoptado los Principios de Calidad (según ISO): a) Organización enfocada al destinatario; b) Liderazgo; c) Participación del personal; d) Enfoque basado en procesos; e) Enfoque de sistema para la gestión; f) Mejora continua; g) Enfoque basado en hechos para la toma de decisión; h) Relaciones mutuamente beneficiosas con el usuario.

66

trabajadores de cada dependencia, que debe modificarse mediante una democratización de estas relaciones internas.

La gestión de calidad que pretendemos se basa en la convicción de que los/as jueces/zas no deben sólo emitir sentencias conforme al derecho sino que deben prestar un verdadero servicio a quienes acceden a la justicia. Ello implica **crear pautas de trabajo que conserven los dos ejes: sentencias constitucionales y justas y la buena atención del/la destinatario/a.**

A tal fin, se debe realizar una **planificación que haya observado: (a) la evaluación del estado actual de situación para utilizarlo como base de crecimiento y (b) la factibilidad de implementación de un plan de acción.**

En cuanto a la organización interna de los juzgados y demás dependencias judiciales, es necesario implementar un **sistema de ingreso y ascenso del personal abierto mediante concurso para garantizar su transparencia e idoneidad.** Este sistema, basado exclusivamente en el mérito, debe evaluar la eficacia en la función de quienes forman parte de estas oficinas. Esto fue propuesto, por parte de la Consejera del ARI, pero fue resistido tanto por el estamento judicial como por el bloque oficialista.

Es necesario, igualmente, establecer **sistemas de control de gestión**, que revisen la productividad, calidad y desempeño de los juzgados, es decir, un sistema de evaluación del funcionamiento de los tribunales de acuerdo con criterios objetivos.

Asimismo, es imprescindible instrumentar **un plan de reestructuración de infraestructura** edilicia que brinde condiciones mínimas de comodidad, tanto para los/as empleados/as y funcionarios/as, como para la ciudadanía, en general. El Plan Edilicio, hasta ahora aprobado, no se basó en las experiencias de los/as usuarios/as en sentido amplio (público, abogados/as, jueces/zas, empleados/as, etc.). Existen algunas experiencias internacionales al respecto que pueden utilizarse como insumo de investigación.⁴² Debe repensarse en términos de prestación de servicios adecuados a la temática. Proponemos la adecuación de juzgados según temática, asegurando intimidad en casos de violencia familiar y violencia sexual, centralización de oficinas para trabajos interdisciplinarios para no revictimizar a las personas,

⁴² www.poder-judicial.go.cr/secretariadegenero

67

instalación de salas Gessel, y condiciones reales de accesibilidad para personas con movilidad reducida.

La propuesta se basa en una visión del Poder Judicial que, además de ser uno de los Poderes del Estado, es el que brinda el servicio de administración de justicia, y el que debe asegurar la tutela de los derechos fundamentales respetando la dignidad de las personas que acuden a este servicio.

I.3.8. Reorganización de la Justicia Federal

Nuestra Constitución estableció un sistema de integración entre la justicia federal y las justicias provinciales que ha sido profundamente distorsionado por las malas prácticas institucionales y políticas. El peso de la **justicia ordinaria de la Capital Federal (que debe ser traspasada íntegramente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)**, la creación indiscriminada de tribunales federales por razones clientelares o presiones de los gobiernos provinciales, el aumento descontrolado de la competencia federal y las distorsiones propias del funcionamiento de la Corte Suprema, han generado una justicia federal inadecuada para las actuales condiciones institucionales del país, con muchas estructuras ociosas y otras sobrecargadas de trabajo, especialmente débil frente a las presiones externas e ineficaz para resolver los asuntos estrictamente federales, generalmente de mayor complejidad o vinculados a problemas de gravedad institucional.

En este marco, **se impone una profunda reorganización de la justicia federal** que, respetuosa del diseño constitucional, contemple una **nueva distribución de funciones y recursos, recupere el carácter excepcional de su competencia, concentre recursos en los casos complejos y de gravedad institucional**, y concrete una verdadera integración con las justicias provinciales en el compromiso de hacer efectiva la legislación común del país y las garantías

constitucionales.

68

I.3.9. Reorganización del Ministerio Público

Pensamos que para mejorar la calidad del servicio de administración de justicia hace falta introducir cambios en el Ministerio Público, Fiscal y de la Defensa. Es necesario **modificar el sistema actual de designación del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación y demás funcionarios/as del Ministerio Público**, y establecer un procedimiento transparente que priorice el mérito e idoneidad de los/as postulantes. Para ello, resulta imprescindible **limitar la discrecionalidad de los poderes políticos e incorporar mecanismos de participación ciudadana** tales como audiencias públicas, consultas previas a la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, etc. Si bien en esto se ha avanzado mediante el dictado del Decreto N° 588/2003, no se ha redefinido el perfil de ambos/as funcionarios/as. En nuestra propuesta concurren tanto la especialización en la materia como la capacidad para diseñar políticas, administrar eficientemente el organismo y con clara vocación democrática.

Por otra parte, **se debe encarar una profunda reorganización del Ministerio Público Fiscal** para que asuma, de un modo más eficiente, su tarea primordial de investigar los delitos en el contexto de un país que debe profundizar su lucha contra la impunidad estructural, en especial la de los sectores más poderosos y vinculados a la corrupción.

Es preciso implementar un modelo de **gestión descentralizada y la distribución de causas penales en fiscalías especializadas en algunas materias**. Ello redundaría en una **mayor capacidad investigativa basada en la especialidad de los fiscales a cargo de estas dependencias** que incrementaría la eficacia del sistema de investigación, persecución penal y sanción a los responsables. **El proyecto debería acompañarse de concursos públicos, abiertos y transparentes, para la selección de fiscales especializados/as** en tales materias.

Hasta el momento se han creado varias unidades especiales pero en carácter de asesoras y coordinadoras de las actividades del resto de los/as

69

fiscales.⁴³ Es decir, continúa la dispersión respecto al mismo tipo de investigación. Asimismo, se han creado fiscalías barriales cuyo seguimiento debe implementarse puesto que por reportes informales el resultado ha sido dispar por la conflictiva relación entre los fiscales y la Policía.⁴⁴

Es una deuda aún, **diseñar un plan de política criminal integrado y sostenido en el tiempo**. El Estado debe identificar prioridades y objetivos deseados. Esto se debe traducir en las **instrucciones del Procurador, las que deben ser publicadas y respetar la transparencia**. No puede continuarse con medidas efectistas, pero poco efectivas, en pos de conveniencias electoralistas. Se instalan pretendidos debates públicos sobre la preponderancia de ciertos delitos sobre otros, sin sustento fáctico ni técnico.

La coincidencia de quienes se dedican al estudio de la temática es rotunda: el Ministerio Público Fiscal se puede optimizar si se **umentan los niveles de especialización por temática y complejidad de la misma, fomentando el trabajo en equipo y generando investigaciones propias**. A ello, debe agregársele como política de estado fundamental la **reestructuración de la Policía Federal** (esto se desarrollará en otro acápite). Es imprescindible la modificación de la relación entre ambos órganos estatales.

Por el momento, no es una regla general que los/as jueces/zas cumplan la delegación en el Fiscal de la instrucción del caso. Todavía es una potestad, y no un deber procesal.

Por eso, estas iniciativas irán acompañadas de **una profunda reforma legislativa en materia penal, especialmente en el proceso penal**, a fin de adecuar el proceso a las garantías que la Constitución y los tratados establecen, profundizando el sistema acusatorio en plenitud, consagrando la disponibilidad de la acción penal, valorizando la participación de las víctimas en los procesos, agilizando la etapa instructora y logrando el establecimiento de juicios orales cercanos a la fecha del hecho.

⁴³ Unidad Fiscal de Investigaciones de Delitos Tributarios y Contrabando, Unidad de Asistencia para causas por violaciones de los Derechos Humanos por el Terrorismo de Estado, Unidad de Investigación de los Delitos

Cometidos en el RENAR, Programa de Acercamiento a la Comunidad, Niñez y Adolescencia, Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad Social, Programa de Control Carcelario, Fiscalía de Investigaciones Administrativas, Unidad Fiscal Móvil para la investigación de Secuestros Extorsivos, Oficina de Asistencia Integral a la Víctima, Unidad para la investigación de Delitos contra la Integridad Sexual, trata de Personas y Prostitución Infantil.

⁴⁴ Fiscalías de Pompeya, La Boca y Saavedra.

70

Ello debe ir acompañado de concursos transparentes y públicos para el acceso a los cargos. Si bien la designación de los/as fiscales es actualmente por concurso público, su tramitación ha sido profusamente criticada por su manipulación. En cuanto a la Defensoría General de la Nación, garante del debido proceso y de los derechos humanos de quienes acceden a la justicia por distintos motivos, impulsamos realzar su rol mediante la promoción de políticas generales para el mejoramiento de la justicia. Defensores/as oficiales en todas sus especialidades reciben a diario casos similares, que reciben tratamiento diferente de acuerdo con la formación del/la funcionario/a.

La calidad en la defensa de los/as imputados/as de determinados delitos, o bien de las personas de escasos recursos o menores de edad requieren especialización en la temática, además de vocación democrática. Muchos de estos casos son útiles para el análisis de la política pública no sólo en el ámbito criminal sino respecto de temas de interés público. Proponemos que la Defensoría estudie e impulse casos de litigio colectivo y también iniciativas legislativas.

Además, teniendo en cuenta la tarea que desempeña en orden a la defensa de derechos fundamentales, creemos fundamental una asignación presupuestaria acorde y la revalorización de su función.

I.3.10. Reforma Integral del Código Procesal Penal de la Nación

ARI ha presentado, junto con diputadas de otras bancadas, **un proyecto de ley para la reforma integral del Código Procesal Penal de la Nación**, elaborado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP⁴⁵, que tiene como finalidad remover las bases obsoletas e ineficientes de nuestro Sistema de Justicia Federal. El objetivo es erradicar prácticas, actitudes y restricciones que hoy causan una ineficiencia ya intolerable para la gran mayoría de la población y que producen un daño enorme a las instituciones republicanas y democráticas.

Este proyecto aspira sentar las bases legales de una justicia federal moderna, adecuada a la Constitución Nacional y a los Pactos Internacionales, dotando de instrumentos que permitan encarar tareas tan difíciles como la

71

persecución penal de la corrupción, de la criminalidad organizada, del narcotráfico, de los desfalcos a la administración pública y otros tantos delitos graves de exclusiva competencia federal, en un marco de estricto respeto a las garantías individuales.

En particular, **los objetivos perseguidos con esta reforma, son los siguientes:**

1. Obtener una mayor claridad y precisión en los roles de los diversos órganos que intervienen en el proceso penal.
2. Acentuar el principio acusatorio, a través de la atribución de la investigación al Ministerio Público Fiscal, y simplificar el proceso.
3. Preservar y fortalecer el poder de los/as jueces/zas, reservando su intervención a lo estrictamente jurisdiccional.
4. Valorizar el juicio como instancia institucional para la vigencia de la ley y para la resolución de los conflictos penales.
5. Afianzar la vigencia del principio de imparcialidad de los/as jueces/zas mediante el retiro de aquellas funciones que pueden condicionar su pronunciamiento.
6. Procurar una mayor eficacia global del sistema de justicia penal tanto en la relación a la persecución de los delitos, como en la tutela de los derechos y garantías individuales.
7. Brindar solución a la sobrecarga de trabajo que aqueja a algunos organismos judiciales, como consecuencia de una distribución poco equitativa de los asuntos.
8. Procurar un mayor acotamiento en los plazos de duración del proceso.
9. Desarrollar una mayor capacidad de investigación especialmente con relación a delitos complejos o de alto impacto social.
10. Regular el procedimiento para asuntos especiales y complejos.
11. Favorecer una mayor intervención de la víctima del delito.
12. Contemplar formas compositivas del conflicto penal, a efectos de atenuar la

aplicación de los instrumentos punitivos y posibilitar que se destinen mayores recursos institucionales a la persecución y castigo de los delitos que más afectan a la sociedad.

⁴⁵ <http://www.inecip.org/principal.htm>

72

13. Optimizar y racionalizar el empleo de los bienes, recursos e instrumentos de órganos e instituciones vinculados con la investigación y juzgamiento de delitos.

14. Extender la oralidad a todas las instancias del proceso, a fin de simplificar y flexibilizar el trámite.

15. Procurar la participación de la ciudadanía en el juzgamiento del delito.

I.3.11. Reformas en la Defensoría del Pueblo de la Nación

Una de las razones fundamentales que determinaron la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, fue la necesidad de atenuar el sistema hiperpresidencialista que regía, para lo cual, entre otras cosas, se incorporaron nuevos organismos de control, se limitaron ciertas atribuciones que venía ejerciendo de hecho el Presidente de la Nación y se transfirieron otras facultades a nuevos órganos.

El Defensor del Pueblo es uno de esos órganos de control de la Administración Pública, incorporado en el artículo 86.

Dicha norma estableció que la Defensoría es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, dotándolo de autonomía funcional, independiente de cualquier instrucción de las autoridades.

Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El mismo Artículo 86 lo dota de legitimación procesal, y establece que es designado y removido por el Congreso de la Nación, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Dura en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado/a por una sola vez. Por su parte, el artículo 43 de la Constitución, le reconoce legitimación procesal para interponer la acción de amparo colectivo.

Para poder cumplir con sus funciones el Defensor del Pueblo cuenta con una serie de atribuciones. Además de la ya mencionada legitimación procesal, puede iniciar y proseguir de oficio o a petición de interesado cualquier investigación conducente a cumplir con su misión, facultándolo para solicitar expedientes,

73

informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil a los efectos de la fiscalización, y a realizar inspecciones, verificaciones y, en general, determinar la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación. Igualmente, puede proponer la modificación de normas legislativas o administrativas, y efectuar advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes legales y funcionales y propuestas para la adopción de nuevas medidas, y tiene el deber de presentar informes anuales al Congreso, dando cuenta del tipo y número de quejas presentadas, de las que fueron rechazadas, así como de las que fueron objeto de investigación y su resultado. Para el desarrollo de su labor, cuenta con delegaciones en algunas ciudades del interior del país.

Consideramos que este organismo puede jugar un rol de importancia en el control de la Administración Pública y en la defensa de los derechos de los/as ciudadanos/as. Para mejorar y potenciar su trabajo, abordamos adoptar algunas medidas.

a. Delegaciones en todas las provincias: en orden al sistema federal adoptado por nuestro país y para una mejor protección de los derechos de toda la ciudadanía, es fundamental que la Defensoría del Pueblo tenga delegaciones, por lo menos, en todas las provincias. Asimismo, es importante destacar la necesidad de contar con delegaciones en los principales municipios de las provincias, teniendo en cuenta la cantidad de habitantes, sus condiciones económicas, posibilidad de acceso a servicios básicos, etc. Por otro lado, y siempre con el fin de mejorar el acceso a la justicia entre los sectores más vulnerables, será necesario contar con delegaciones itinerantes en aquellas zonas que, por sus características, sean de difícil acceso. De esta manera, se contribuirá a resguardar los derechos desde los espacios provinciales y municipales, y a consolidar, con la intermediación de las delegaciones, las relaciones entre el Estado y la sociedad y a defender el desarrollo local y regional equitativo.

b. Designación del Defensor del Pueblo: existen dos puntos relevantes a tratar. En primer lugar, habría que establecer que la postulación de los/as candidatos/as quede a cargo de quienes representan a las minorías en nuestro sistema institucional, toda vez que es el órgano encargado de velar por los derechos de los individuos ante los abusos de los órganos estatales. En segundo lugar, es necesario

establecer mecanismos de participación ciudadana en la designación de este funcionario/a⁴⁶, de modo tal que, con anterioridad a la designación, pueda ser interrogado/a acerca de sus posiciones con respecto a temas vinculados a la labor del organismo. Quien sea propuesto/a para el cargo debería presentar cuál es su programa de gestión, a fin de transparentar qué temas priorizará.

Asimismo, las sesiones legislativas que consideren la aprobación de la designación del Defensor deberían ser realizadas con la mayor publicidad, para fomentar la transparencia en la argumentación que funda tal designación.

c. Legitimación procesal: si bien la Constitución Nacional expresa que el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, nuestros tribunales -y en particular la CSJN⁴⁷- han sido reacios en aceptar esta capacidad a la Defensoría. Por lo tanto proponemos que se reconozca, en la Ley de Creación de la Defensoría del Pueblo de la Nación, la legitimación procesal necesaria para que este órgano pueda cumplir sin obstáculos formales sus funciones y objetivos.

d. Especialización mediante Adjuntías: creemos adecuado una reorganización interna del trabajo de la Defensoría y la creación de Adjuntías especializadas⁴⁸, con sus respectivos responsables. Entre ellas: Adjuntía para el control de la Administración Pública; Adjuntía para los Derechos Humanos; Adjuntía para los Derechos de las Mujeres; Adjuntía para los Derechos de las Personas con Capacidades Diferentes; Adjuntía para los Derechos de la Niñez y Adolescencia; Adjuntía para los Derechos de Usuarios/as y Consumidores/as; Adjuntía para los Derechos de los Pueblos Originarios, entre otras. Creemos que este tipo de

⁴⁶ Se han presentado proyectos para la modificación de esta ley, entre ellos uno promoviendo canales de participación popular en la selección del Defensor, pero no han tenido tratamiento en el Congreso de la Nación.

⁴⁷ Ver .La (negada) legitimación activa del Defensor del Pueblo de la Nación para accionar en defensa de los derechos de incidencia colectiva. de Francisco Verbic, publicado en el Suplemento de Derecho Procesal de eldial.com el 24/10/05.

⁴⁸ Actualmente, el Defensor del Pueblo de la Nación clasifica sus denuncias en las siguientes áreas funcionales y temáticas: 1. Área Derechos Humanos, Administración de Justicia, Acción Social, Mujer, Niñez y Adolescencia; 2. Área Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa; 3. Área Administración Económica, Financiera y Tributaria, Usuarios, Obras y Servicios Públicos; 4. Área Administración del Empleo y Seguridad Social; 5. Asesoría Legal y Contencioso.

De los indicadores acumulados de octubre de 1994 a diciembre de 2004, surge que del total de actuaciones iniciadas por la Defensoría del Pueblo, desde el Área Derechos Humanos, Administración de Justicia, Acción Social, Mujer, Niñez y Adolescencia, se han originado sólo el 7,00 %. Un 27,10% de intervenciones tuvieron origen en el Área Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa. El Área Administración

75

organización redundará en un mayor compromiso de cada responsable de área y en una mejor y más especializada respuesta a los distintos reclamos y problemas que el órgano debe atender⁴⁹.

Entre las Adjuntías especializadas, es necesario crear una destinada a

Asistencia Jurídica Gratuita a la Víctima, que tenga representación en todas las provincias, con el objeto de proveer de orientación, asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito a todas las víctimas y familiares de víctimas de delitos penales que no pudieran afrontar el pago de un/a abogado/a particular⁵⁰. Este cuerpo debe estar conformado por profesionales designados a través de un concurso público de oposición y antecedentes, debiendo contar con representación igualitaria de género.

e. Transparencia en el funcionamiento interno: es necesario contar con reglas transparentes que permitan conocer los criterios del órgano para la selección de los reclamos que atenderá, cómo se destinan los recursos humanos y materiales- del organismo, y cuáles son las áreas prioritarias en la gestión del/la funcionario/a.

f. Monitoreo de políticas públicas: el incumplimiento por parte de los Estados en hacer efectiva la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, configura la principal y más aguda violación a los derechos humanos tanto en la escala nacional como regional o local. Esta situación es verificable no sólo a través de la ausencia de articulación normativa con los referidos derechos, sino también por la falta de control de la ejecución presupuestaria y de todas las acciones u omisiones del gobierno con relación a las obligaciones pautadas. Debe tenerse en cuenta que las políticas sociales responden, muchas veces, antes que a la promoción de los derechos humanos a conveniencias económicas o a sostener el

.clientelismo. político; de allí que, sobre que el Estado no cumple siempre con sus obligaciones, cuando lo hace, muchas veces lo hace mal.

Económica, Financiera y Tributaria, Usuarios, Obras y Servicios Públicos inició el 45.30 % de las actuaciones; y el Área Administración de Empleo y Seguridad Social el 20,10%.

⁴⁹ Este tipo de adjuntías especializadas ha tenido éxito en otros países, como es el caso de la Adjuntía de los Derechos de la Mujer en la Defensoría del Pueblo de Perú.

⁵⁰ Esta medida ya fue mencionada oportunamente en el apartado referido a acceso a la justicia. Por otro lado, en el Congreso de la Nación, la iniciativa de la Diputada Carrió se ha presentado en el año 2006 el proyecto de ley que tiende a la creación de la Adjuntía de Asistencia Jurídica Gratuita a la Víctima (3092-D-2006).

76

La Defensoría del Pueblo debe contar con un sistema de monitoreo de las políticas públicas que le permita formar un juicio objetivo sobre la forma en que el Estado cumple con sus responsabilidades primordiales tanto de origen legal (en todo el orden jerárquico constitucional de normas), como las que resultan de la naturaleza misma de las funciones administrativas que le competen. Así, el objetivo es solidificar un diálogo entre los diferentes organismos de decisión e implementación de políticas públicas, a los fines de cumplir con los estándares exigidos por la comunidad internacional y a los cuales nuestro país se comprometió.

g. Función educativa: es diariamente observable que muchas autoridades administrativas desconocen las leyes que deben aplicar, generando así los mayores abusos. Para evitar esos extremos, la Defensoría del Pueblo deberá propiciar programas educativos para funcionarios/as públicos/as. Una tarea semejante se debe realizar en el seno de la población que desconoce cuáles son sus derechos y sus mecanismos de tutela y, por lo tanto, no puede hacerlos valer.

Esta labor facilitará no sólo el conocimiento sino la apropiación de sus derechos por parte de la ciudadanía y, la posibilidad de que exijan a los órganos del Estado los compromisos asumidos para la protección y promoción de los derechos humanos fundamentales.

I.4. Plan federal de lucha contra la corrupción

I.4.1. Corrupción: Un poco de historia

El contexto de debilidad institucional no es fruto de la casualidad, ni parte del aprendizaje que debemos cursar en nuestra relativamente reciente democracia. Por el contrario, la red de impunidad se comenzó a tejer en la década del 70' siendo un elemento indispensable para las transformaciones que se fueron realizando en el país. No fueron hechos aislados, sino un sistema que se fue adaptando durante la Dictadura y la democracia, donde no sólo se cooptaba la voluntad de los/as funcionarios/as, sino que se involucró al conjunto de los partidos políticos a través del financiamiento de su actividad.

77

La situación se agravó a través de la captura del Poder Judicial -por medio de la ampliación de la Corte Suprema de Justicia y la designación de jueces subordinados al poder de turno en el fuero criminal y correccional federal durante el gobierno de Carlos Menem-, y por medio de la desactivación de los organismos de control existentes (Auditoría General de la Nación -AGN, Sindicatura General de la Nación -SIGEN- y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas) y, por la falta de transparencia y publicidad de los actos de gobierno.

Esta situación especialmente diseñada, actuó como un traje a medida para hacer negocios corruptos en perjuicio del Estado, pues **cuando la corrupción se encuentra institucionalizada, adquiere un carácter difícilmente reversible, dado que se alimenta a sí misma y afecta a los propios mecanismos implementados para contenerla y combatirla.**

Así fue que se transfirieron ingresos a algunos sectores industriales, financieros y empresarios a partir de desgravaciones impositivas y el establecimiento de condiciones especiales para la renta financiera. Asimismo, el dinero de la corrupción sirvió para financiar campañas políticas y prácticas clientelares, enriquecerse ilícitamente, pagar sobresueldos a cambio de favores en algunos casos, y para comprar silencio y complicidades en otros.

El exceso de discrecionalidad e impunidad con el que actuaron nuestros dirigentes se vio reflejado notablemente en el proceso privatizador y de achicamiento del Estado recetados por el Consenso de Washington, y también implicó un grave aumento de la corrupción transnacional.

Las naciones de distintas regiones del mundo procedieron a dictar normas de carácter internacional para prevenir y luchar contra la corrupción. En nuestro continente, se dictó, en el marco de la Organización de Estados Americanos en

1996, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), aprobada en nuestro país por Ley N° 24.759, mientras que los países centrales dictaron en el seno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, la Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, aprobada por Ley N° 25.319.

Igualmente, tuvo sanción la Convención de la Organización de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por Ley N° 78

25.362, teniendo este proceso su último capítulo con la reciente firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, en Mérida, México, en noviembre de 2003.⁵¹

I.4.2. Estrategia federal de prevención y lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción es uno de los desafíos más importantes y difíciles a los que se debe enfrentar nuestro país. Requiere acciones en todo el territorio federal, e incluso trascendiendo los límites nacionales, y debe ser encarada desde tres ejes:

- **diseño e implementación de mecanismos idóneos de prevención;**
- **investigación y castigo de los hechos de corrupción, y**
- **concientización/difusión de esta problemática.**

Proponemos una estrategia federal en la lucha contra la corrupción, en la cual se instará a formalizar convenios de cooperación entre el gobierno central y las autoridades de provincia y municipales, sin que por ello se interprete como un avasallamiento a las autonomías reconocidas en la Constitución.⁵²

I.4.3. Estrategias de prevención

1. Toma de conciencia y diagnóstico del problema⁵³

⁵¹ ARI ha presentado un proyecto para otorgar jerarquía constitucional a la Convención Interamericana contra la Corrupción por considerar, en líneas generales, que **la corrupción impide el pleno goce de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales con igual jerarquía constitucional** (Proyecto N° 6078-D-03).

⁵² **Las razones de adoptar una estrategia federal por parte de ARI** se deben a que nuestra estructura de Estado es descentralizada, en donde coexisten un gobierno central, con 23 provincias, más los municipios en cada una de ellas, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de estas jurisdicciones que gozan de autonomía, cuentan, igualmente, con su respectiva división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, más Ministerio Público como órgano escindido del Poder Judicial en algunos casos), lo cual torna más compleja la situación. En este marco sistémico, se registra una importantísima transferencia de dinero desde el gobierno federal a los gobiernos provinciales, en donde se encuentran la mayoría de los/as funcionarios/as públicos, pero en donde también existe una falta de control mayúscula sobre el destino que se le da a esos recursos, porque los defectos de nuestro sistema institucional se engrandecen en muchas administraciones provinciales y locales.

⁵³ Para la elaboración de esta propuesta se han utilizado los lineamientos esbozados en el Plan de Gobierno ARI 2003, el documento .Decálogo del Grupo Federal de Monitoreo y difusión de la Convención Interamericana Contra La Corrupción., elaborado por un grupo de ONG.s asistidas por técnicos en la materia, propuestas presentadas por la Oficina Anticorrupción ante el Diálogo Argentino, e informes elaborados por especialistas de ARI.

79

Existe una primera etapa, consistente en la de toma de conciencia de la situación. Debido a los grandes escándalos de corrupción que han tenido estado público, puede afirmarse, y así lo demuestran las encuestas, que existe en la población una noción de la amenaza del problema.

Cuando se desconocen las razones que alientan prácticas corruptas o los organismos más proclives a corromperse, el primer paso en la planificación de soluciones consiste en recabar información y sistematizarla. Se realizarán diagnósticos para detectar las falencias legales, organizacionales o de control que alientan tales prácticas, cómo actúa o influye el contexto o los operadores externos, por qué se trabaron soluciones en el pasado, cuál ha sido la eficacia de los mecanismos sancionatorios y la percepción de los actores/trices clave. Asimismo, resultará importante mensurar la dimensión del problema, y los resultados de la implementación de ciertas políticas públicas para evaluar su desempeño.

2. Fortalecimiento y Creación de Organismos de Control: Creación de Agencias Especializadas en materia de Ética Pública

Resulta indispensable crear **Agencias Especializadas o, fortalecer las ya existentes, a nivel nacional, provincial y municipal** -y en cada uno de los poderes que componen dichas jurisdicciones-, cuya **misión central sea velar por el cumplimiento de la normativa sobre Ética Pública** (en especial, cuestiones vinculadas a la recepción, control y publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales y al control de los conflictos de intereses), y la **normativa sobre Empleo Público que contiene los deberes, prohibiciones y obligaciones o incompatibilidades que alcanzan a las distintas clases de funcionarios/as, ya**

sean políticos/as o de carrera, electos/as, seleccionados/as, designados/as, o contratados/as.

Igualmente, estas agencias serán las encargadas del diseño e implementación de los programas y estrategias de prevención de la corrupción, acceso a la información, transparencia y participación ciudadana.

En estas Agencias, de acuerdo con la experiencia en otros países, deberá predominar un perfil técnico y cierta estabilidad que les permita trascender a los gobernantes que las han creado. Sus autoridades deben ser designadas **mediante**

80
mecanismos de selección públicos basados en el mérito, y en un análisis previo de su situación patrimonial y frente a la normativa sobre conflictos de intereses; deberán contar con autonomía funcional y financiera; la remoción de sus autoridades no deberá depender de la voluntad de las autoridades políticas (poseerán un plazo o mandato determinado que no coincidirá con el período de un gobierno, y sólo podrán removerse con causa).

Atento que muchas de las conductas que esta institución investigará pueden configurar delitos penales, resulta importante otorgarle la posibilidad de presentar denuncias y constituirse como parte querellante en el proceso que corresponda.

3. Rediseño y profesionalización de la AGN y SIGEN

Para poder prevenir y combatir en forma más directa la corrupción, es preciso **reestructurar tanto la Auditoría General de la Nación (AGN) como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)** a fin de dotarlas de mayor eficiencia.

Se deben generar **mecanismos públicos y transparentes de selección, designación, promoción y remoción para que todos sus funcionarios/as** sean de carrera y, así garantizar la independencia funcional de estos órganos, promoviendo una continua evaluación y seguimiento de sus acciones. Además, resulta central propiciar una mayor **autonomía de los/as auditores/as internos/as**. En el proceso de consolidación de estos organismos, se debe promover un mayor apoyo político y social, a través de métodos que den mayor publicidad a las acciones que realizan. Es prioritario, generar mecanismos de seguimiento sobre los informes realizados por dichos organismos a fin de conocer cuál es el destino de las investigaciones llevadas a cabo.

ARI ha propuesto un proyecto de Ley para reformar la AGN y la SIGEN, en el cual se incluyeron los lineamientos siguientes:

1. Método de designación del Síndico General de la Nación y síndicos/as adjuntos/as mediante un proceso público, basado en el mérito, y en un análisis previo de su situación patrimonial y frente a la normativa sobre conflictos de intereses;
2. Método de designación de los siete integrantes de la Auditoría General de la Nación (AGN): Presidente/a de la Auditoría, designado/a por el principal partido

81
de la oposición. En cuanto los/as auditores/as restantes, corresponderá la designación de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados, uno representando al bloque de la mayoría, y los dos restantes a los bloques de la primera y segunda minoría de cada Cámara, respectivamente. De esta manera, se garantiza que el control del organismo no esté en manos del partido mayoritario. En todos los casos, se implementará un sistema público basado en el mérito, en el que la sociedad civil podrá valorar los antecedentes de los/as candidatos/as propuestos/as, presentando sus apoyos e impugnaciones ante las Cámaras respectivas.

3. Mayor independencia de las unidades de auditoría interna, las que serán seleccionadas por concursos de oposición y antecedentes, y dependerán jerárquica y presupuestariamente de la SIGEN.
4. Ampliación de las competencias de las Unidades de Auditoría Interna.
5. Normas especiales de conflictos de intereses o incompatibilidades a las que estarán sujetas sus autoridades.
6. Ampliación del tipo de control que realizan, agregándose al control posterior, el control previo y concomitante, de acuerdo con los planes de auditoría que se establezcan.
7. Publicidad de sus auditorías, planes de auditoría anuales e informes anuales de su gestión.
8. Creación de Comités de Control para monitorear el cumplimiento de las observaciones o recomendaciones que se realizan en los informes de auditoría,

con informes periódicos de avance realizados por los responsables de la jurisdicción o entidad.

9. Mayor cooperación, coordinación e intercambio de información con otros organismos de control, nacionales, provinciales o de otra jurisdicción.

10. Competencia para que la AGN pueda presentar denuncias ante la justicia, o constituirse como querellante.

11. Mayor autonomía a la SIGEN y AGN para elaborar y aprobar los planes operativos anuales o de auditoría.

82

12. Creación de mecanismos de consulta o canales de participación para que organizaciones de la sociedad civil propongan jurisdicciones o entidades a auditar, o se introduzcan puntos de auditoría en los planes operativos anuales, o cooperen en el control concomitante de la ejecución presupuestaria o en el seguimiento de la implementación de recomendaciones.

13. Sanciones más graves para los/as funcionarios/as que no cooperan en el marco de las auditorías y que no cumplan con las observaciones o recomendaciones en forma injustificada.

14. Competencia para la AGN de solicitar a la Justicia el secuestro de documentación que le fuera negada por una jurisdicción o entidad.

15. Establecimiento de un mecanismo para que el organismo auditado anule un acto administrativo que el órgano de control correspondiente concluya que está viciado de nulidad absoluta.

16. Transferencia a la AGN del control de las declaraciones juradas patrimoniales de los/as integrantes del Poder Legislativo.

17. Fortalecimiento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

4. Otros organismos de control (Entes Reguladores y Unidad de Información Financiera)

De igual forma, se promoverá la reforma y el fortalecimiento de otros organismos de control existentes, como la **Unidad de Información Financiera**, creada para investigar las operaciones sospechosas de lavado de dinero, la que deberá ser dirigida por personas con idoneidad técnica y no sujeta a la politización del organismo que sufrió por las últimas reformas promovidas desde el oficialismo. En este sentido, proponemos que la UIF sea dotada de los recursos necesarios para llevar adelante su función eficazmente. En la actualidad, esta situación, constituye un obstáculo que sólo se explica en la falta de voluntad política para investigar. Se revertirá el tipo de composición y atribuciones dispuestas por la ley recientemente sancionada, eliminando el carácter político y centralizado en el presidente y volviendo a un sentido técnico, basado en el mérito de sus integrantes. Por otra parte, se abrirá el secreto fiscal a los fines de que la UIF pueda cumplir su función

83

con las debidas herramientas, entre otras iniciativas, tendientes a promover una mejor y más rápida investigación.

En todos los casos, se reforzará a los organismos de control, presupuestariamente, para que puedan cumplir en forma cabal con sus competencias específicas.

I.4.4. Sanción, Reforma e Implementación de la Normativa sobre Ética Pública

Actualmente, rige en el ámbito nacional la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública⁵⁴, sin embargo, ciertos aspectos de la Ley mencionada deben ser reformulados.

a. Conflictos de intereses:

Debe contener normas sobre conflictos de intereses que tengan por objetivo general prevenir la captura del Estado, por parte del sector privado, evitando que se produzcan situaciones en las que un/a funcionario/a, por acción u omisión, pueda obtener beneficios personales de cualquier índole .por ej. laborales, económicas, financieras o políticas- para sí o para una tercera persona .sea física o jurídica, en detrimento del interés general, al que están llamados a tutelar o representar.

Tiene que contemplar sanciones para el/la funcionario/a que incurra en conflictos de intereses y ciertas consecuencias jurídicas referidas a la validez del acto o decisión que se haya adoptado en tal situación (como la nulidad del acto jurídico), junto con el establecimiento de autoridades de control que apliquen las sanciones referidas, o que puedan tomar decisiones de carácter preventivo para proteger al interés general y, para evitar que el/la funcionario/a incurra en una

situación de conflicto de intereses.

Impulsaremos una reforma a fin de reglamentar el régimen para las situaciones de conflictos de intereses de Ministros, Secretarios y Subsecretarios.

⁵⁴ En su Artículo 47 se invita a las provincias y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires para que dicten normas sobre regímenes de declaraciones juradas públicas, obsequios e incompatibilidades vinculadas con la ética de la función pública y debería impulsarse una legislación de esta naturaleza en aquellas jurisdicciones provinciales y municipales que no lo han hecho

84

De igual forma, proponemos el control de los conflictos de intereses que pudieran surgir respecto de los/as directores/as y empleados/as de alta jerarquía de las sociedades comerciales con participación de capital estatal.

b. Régimen de publicidad de declaraciones juradas patrimoniales:

Los mecanismos para dar a publicidad las declaraciones juradas patrimoniales de los/as funcionarios/as, salvo en el Poder Ejecutivo Nacional en donde se ha reglamentado correctamente la Ley N° 25.188 de Ética en la Función Pública, no responden a estándares internacionales sobre la materia, en términos de plazos y requisitos exigidos para la publicidad y control de su contenido.

ARI, para corregir las deficiencias señaladas, presentó desde el lugar que ocupara en el Consejo de la Magistratura de la Nación, un proyecto para reemplazar el régimen del Poder Judicial aprobado por la Acordada N° 1/2000 de la Corte Suprema de Justicia, para que se ejercieran los controles correspondientes y para que, con la sola invocación del interés ciudadano, cualquier persona que así lo solicitara, obtuviera copia de la declaración jurada de un integrante de dicho Poder en el plazo de tres días hábiles, previa declaración de sus datos personales y de domicilio, y la reserva de ciertos datos que pudieran afectar la intimidad o seguridad del/la funcionario/a declarante. Sin embargo, este proyecto fue aprobado parcialmente por la Res. 562/05, y las modificaciones que sufrió distorsionaron el libre y rápido acceso a las declaraciones. Tanto el bloque mayoritario como los/as jueces/zas cercenaron la publicidad de las declaraciones.

Impulsaremos regímenes similares en las provincias y municipios. Las declaraciones deben contener la situación patrimonial del/la funcionario/a y sus antecedentes laborales, a los fines de controlar posibles conflictos de intereses e incompatibilidades, más la situación patrimonial de su cónyuge o conviviente y de sus hijos/as menores no emancipados. También, deben contemplar sanciones adecuadas en caso de incumplimiento en la presentación, tales como la retención del pago del 30 % del salario del/la incumplidor/a, hasta tanto cumpla con la obligación.

Se promoverán, igualmente, convenios entre los distintos registros de comercio y de propiedad en general .de inmuebles, automotores, yates, aeronaves⁸⁵ que permitan el cruzamiento de datos a fin de reforzar el control sobre el contenido de lo declarado.

c. Compras y Contrataciones

Los sistemas de adquisiciones de bienes y servicios, por parte del Estado, deben, ante todo, asegurar la publicidad, equidad y eficiencia. Deben contribuir a satisfacción de las necesidades ciudadanas, incentivar la ética pública y la libre concurrencia y competencia de los oferentes. En el ámbito nacional, **corresponde trabajar en una nueva ley de compras y contrataciones que recepte los postulados del Artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción**, ya que la normativa vigente no recepta los estándares internacionales sobre la materia⁵⁵. Se comprometerá, asimismo, a impulsar el **fortalecimiento de la Oficina Nacional de Contrataciones**.

La nueva legislación deberá contemplar sanciones más severas en casos de corrupción. Entre ellas, multas, y/o la exclusión a proveedores de futuras licitaciones, en forma temporal o permanente, ya sean convocadas dentro del mismo organismo en donde se produjo el ilícito, como en el resto de los organismos o entidades existentes dentro de la jurisdicción, según la gravedad del caso. Incumbe organizar audiencias públicas en las que los/as usuarios/as y destinatarios/as de los productos o servicios participen en la definición de las condiciones de los pliegos.

A la vez, resulta fundamental implementar, a mediano plazo, mecanismos de compras a través de Internet, y contar con oficinas centralizadas de compras y servicios, de manera de mejorar el poder de compra en razón del volumen, permitiendo, en el caso informático, una homogeneización de los equipos y una

mayor posibilidad de trabajo en red y, entrecruzamiento de datos.

d. Leyes de Acceso a la Información

El acceso a la información es un derecho por el que cualquier persona puede acceder a todo tipo de información pública a fin de cumplir con múltiples propósitos,

⁵⁵ Decreto Delegado 1023/01, parcialmente reformado por los Decretos 2508/02 y 666/03

86

entre los que se encuentra el efectivo control de los actos de gobierno.

Constitucionalmente el derecho de acceso a la información, se encuentra garantizado por el artículo 75 inciso 22 C.N., que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales mencionados, pero la sola enunciación del derecho en el texto constitucional ha demostrado no ser suficiente para alcanzar, de hecho, su efectivo ejercicio y respeto en la práctica, requiriéndose una efectiva protección que permita definir beneficiarios y obligados garantizando que el ejercicio del derecho no se vea vulnerado⁵⁶.

ARI impulsa la **sanción, reglamentación e implementación de leyes de acceso a la información** en aquellas jurisdicciones y poderes que, aún no lo hayan hecho. Este tipo de normas es decisivo para fortalecer la legitimidad de nuestro régimen republicano y democrático.

Para responder a estándares internacionales, estas leyes deben contemplar los siguientes aspectos:

. **Legitimación activa amplia** (toda persona puede solicitar la información): una legitimación amplia que no exija un derecho subjetivo o interés legítimo es un estándar acorde con la última reforma de la Constitución (art. 43). La persona solicitante no necesita acreditar ni tener una finalidad especial para conocer la información que se encuentra en manos del Estado. Si la transparencia es una de las estrategias más eficaces de control del gobierno por parte de la ciudadanía, no puede ser el mismo gobierno el que decida si brinda la información, evaluando en cada caso si existen buenas razones para que una persona requiera la información. Cualquier individuo puede acceder a ella y no sólo aquellos que la administración considere legitimados.

. **Legitimación pasiva amplia** (ante qué entidades pueden presentarse solicitudes de información .organismos públicos y empresas de servicios públicos): la ley debe garantizar una legitimación pasiva amplia, de modo tal de no eximir a ciertos ámbitos del gobierno, cuya información puede ser objeto de este derecho. Debe comprender la información privada de naturaleza pública, por ejemplo, empresas privadas prestatarias de servicios públicos, sociedades comerciales con participación

⁵⁶ Si bien existe el Decreto N° 1172 de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, que por medio del reglamento general de acceso a la información (Anexo VII) garantiza a la ciudadanía el acceso a la información pública producida por el Poder Ejecutivo Nacional, la realidad es que sólo permite acceder a información que se encuentra exclusivamente en poder del propio Ejecutivo.

87

accionaria estatal, fondos fiduciarios con aporte estatal y ONGs que administran fondos del Estado en la implementación de políticas públicas.

. **Tipo de información que debe ser brindada:** el principio general es que el **Estado debe brindar toda la información que se encuentre en su poder**, con excepciones que deben enunciarse bajo un criterio taxativo y que respondan a estándares razonables. Por otro lado, este principio incluye el derecho a exigir del Estado la producción de información en aquellos casos en los cuales el Estado se haya obligado a hacerlo a través de tratados internacionales u otras leyes. La ley debería decir en forma explícita que se trata de información en poder del estado en cualquier formato. Así, podrían presentarse algunos ejemplos de formatos posibles (escrita, grabada, fotografiada, etc.), pero de ningún modo esas referencias deben ser taxativas o cerradas dado que los avances tecnológicos generarán seguramente nuevos formatos para almacenar información.

. **Reconocimiento del principio de la gratuidad y de la informalidad** (en este último caso, que se pueda solicitar la información en formal oral): el principio que debe regir el acceso a la información pública es el de **gratuidad**. El acceso deberá ser gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la información; si hubiera costos de reproducción, en principio, éstos serán a cargo quien la solicite. En cuanto a la informalidad, se debe reconocer que la información pueda ser solicitada en forma oral.

. **Reconocimiento del principio de la publicidad:** el derecho a la información se encuentra justificado en el principio de publicidad y transparencia en la gestión del gobierno, el cual constituye un imperativo constitucional y un compromiso

internacional asumido por el Estado Argentino Por ello, es preciso que la ley lo establezca en forma explícita y que el secreto sea la excepción. Esto es, la aplicación del secreto se restringirá a lo estrictamente necesario. Las excepciones deben estar clara y restrictivamente delineadas de forma de disminuir al máximo el poder discrecional de la autoridad clasificadora. Asimismo, cada vez que la autoridad deniegue el acceso a determinada información deberá demostrar en los fundamentos del acto que la información solicitada:

1. Se encuentra íntimamente relacionada con alguna de las materias que se intentan proteger en la lista de excepciones establecidas por la misma ley.

88

2. De ser publicitada causaría un perjuicio sustancial en la materia protegida por la excepción establecida en la ley.

3. De ser publicitada, el perjuicio generado en la materia exceptuada debe ser superior al interés público de acceder a la información.

En los casos en los cuales se restringe el acceso a determinada información con el objetivo de proteger la seguridad nacional, debe demostrarse no sólo que el acceso a dicha información constituye una amenaza concreta para tal interés, sino también que dicha restricción es la menos lesiva posible que se puede adoptar, y que es compatible con los principios democráticos.

. **Autoridad de clasificación:** la ley deberá establecer la/s autoridad/es competente/s para clasificar la información como secreta, el procedimiento adecuado a tal fin, y los mecanismos de desclasificación.

. **Plazos de entrega breves de la información:** entre los modos habituales de impedir el acceso a la información, se encuentra el de negarla a través de la dilación u omisión de la respuesta. Por este motivo, se deben establecer plazos breves para que la administración dé respuesta a los requerimientos de los solicitantes. Es recomendable incorporar la posibilidad de que el Estado acceda a una prórroga cuya extensión esté fijada por la ley, con la debida justificación de tal requerimiento y posteriormente abrir la vía judicial.

. **Denegatorias:** dado que la denegatoria puede fundarse en diferentes razones, la ley debe incorporar un capítulo referido a este tema que establezca taxativamente las excepciones, al tiempo que disponga un procedimiento por el cual el estado debe clasificarlas, mediante acto administrativo fundado, previo dictamen jurídico y técnico .de ser este último necesario, el cual deberá ser publicado. También, corresponde a la autoridad justificar por escrito los motivos por los cuales entiende que la información requerida encuadra en algunas de las excepciones previstas. De esta manera, se opera una inversión de la carga probatoria, no es el/la solicitante el que debe justificar la razón de su pedido, sino que el Estado es quien debe justificar las razones por las cuales no puede facilitar el acceso. Si una vez presentado el requerimiento, y cumplido el plazo estipulado en la ley, la demanda de información no se hubiera satisfecho o la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o

89

parcial, se considerará que existe negativa en brindarla, quedando expedita la vía judicial. Es imprescindible, en este caso, garantizar un procedimiento sumarísimo

. **Autoridad de aplicación del régimen que coordine la implementación de la normativa en todos los organismos y la capacitación de los/as funcionarios/as:** la ley de acceso a la información debe articularse con estándares internacionales sobre prácticas archivísticas, y la administración pública debe tener sus propios archivos administrativos al igual que mecanismos de selección permanentes. De esta forma, la creación de un Sistema de Archivos integrados de la Administración Pública Nacional que asegure la clasificación, cuidado, selección de la información, es de fundamental importancia, pues aquellos documentos que no se ordenan y controlan con criterios adecuados desde el primer momento de su producción, no serán nunca debidamente archivados, y, por tanto, no podrán ser ubicados ni comunicados a quienes los soliciten.

. **Canales de recepción de denuncias y sanciones para quienes incumplan la normativa:** la Ley de Acceso a la información debe invertir los incentivos habituales que un/a funcionario/a pueda tener para negar información.⁵⁷ Por ello, una Ley de Acceso a la Información deberá establecer responsabilidades claras para el/la funcionario/a que haya optado por negar la información en forma infundada y contrariamente a lo establecido por la ley. Esa responsabilidad podrá ser de carácter administrativo, calificando a la conducta como falta grave. Además, podrán

sumárseles también las responsabilidades de tipo civil (pecuniaria) y penal que se vinculen con el incumplimiento de los deberes de funcionario público. También es fundamental considerar que la destrucción de la información cuyo acceso garantiza la ley, atenta contra principios esenciales de transparencia en la gestión de gobierno, y que por lo tanto dicha conducta debe ser entendida como un delito contra la administración pública.⁵⁸

⁵⁷ Así, el temor a la reacción del superior frente al hecho de haber brindado información, el riesgo de comprometer al Estado por liberar datos que podrían usarse en su contra o la mera resistencia de toda burocracia a abrirse a aquellos que no forman parte de ella, son razones que habitualmente se arguyen. Si a ello se le suma la inexistencia de sanción alguna frente a la negativa de dar información o su destrucción, el/la funcionario/a, al tener que optar por responder afirmativa o negativamente al requerimiento, muy probablemente se inclinará por esta última alternativa.

⁵⁸ Todos estos estándares fueron incluidos en el proyecto que fuera aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación -sobre la base de proyectos de Elisa Carrió y otros legisladores (Proyectos N° 2265-D-02 y N° 1429-D-04), la Oficina Anticorrupción y participación y apoyo de amplios sectores de la sociedad civil. El Senado modificó este proyecto distorsionando el libre acceso a la información y desobedeciendo estos parámetros internacionales. No tuvo tratamiento cuando volvió a la Cámara de origen. Posteriormente, las diputadas Rodríguez y Carrió presentaron un nuevo proyecto, con la intención de enriquecer el aprobado por la Cámara de Diputados oportunamente.

90

e. Lobby o Gestión de Intereses

Sobre esta temática, impulsaremos la aprobación, reglamentación e implementación de leyes que otorguen publicidad a las agendas de los/as funcionarios/as para transparentar las reuniones que celebren con los distintos grupos de interés, similares a las proyectadas por la Oficina Anticorrupción durante el año 2001.

f. Participación de la sociedad civil y del sector privado

Sección 1.01 Se deben establecer mecanismos de participación de la sociedad civil y del sector privado destinados a prevenir la corrupción. En este sentido, generaremos diferentes instancias de participación. En primer lugar, aquellas destinadas a generar mecanismos de consulta a la sociedad civil, en ocasión de aprobar normativa (audiencias públicas, elaboración participada de normas, consulta popular, entre otras). En segundo lugar, mecanismos que alienten la participación de la sociedad civil y de las ONGs en la propia gestión pública, por medio de instancias que permitan establecer procesos de monitoreo y control cívico de la gestión pública (presupuesto participativo, iniciativa popular, carta compromiso con los/as ciudadanos/as, monitoreos institucionales, banco de datos de funcionarios/as públicos y candidatos/as, directores/as de sociedades comerciales con participación estatal, entre otros). Para que sean eficientes, es necesario tanto contemplarlas en el plano normativo, como también en las políticas públicas que los implementen.

ARI presentó un proyecto para facilitar la utilización de la **iniciativa popular** por parte de la ciudadanía, tal como lo mencionáramos en el capítulo referido al Contrato Institucional.

Otra de las líneas de acción es el **procedimiento de elaboración participada de normas**, consistente en someter al análisis y comentario de especialistas, sectores interesados y de la ciudadanía en general, un borrador de propuesta normativa. El procedimiento de **Elaboración Participada de Normas** permite al autor del proyecto o al/la funcionario/a que debe decidir, obtener variada información, opiniones y comentarios sobre la materia que se está tratando. De este modo, **se logra mejorar la calidad y transparencia de la toma de decisiones**,

91

promover la participación de los interesados y mantener adecuadamente informada a la ciudadanía.

I.4.5. Investigación

1. Creación de Fiscalías Anticorrupción

Dado las particulares características de los delitos vinculados a la corrupción, sostenemos la introducción de **fiscalías especiales para combatir la corrupción dentro de los Ministerios Públicos de las distintas jurisdicciones del país**, con amplias competencias para investigar, recibir y presentar denuncias. **Sus titulares serán seleccionados/as mediante un concurso público de oposición y antecedentes, garantizándose su autonomía funcional y financiera.**

Por otra parte, se propiciará un **modelo de enjuiciamiento penal** en el que la dirección de la investigación se encuentre en manos de los/as fiscales, quienes deberán ser asistidos/as por órganos técnicos especializados según las causas que se investiguen, como por ejemplo, la Unidad de Información Financiera (UIF), la

Superintendencia de Entidades Financieras del Banco Central o la AFIP. Además, se deben implementar mecanismos que permitan conocer la cantidad de actuaciones iniciadas por estas fiscalías y de las denuncias recibidas o investigaciones iniciadas que no hayan sido elevadas ante la justicia y los resultados de los procesos judiciales. Resulta necesario que estas medidas estén acompañadas de pautas concretas de política criminal para la persecución de este tipo de delitos. En particular, se debe requerir la investigación de los hechos que llevaron al vaciamiento y colapso de la economía nacional y a las operaciones de lavado de dinero.

En cuanto a la **Fiscalía de Investigaciones Administrativas**, se propone una reforma que amplíe sus competencias así como impulsar un incremento presupuestario y una ampliación en su planta de personal calificado que le permita cumplir con sus atribuciones.

2. Acciones Civiles de Daños y Perjuicios y Recupero de Activos

92

Se deben incluir en la agenda política de los organismos de control y, de los servicios jurídicos del Estado, en especial, en la Procuración del Tesoro de la Nación, **la promoción de acciones tendientes a recuperar los activos que se generaron como fruto de la corrupción**, y acciones civiles por los daños y perjuicios que éstos hubiesen causado, de conformidad con el artículo 1112 del Código Civil, referido a la responsabilidad civil de los/as funcionarios/as públicos por los hechos ilícitos que hubieran cometido.

3. Protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de actos de corrupción

Impulsaremos normativas en los niveles nacionales, provinciales y municipales que sirvan como resguardo ante posibles actos, resoluciones, prácticas formales o informales, arbitrarias o ilegales dirigidas a quienes han sido denunciantes de actos de corrupción, testigos, peritos o víctimas.

De esta manera, ningún agente público o privado podría ser objeto de exoneración, cesantía, despido, retrogradación, postergación de ascenso, suspensión, apercibimiento, traslado, reasignación o privación de funciones, no renovación de contrato, calificaciones o informes negativos, o de cualquier forma de sanción o discriminación, por haber hecho o encontrarse en vías de formular una denuncia penal o administrativa relativa a actos de corrupción. Así también, por haber sido ofrecido o haber prestado declaración como testigo o perito, o víctima en una denuncia penal o administrativa relativa a actos de corrupción, a irregularidades o a delitos cometidos en organismos o entes estatales, por negarse a participar en dichos actos, o en razón de su relación con testigos o denunciantes de aquellos.

4. Cooperación Internacional

Avanzaremos en la investigación y esclarecimiento de todos los hechos de corrupción e impulsará una estrategia jurídica nacional e internacional para recuperar el dinero, desde el Ministerio Público Fiscal y los organismos especializados con legitimación para querellar. Además, resulta urgente promover un marco jurídico sólido y una estrecha cooperación regional e internacional para prevenir, investigar y combatir los actos de corrupción y otras formas de crimen

93

transnacional como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de personas y las distintas variantes del crimen organizado.

Asimismo, activaremos las solicitudes de asistencia mutua a otros Estados en causas en las cuales se intente, no sólo penalizar al responsable de actos de corrupción, sino también para investigar y recuperar para el erario público los activos que son fruto de dichos actos.

En los convenios de cooperación que se celebren con otros Estados, se deben incluir cláusulas específicas de colaboración en las que, expresamente ceda el secreto bancario, e impulsar legislación a nivel nacional y provincial para que se dejen sin efecto obstáculos normativos o de procedimientos que pudieran existir para actuar en forma recíproca y rápida, honrando las solicitudes de asistencia legal de otros Estados Parte.

I.4.6. Concientización/Difusión

En materia de concientización y difusión, es preciso aplicar estrategias dirigidas a funcionarios/as públicos/as y a la ciudadanía en general.

En cuanto a la necesidad de informar los objetivos, atribuciones y actividades

de los Organismos del Estado, esto se debe realizar a través de:

1. Organización de talleres, conferencias y seminarios dirigidos a un público variado (funcionarios/as, estudiantes universitarios y secundarios, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, etc.);
 2. Redacción periódica de Informes de Gestión Públicos de las distintas agencias especializadas en Ética Pública y por las Fiscalías Anticorrupción.
 3. Publicación de folletos, gacetillas de prensa, encuentros con periodistas, etc.).
- También, es necesario brindar capacitación e instrucciones a los/as funcionarios/as públicos en materia de ética pública y prevención y castigo de la corrupción.⁵⁹

⁵⁹ Mediante actividades como cursos obligatorios en el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), Manuales de Conducta en los que se compilen las pautas de comportamiento ético de los/as funcionarios/as, apéndices legislativos, y situaciones hipotéticas para resolver a modo de ejercicios.

94

En cuanto a la educación, se promueve la incorporación de contenidos básicos comunes, en todos los ciclos y niveles escolares, así como debería invitarse a las Universidades Nacionales a participar, en este mismo orden de ideas. Por otra parte, la producción de micros o anuncios en programas de radio o de televisión, o acciones de impacto comunicacional serían útiles para mostrar a la población el impacto directo de la corrupción en su vida diaria.

I.4.7. Modificaciones legislativas

1. Ley de Inteligencia (Ley N° 25.520)

En los últimos años, ARI ha venido advirtiendo de la falta de control existente en la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) La utilización de los fondos reservados derivó en muchos de los casos más resonantes de corrupción de los últimos años (Caso AMIA -pago a Telleldín por parte del Juez Juan José Galeano para desviar la investigación-; Caso Coimas en el Senado, y los Pagos de Sobresueldos, previo desvío de partidas presupuestarias asignadas a otros fines desde distintas dependencias).

Estas son las principales reformas propuestas a la Ley de Inteligencia, presentadas por ARI:

1. No se requiere autorización para acceder a información reservada cuando lo solicite algún/a integrante de la Comisión Bicameral.
2. Los pedidos de acceso a información reservada efectuada por jueces/zas dentro de una causa judicial, deben dirigirse al Ejecutivo. El rechazo debe ser fundado. Si el/la juez/a no está de acuerdo con las razones esgrimidas para rechazar el pedido, resuelve la Corte.
3. Se incorporan nuevas actividades a la Comisión Bicameral:
 - Elaborar un informe público
 - Revisar la clasificación de la información efectuada por las autoridades de los organismos
 - Realización de auditorías financieras y de gestión, periódicas y sorpresivas, pudiendo pedir la colaboración de la AGN y SIGEN

95

- Requerir el testimonio de cualquier funcionario/a o agente de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional

4. Se establecen mayores requisitos para la documentación de las erogaciones.⁶⁰

5. Se establecen los requisitos con que debe cumplir la documentación de presupuestos y de gastos ejecutados.⁶¹

6. Se define qué se entiende por .Sociedades de Cobertura., y se establecen requisitos para su creación y registro, y para su contabilidad.

2. Derogación Parcial de Leyes secretas y su publicación

ARI propuso la derogación del Decreto-ley .S.5315/56 y la Ley 18.302 .S., manteniéndose el siguiente principio: la asignación de fondos de carácter reservado y/o secreto se encuentra restringida a los organismos que tengan servicios atinentes con la seguridad del Estado. Por lo tanto, se excluiría a la Secretaría General de Presidencia, al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y al Poder Legislativo, quedando únicamente la Secretaría de Inteligencia del Estado, el Ministerio de Defensa y el del Interior⁶². A su vez, ARI ha solicitado la publicación de la referida normativa⁶³.

3. Legislación Penal

Resulta imprescindible **establecer nuevas figuras delictivas y elevar las penas contra delitos contra la administración pública**. En este sentido, es

imperioso responder a los compromisos asumidos por el Estado y **adaptar cabalmente nuestra legislación interna a las normas previstas en la Convención Interamericana contra la Corrupción**, así como la legislación acorde con **la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

⁶⁰ Las actas se reproducirán de modo correlativo, en un libro, que estará impreso y foliado por la Casa de la Moneda, y rubricado por el presidente de la Comisión Bicameral Fiscalizadora.

⁶¹ Anexos que deben acompañar a las actas con detalle del presupuesto previsto para la operación, que deben imprimirse en ciertos formularios; detalle del presupuesto ejecutado; documentación respaldatoria; obligación de cada organismo de llevar un libro consignando todos los movimientos de salida y entrada de efectivo, y su concepto; etc.

⁶² Proyecto de ley N° 2428-D-05.

⁶³ Proyecto de ley N° 2427-D-04.

96

4. Legislación Comercial

Se revisará y se propondrá la modificación **de la legislación comercial para evitar su utilización en la comisión de hechos de corrupción**. Es preciso restablecer un sistema de autorización estatal previo para determinadas toma de decisiones de sociedades comerciales, particularmente, las que tienen participación estatal en el capital; establecer controles de la participación de sociedades en otras sociedades, en los acuerdos para-societarios o de sindicación de acciones; hacer rigurosa la obligación de que las sociedades informen anualmente a la Inspección de Justicia o Registro de Comercio, la composición de su directorio, capital social y accionistas, balances y estados de resultados, acuerdos de accionistas y sociedades controladas y controlantes; tener una rigurosa legislación respecto de la utilización de sociedades para ocultar bienes o dinero proveniente de actos de corrupción; y contar con normas sobre manejo de información contable de las sociedades comerciales que establezcan mayores exigencias en relación con sociedades que realizan actividades reguladas por el Estado, que contratan con él o que desarrollan actividades de exportación o importación.

También, se estimulará la publicidad rigurosa de los estados contables, memorias y balances de entidades bancarias, asociaciones que administren fondos públicos y sindicatos.⁶⁴

⁶⁴ Esta iniciativa recoge una Propuesta de la Oficina Anticorrupción, al Diálogo Argentino.

97

II. CONTRATO PARA UNA INCLUSIÓN Y CIUDADANIA PLENAS

II.1. Una nueva relación entre el Estado y la infancia

El mayor problema para el desarrollo de los niños y niñas argentinos/as, por supuesto, siempre será la pobreza en la cual se encuentra la mayor parte. Ello trae consecuencias trágicas en la salud, la educación, la calidad de vida en general. Pero, además, de forma transversal a todas las clases sociales, la niñez es atravesada por otras tensiones, tales como el derecho a la identidad, el incumplimiento del debido proceso, los obstáculos para el acceso a la justicia y el derecho de defensa de niños, niñas y adolescentes, las violaciones a las garantías procesales y penales, la unificación de la mayoría de edad, la inadecuación de la legislación interna en relación con la Convención de los Derechos del Niño, entre otras.

La responsabilidad de proponer y elaborar políticas públicas para la promoción y protección de los derechos de la infancia y adolescencia deberá partir, previamente, de una necesaria reflexión sobre una nueva relación, entre el Estado y niños, niñas y adolescentes, como partes integrantes de la democracia. Y esto no puede ser hecho sin una mirada de género contemplativa de las circunstancias reales en las cuales las familias estén insertas (cualquiera sea su composición y clase social). Mientras subsista la falsa contraposición entre la protección de los niños y niñas y el respeto de las mujeres, ninguna estrategia a favor de la niñez tendrá buen futuro.

La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y su posterior inclusión en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, implicó un cambio radical de paradigma en la concepción de la infancia y la adolescencia. De este modo, viró sustancialmente la relación del Estado con las personas menores de edad.

En este orden de ideas, la anterior mirada tutelar o asistencialista, que consideraba a los/as niños/as como objetos de protección discrecional y vulnera groseramente garantías constitucionales, ha sido sustituida por el paradigma de protección Integral de derechos.

Ahora, los niños, niñas y adolescentes son formalmente reconocidos/as como sujetos plenos de derechos, es decir, titulares de todos aquellos contemplados en 98

los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, más un plus previsto, por su condición de personas en etapa de crecimiento.⁶⁵

Transcurridos 15 años de la ratificación del citado instrumento internacional, el Congreso Nacional, sancionó el 28 de septiembre de 2005, la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La citada norma es reglamentaria de la Convención y su sanción implica dar cumplimiento parcial a la obligación asumida por el Estado Argentino, dado que resta la sanción de un **sistema de responsabilidad penal juvenil acorde con la Convención**. Asimismo, se torna esencial la adecuación de las disposiciones del Código Civil al paradigma de la protección integral de derechos.

Sin lugar a dudas, cien años de cultura tutelar impregnó fuertemente en los dispositivos legales e instituciones referidas a la infancia, como así también en prácticas sociales.

Por estos motivos, resulta esencial la derogación del decreto ley 22.278- resabio de la última dictadura militar- y su reemplazo por un sistema de responsabilidad penal juvenil, respetuoso de los derechos y garantías constitucionales de las personas menores de edad.

Las Leyes N° 22278 y 22803 sobre .Régimen Penal de la Minoridad. y la Ley provincial N° 10067, se oponen a la idea central del/la niño/a como sujetos de derechos, y por ende, a los principios constitucionales. Estas normas inconstitucionales, pero que se aplican en la cotidianeidad de los casos, segregan y dividen el universo de la infancia, y definen a los .menores. como objetos de control por parte de las autoridades encargadas de su .tutela.. Estos .menores. no son todos/as los/as niños/as y adolescentes menores de edad, sino aquellos/as que por sus circunstancias particulares, personales o familiares (desfavorables) se hallan más vulnerables de ser captados por las agencias de control formal, utilizando los instrumentos y mecanismos propios del sistema penal, bajo pretexto de la protección. Estas leyes que reflejan el espíritu tutelarista del Estado, implican que la respuesta estatal (punitiva) derive en la posibilidad de la privación de la libertad (llamada eufemísticamente .internación. en .Institutos de Menores.) con fines

⁶⁵ Minsyerski; Nelly y Herrera Marisa; .Autonomía, capacidad y participación a la luz de la ley 26.061, página 44, en .Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes., Análisis de la ley 26.061. García Méndez, Emilio, compilador

99

asistenciales o de protección. Esta respuesta punitiva priva de la libertad al/la niño/a o adolescente, violando los recaudos que exige la Constitución Nacional, y también vulnera el derecho fundamental del/la niño/a de no ser separado de su familia por cuestiones de mera pobreza.

Por otro lado, este sistema permite igual tipo de respuesta (punitiva) para casos asistenciales o de protección que aquellos relacionados con la investigación de ilícitos penales, ya que asimila su tratamiento, y les da solución punitiva (desde las privaciones .ilegítimas- de la libertad, torturas hasta las ejecuciones -extrajudiciales-).

Por lo tanto, es posible afirmar, que estas normas no sólo definen la grave situación presente de las personas menores de edad, sino que predicen el futuro de estos/as chicos/as. La situación actual, con su crudeza y tragedia, ha logrado quitar el velo de ingenuidad que poseían todas las prácticas .proteccionistas. de los .menores en riesgo. y salen a la luz como la antesala de las prácticas que acabarán con el exterminio de estos/as chicos/as, seleccionados de antemano por el sistema, y para efectivizar la profecía autocumplida.

Otro fiel reflejo de la ideología tutelar ha sido nuestro Código Civil, en el cual el/la niño/a no es considerado/a como sujeto de derechos, sino como objeto de posesión de sus padres y madres y del Estado.⁶⁶

Debido a lo expuesto, resulta indispensable la modificación de los institutos de dicho Código, cuyas disposiciones no se condicen con el nuevo esquema normativo, representado por la Convención de los Derechos del Niño y la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Por tal motivo, se propone la modificación de la ley de Ministerio Público- Ley N° 24.946 y el artículo 59 del Código Civil, a fin de resguardar cabalmente el derecho de defensa de niñas, niños y adolescentes. También la reforma del

instituto civil de adopción- Ley N° 24.779- y filiación- a fin de adecuarse al Paradigma de la Protección Integral de Derechos, resguardándose eficazmente el derecho a la identidad de las personas menores de edad implicadas.

⁶⁶ Mizrahi, Mauricio, .La participación del niño en el proceso y la normativa del Código Civil en el contexto de la ley 26.061d, pagina 72, en Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Análisis de la ley 26.061. García Méndez, Emilio compilador

100

No será fácil la plena aplicación de la Ley N° 26.061. Habrá que revertir prácticas, reformar instituciones y eliminar la corrupción, que el sistema basado en la discrecionalidad crea para su supervivencia.

Sin lugar a dudas, todos estos esfuerzos serán en vano, sino se establece en el orden nacional, una política pública para la infancia, que garantice a todo/a niño/a y sus familias, el acceso universal a derechos económicos, sociales y culturales, en condiciones de igualdad.

El compromiso que estamos dispuestos a asumir es descender el velo de la falta de legalidad en relación con el universo de la infancia. Pero, aún siendo obligatorio el nuevo paradigma de protección integral de derechos, siguen vigentes leyes tutelares, en una sociedad que se define democrática.

Una exclusión del ejercicio de la ciudadanía que no sólo es de hecho sino también de derecho. Los niños, niñas y adolescentes, como todos los seres humanos, tienen acceso a los derechos civiles y de libertad, según lo establecido en los tratados de derechos humanos. No obstante, ellos/as; al igual que las mujeres no son parte contratante del pacto, como si lo son, los adultos varones.

Una visión dinámica de la democracia, inclusiva de niños, niñas y adolescentes como eje de una forma alternativa de desarrollo económico, que se integre con el desarrollo humano, implicará una transformación del concepto mismo de política y del diseño de un proyecto de sociedad.

Debemos profundizar un catálogo mínimo de derechos cuya implementación legal e institucional, ya hemos impulsado desde el Congreso Nacional. Sus destinatarios/as son todas las personas hasta los dieciocho años. Son cuestiones de preocupación central, que se manifiestan en los proyectos ya presentados: la erradicación del trabajo infantil, la normativa sobre salud sexual y reproductiva, la participación social y política, el régimen especial de responsabilidad penal juvenil y la modificación de disposiciones del Código Civil que responden a la ideología tutelar. Las políticas públicas de protección de los/as niños/as que desarrollaremos, en el marco de la Convención y la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, priorizan políticas sociales básicas y universales; escuela, salud, ingreso ciudadano para la infancia. Abordaremos políticas de ayuda social (medidas de

101
protección en sentido estricto); así como políticas correccionales (medidas socioeducativas de respuesta a la delincuencia juvenil), y finalmente políticas institucionales que se refieren a la organización administrativa y judicial, es decir, a los derechos procesales fundamentales de la infancia.

II.1.1. Los fundamentos para las políticas de Estado en materia de infancia y adolescencia, son sucintamente, los siguientes:

- El marco mínimo de la reforma lo integran las normas internacionales incorporadas a la Constitución Nacional .art. 75, inc. 22- así como otras normas internacionales no vinculantes pero que expresan la opinión más evolucionada de la comunidad internacional sobre el tema.

- Debe realizarse una adecuación sustancial de todo el derecho interno a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Ello implica una revisión de todo el ordenamiento jurídico en lo que concierne a las personas menores de dieciocho años de edad (normas civiles, laborales, comerciales, administrativas, etc.), en particular, la legislación en materia penal. Tal adecuación sustancial implica un proceso complejo que puede llevarse a cabo en etapas:

.iCrear un sistema de respuesta a la situación en la que una persona menor de dieciocho años de edad es imputada o encontrada responsable de haber cometido un delito .fundamentalmente dirigida a desarrollar los artículos 12, 37, 40 y concordantes de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño que, aunque directamente aplicables, no lo son en la práctica judicial y administrativa-;

.iDisponer la fijación de la edad de 14 años por debajo de la cual el Estado

renuncia a toda forma de intervención coactiva en el supuesto de comisión de delito. Esta distinción se expresa en la definición de un grupo de edad (0-14 años no cumplidos) como niños y niñas y el otro como adolescentes (14-18 años no cumplidos).

Incorporar, asimismo, de modo explícito, todos los derechos y garantías que amparan a un/a niño/a frente al aparato coactivo del Estado cuando existe una imputación penal en su contra; derechos y garantías que rigen para todos/as los/as habitantes de la Nación.

102

- Unificar la mayoría de edad en los 18 años.

- Disponer la participación de la comunidad en la ejecución de las sanciones para adolescentes.

Proteger el derecho constitucional de defensa de niños, niñas y adolescentes.

Ahora, especialmente luego de la incorporación de la Ley N° 26.061 a nuestro ordenamiento jurídico nacional, con la consiguiente derogación la ley de Patronato de Menores N° 10903, nos vemos ante la obligación de impulsar reformas legales cuyo objetivo se centre en modificar aquellos institutos que se basen en "eufemismos justificados por el argumento de la protección", los cuales impidan emplear los mecanismos de protección de derechos fundamentales propios del debido proceso. Es decir, estamos obligados a adoptar las medidas de protección que promuevan los derechos del/la niño/a y que de ninguna manera los vulneren, considerando su consentimiento y de su grupo familiar⁶⁷.

Por lo tanto, ya no es posible desconocer que tal como sucede con los adultos- la tutela judicial efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes se logra sólo a través de un debate judicial., el cual debe ajustarse a las normas del debido proceso legal y al respeto del derecho de defensa en juicio. De este modo, se logra materializar la noción de niño/a como sujeto de derecho, con intereses y opiniones propios que merecen protección legal. La participación del/la niño/a y adolescente como parte en un proceso en defensa de sus derechos, es una consecuencia de su consideración como sujeto de derecho.

En consonancia con lo dicho anteriormente, hemos estado impulsando una **reforma legislativa para que se respete debidamente el derecho constitucional de defensa de las personas que aún no han cumplido 18 años de edad.** Con la sanción de la Ley N° 26.061, se plantea la necesidad de efectuar un análisis acerca de las funciones promiscuas que posee el Defensor de Menores e Incapaces, en el actual diseño que presenta la Ley Orgánica del Ministerio Público. Esto es así, debido a que la promiscuidad, receptada desde el propio texto de la Ley Orgánica, lejos está de cumplir con la garantía de defensa de los niños, niñas y adolescentes, instaurada en la Ley N° 26.061, en tanto muchas de las facultades asignadas por

103

esta ley al Defensor de Menores e Incapaces resultan ser jurisdiccionales y, por tanto, violatorias del diseño constitucional propio de un Estado de derecho.

Por eso, continuamos sosteniendo que mantener estas funciones implica convertir en letra muerta la figura del/la defensor/a consagrado por la Ley N° 26.061. Tal como hemos venido anticipando, es absolutamente necesario que la figura del Defensor de Menores e Incapaces, en todas las jurisdicciones del país, se transforme y pase a ocupar un papel central en la defensa de los derechos del niño, la niña y adolescente, con los deberes y facultades que le asisten a todo/a defensor/a público/a en cualquier fuero o etapa del proceso.

Por lo tanto, tal como lo afirma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH), en los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelven derechos de los/as niños/as, se deben observar los principios y las normas del debido proceso legal. Esto abarca las reglas correspondientes a juez/a natural competente, independiente e imparcial., doble instancia, presunción de inocencia, contradicción y audiencia y defensa.⁶⁸ Con esta reforma se busca jerarquizar la función judicial, especialmente el rol del Ministerio Público de la Defensa, procurando cumplir con una de las funciones que nuestra Carta Magna le otorga, promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (art. 120 de la CN). En las legislaciones más avanzadas de este tipo, no sólo se prevé la presencia obligatoria de un/a abogado/a, sino que, además, se otorga una función importantísima de control y contrapeso al Ministerio Público.⁶⁹

En definitiva, y parafraseando a Hannah Arendt, se trata de comprender a los derechos humanos como un proceso constante de construcción de ciudadanía, que se expresa en la fórmula del reconocimiento del "derecho a tener derechos"⁷⁰.

II.1.2. Garantías para las niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal

⁶⁷ CIDH, Opinión Consultiva 17, 22 de septiembre de 2002, en www.acnur.org.

⁶⁸ CIDH, Opinión Consultiva 17, 22 de septiembre de 2002

⁶⁹ Vid. García Méndez, Emilio, .Legislaciones infanto juveniles en América Latina: Modelos y Tendencias., en Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral, Forum Pacis con el apoyo de UNICEF TACRO, 1997.

⁷⁰ Arendt, Hannah, Los orígenes del totalitarismo, Taurus, Madrid, 1974.

104

Proponemos establecer un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, con todas las garantías del debido proceso, de un juicio contradictorio, de una defensa técnica especializada, garantizar la doble instancia, la implementación de medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad, las que, en el caso que correspondan y por la gravedad del delito y la edad del/a joven, serán establecidas como última medida y por el menor tiempo posible. Esta propuesta intenta dar cumplimiento al compromiso que nuestro país asumió al suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño.

Este sistema estará dirigido a adolescentes entre 14 y 18 años no cumplidos, para los casos en que hayan cometido conductas tipificadas como delitos por el Código Penal.

De esta manera, se fija en catorce años la edad límite que permitirá al Estado intervenir coactivamente. Esto parte de la definición de un grupo etario (0-14 años) como niños/as y de otro (14-18 años) como adolescentes. Así, este sistema de responsabilidad plantea la abolición de los tratamientos tutelares en cualquier edad dentro del sistema penal, por un lado; y por otro elimina, totalmente la facultad estatal de persecución penal para los/las menores de 14 años, quienes se encontrarán excluidos de manera absoluta del sistema penal.

A través de esta solución normativa, se propone dar una respuesta a un problema que aqueja actualmente al universo de los niños, niñas y adolescentes que se concreta en la judicialización de los problemas sociales a través de la utilización de la ley penal.

Este Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil posee todas las garantías sustantivas y procesales contenidas en la Constitución Nacional, en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y demás tratados internacionales pertinentes, de los cuales son titulares todas las personas entre los 14 y los 18 años incompletos que, sin excepción, deben verse materializadas en cada uno de los procesos judiciales. De tal manera, se pretende que los fallos de los tribunales sean exclusivamente el resultado de procedimientos ajustados a estándares internacionales y en los cuales se elimine cualquier forma de discrecionalidad en desmedro de los sujetos de esta ley. Se elevará a dieciocho años cumplidos la edad mínima para el ingreso de jóvenes al sistema penal de adultos/as.

105

Asimismo, se introducirán mecanismos de solución del conflicto en instancias no judiciales, así como mecanismos de terminación anticipada del proceso dirigidos a la composición del conflicto originario.

El sistema de responsabilidad penal juvenil dispone un catálogo de sanciones para las personas comprendidas en la franja de 14 a 18 años a quienes, después de haber sido debidamente juzgadas, se les compruebe la efectiva comisión de un delito. Tales medidas son la prestación de servicios a la comunidad, reparación del daño, órdenes de orientación y supervisión, libertad asistida, privación de libertad durante el fin de semana o en tiempo libre, privación de libertad domiciliaria y privación de libertad en centros especializados para personas menores de dieciocho años (esta última sólo en casos estrictamente definidos por la misma ley en sus alcances y modos y plazos de ejecución). Ello, con el fin de hacer efectivos los mandatos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en su clarísima disposición de convertir en absolutamente excepcional la privación de libertad.

La sanción privativa de la libertad para adolescentes será utilizada como último recurso y por el menor tiempo posible. A fines de determinar la aplicación de ésta última y su máxima duración, que en ningún caso puede exceder el mínimo de pena conminada para el delito que se trate, se distinguirán dos grupos etarios:

quienes tienen 14 y 15 años y los que tienen 16 y 17.

La alternatividad y excepcionalidad de la privación de libertad se establece asegurando que se trata de una medida de último recurso. En caso de que sea necesario recurrir a una reacción estatal coactiva, la centralidad la ocupan las sanciones no privativas de la libertad.

La sanción de privación de libertad en centro especializado para personas menores de dieciocho años sólo podrá ser aplicada por el/la juez/a o tribunal cuando se compruebe la comisión de los siguientes delitos: homicidios dolosos, delitos contra la libertad sexual, robo con arma que sea apta para el disparo, robo cometido con violencia física hacia las personas y secuestros extorsivos.

Cuando se trate de personas que al momento del hecho tuvieran entre catorce y quince años y fueran encontradas penalmente responsables de la comisión de los ilícitos ya mencionados, el/la juez/a podrá optar por aplicar una

106 sanción privativa de la libertad por un tiempo máximo de tres años. En las mismas circunstancias y condiciones para las personas de entre dieciséis y diecisiete años, podrá aplicar la sanción hasta un máximo de cinco años.

II.1.3. Modificaciones propuestas a la Ley de adopción N° 24.779.

A partir de la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) con rango constitucional, a nuestro derecho interno, y la reciente sanción de la ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes . Ley N° 26.061-, nuestro país se enfrenta a la necesidad de replantear el contenido de las normas en materia de adopción.

El instituto de la adopción debe ser resignificado, como una respuesta dramática individual a un problema dramático individual, que nunca debería adquirir carácter general. Este instituto debiera otorgar primacía a los derechos que la persona menor de edad tiene a preservar su identidad, a ser criado por su familia biológica, así como al discernimiento de estas cuestiones en un procedimiento respetuoso de las garantías y prerrogativas que implican un debido proceso legal. En este sentido, consideramos inadecuadas la ley de adopción vigente .ley 24.779, dado que su objetivo prioritario pareciera ser la provisión de hijos/as a las familias que los desean y no los tienen, en lugar de ser de orden prioritario la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, privilegiando su derecho a crecer y desarrollarse en el seno de la familia biológica.

Tradicional y erróneamente, el imaginario social argentino ha incorporado la idea de que una de las funciones del instituto de adopción era la de paliar situaciones de pobreza, postergando a un plano secundario el derecho de las personas menores de edad a permanecer con su familia biológica. Con la redefinición de las leyes de protección de los derechos de la infancia, vuelven éstos a tener primacía en el ordenamiento jurídico específico para la niñez, y es en ese entendimiento que venimos a proponer la reformulación del instituto de adopción de acuerdo con lo que los instrumentos de derechos humanos promueven.

Al respecto, cabe resaltar la expresa previsión del artículo 33 de la ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que establece: .La

107 falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización..

Por ello, en primer lugar, la falta de recursos no debe entenderse como motivo para la separación de la familia biológica. En segundo lugar, se establece la responsabilidad del Estado de prestar asistencia apropiada a los padres/madres y a los/as representantes legales del/la niño/a para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza de sus hijos/hijas.

En consecuencia, se propone un período de sesenta días de mantenimiento del vínculo familiar, durante el cual el tribunal ordenará al órgano administrativo de protección de derechos la implementación de las medidas de fortalecimiento familiar contempladas en la Ley N° 26.061⁷¹.

Otro aspecto que merece reverse en la actual ley de adopción N° 24.779, es el relativo a los requisitos previos para el otorgamiento de la guarda preadoptiva y adopción, en aquellos supuestos en los que no resulta obligatoria la citación a los

padres biológicos, y que en el inciso c) del artículo 325 enuncia: .Cuando el menor estuviese en un establecimiento asistencial y los padres se hubiesen desentendido totalmente del mismo durante un año, o cuando el desamparo material o moral resultare evidente, manifiesto y continuo, y esta situación hubiere sido comprobada por la autoridad judicial.. Estos supuestos de la normativa vigente convalidan la sustitución de la filiación de sangre sobre la base de meras suposiciones respecto del proceder de los padres, permitiendo la adopción de niños/as que tienen padres, sin que éstos tengan oportunidad de ejercer su derecho de defensa en el marco de un debido proceso constitucional, toda vez que no son considerados partes en el

⁷¹ Entre ellas, las dispuestas en el artículo 37 de la citada ley, que expresa: .Medidas de protección. Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

a. Aquellas tendientes a que los niños, niñas y adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar;

b. Solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar;

c. Asistencia integral a la embarazada;

d. Inclusión de la niña, niño o adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar;

e. Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa;

f. Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes;

g. Asistencia económica.

108

juicio de adopción. Tanto el mencionado .desentendimiento., como la categoría del .desamparo material o moral., constituyen una presunción peligrosa .resabio de la derogada Ley de Patronato N° 10.903., pues lo que puede aparecer como justificado para un/a juez/a o tribunal, puede no serlo para otro/a, lesionándose de este modo los principios constitucionales de legalidad y reserva.

Debido a ello, es precisa una redefinición de la norma en el sentido de derogar el supuesto de abandono material y moral, y establecer la exigencia del consentimiento de los progenitores en la instancia de dación del hijo o la hija en adopción. Debe tratarse de un consentimiento informado, resultado de una auténtica voluntad basada en el conocimiento no sólo de las consecuencias de la determinación, sino de las alternativas existentes para la crianza del/la niño/a.⁷²

En nuestro sistema, no se aplica un verdadero consentimiento informado sino que se entiende el mero acto de .informar. como sinónimo de conocimiento de los derechos que tienen y pierden los padres al dar un/a hijo/a en adopción. Se trata de desarrollar una conceptualización de la información en sentido amplio, logrando el fortalecimiento familiar, a fin de que la adopción no sea la única alternativa que encuentren los padres biológicos, ante carencias de índole socioeconómicas.

Además, se observa en el sistema vigente que la participación del/la adoptado/a, si bien es protagonista del instituto, es limitada o nula, toda vez que el/la juez/a no está obligado/a a escucharlo/a ni a pedir su opinión .por un lado., y . por otro lado. debe tenerse en cuenta que la representación que el Ministerio Público de Menores ejerce no puede, ni debe, suplir el derecho de la persona menor de edad a expresar libremente su opinión en todo procedimiento que la afecte, lo que implica el reconocimiento de su condición de parte necesariamente interesada.

Por lo tanto, y en cumplimiento de lo normado principalmente por el artículo 12° de la CDN y los artículos 24° y 27° de la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, debe establecerse para el/la juez/a la obligación de escuchar al/la niño/a, tanto en lo que respecta al período anterior a la decisión de su

⁷² En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 31°, establece: .Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y: a) Velarán por que la adopción del niño solo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario..

109

entrega en guarda, como el que corresponde al procedimiento de la adopción, garantizándose la designación de un/a abogado/a que lo asista en su carácter de parte.

Asimismo, el carácter de parte de la persona menor de edad en el juicio de adopción y su derecho a la identidad, requiere la modificación del artículo 328° de la Ley N° 24.779 de adopción, asegurándole a la persona adoptada el derecho de acceso al expediente de adopción cuando así lo solicite.

Finalmente, entendemos que la regulación y efectos de la adopción plena también ameritan ser revisados. La ley vigente, N° 24.779, contempla dos clases de adopción: la simple y la plena⁷³.

Entendemos que la adopción plena recurre a una ficción jurídica .la sustitución de la filiación de origen. que se contraponen a un derecho humano fundamental, la identidad, impidiendo la procedencia de la posibilidad de reconocimiento por parte de los progenitores biológicos, así como el derecho del/la adoptado/a a entablar acción de filiación.

En este sentido, una figura rígida, inmodificable e irrevocable, como dice expresamente la Ley N° 24.779, no se adecua a la normativa de jerarquía suprema como la Convención sobre los Derechos del Niño. En tal perspectiva, la supresión absoluta de los vínculos familiares es cuestionable a la luz del derecho a la identidad.

Es claro entonces que, a partir de la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño a la Constitución Nacional, la prohibición de ejercicio de la acción de filiación es incompatible con el derecho a la identidad de la persona adoptada.

El derecho a la identidad no se resguarda con la sola posibilidad de conocer la condición de adoptado/a. Por lo contrario, requiere la posibilidad de búsqueda de los orígenes y vinculación con la familia biológica, a fin de preservar las relaciones familiares, según lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁷³ La adopción simple confiere al adoptado la posición de hijo biológico, pero no crea vínculo entre aquél/la y la familia biológica del adoptante; con posterioridad a la adopción simple, es admisible el reconocimiento del adoptado por sus progenitores biológicos y el ejercicio de las acciones de filiación. La adopción plena, en cambio, confiere al adoptado una filiación que sustituye a la de origen, y desvincula al adoptado/a de su familia biológica, lo que extingue el parentesco con los/as integrantes de ésta. Después de acordada la adopción plena, no es admisible el reconocimiento del adoptado por sus progenitores biológicos, ni queda facultado el adoptado para ejercer acción de filiación contra aquéllos. Asimismo, según la ley vigente, la adopción plena es irrevocable.

110

Por lo expuesto, proponemos una revisión profunda de las clasificaciones de adopción y sus efectos, con el fin de garantizar el derecho a la identidad, limitando la procedencia de la adopción plena a los casos de personas menores de edad con filiación desconocida, o huérfanos/as, sin tutor/a; y permitiendo siempre el ejercicio de las acciones filiatorias, tendientes a la búsqueda de los orígenes y vinculación con la familia biológica.

A su vez, proponemos la posibilidad de revocación de la adopción plena por las causales que autorizan la privación de la patria potestad.

Por todo lo manifestado, se propone la modificación de la ley de adopción, en los siguientes aspectos.

1. El establecimiento de un periodo de sesenta días de mantenimiento del vínculo familiar, previo a la decisión de otorgar la guarda preadoptiva de un/a niño/a;
2. La derogación del supuesto de abandono material o moral, previsto en el artículo 317°, párrafo segundo, de la Ley N° 24.779, que autoriza la declaración de preadoptabilidad, sin consentimiento de los progenitores, previendo que el estado de adoptabilidad sólo procederá en caso de consentimiento informado;
3. La participación del/la adoptado/a en el proceso de adopción, en los términos de los artículos 12° de la CDN, y 24° y 27° de la ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes;
4. La limitación de la adopción plena, permitiéndola sólo en los supuestos de personas menores de edad con filiación desconocida o huérfanos/as, sin tutor/a.

II.1.4. Modificaciones propuestas al instituto de filiación .artículos 255 a 259 del Código Civil

Nuestro país, a partir de la incorporación a nuestro derecho interno, con rango constitucional, de la CDN, y la sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, se encuentra necesariamente obligado a replantear el contenido de las normas en materia de filiación.

Se propone la reformulación de las acciones de filiación, reguladas en el Código Civil, a fin de garantizar una adecuada protección jurisdiccional del derecho a la identidad en el marco de un debido proceso legal.

111

Así se proyecta modificar el artículo 255 del Código Civil, que regula el procedimiento a seguirse cuando una madre inscribe a un/a niño/a como hijo/a de padre desconocido, estableciéndose un eficaz y ágil proceso administrativo .sin olvidar el respeto irrestricto del derecho de defensa- para emplazar a la persona menor de edad en su verdadera filiación, siempre respetando los derechos de la

mujer, su dignidad e intimidad, entre otros.

También, se propone modificar el artículo 259, en lo relativo a la legitimación para iniciar acciones de filiación. El Código Civil, en su actual redacción, no otorga legitimación a la mujer para impugnar la paternidad de su marido cuando el/la hijo/a nace durante el matrimonio. En este sentido, es necesario modificar esta norma por resultar violatoria de la Constitución Nacional al implicar un trato claramente discriminatorio en perjuicio de las mujeres.

Por otra parte, el artículo 259, permite a las personas menores de edad a ejercer las acciones de reclamación de estado o impugnación de estado, a partir de los 14 años de edad y a través de la representación de un tutor ad litem, no pudiendo ejercer tales acciones por sí.

Ahora bien, la sanción de la Ley N° 26.061 de .Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. obliga a modificar radicalmente la normativa interna sobre capacidad y representación de las personas menores de edad, al considerar al/la niño/a como sujeto de derechos y con capacidad progresiva. La Ley N° .artículo 27- le garantiza a las personas menores de edad su derecho a ser parte en todo proceso judicial o administrativo que las afecte, designando un/a abogado/a de confianza que defienda su interés particular. Por ello, se debe legitimar a todo/a niño/a y joven, para iniciar por sí y designado un/a abogado/a que lo/a patrocine, las acciones de reclamación de filiación, tendientes a la búsqueda de su identidad.

Entre los sujetos a los cuales la ley no reconoce legitimación para impugnar la paternidad matrimonial, también se encuentra el padre biológico. Al respecto debe considerarse que, como el vínculo paterno filial es recíproco no podría reconocerse al/a hijo/a el derecho de saber quién es su padre, sin admitir que el verdadero padre pudiera lograr su emplazamiento legal. Motivo por el cual es sostenible que debe

112 reconocerse la acción al mismo progenitor, para lo cual resulta indispensable la reforma legislativa.

Resumiendo, el artículo 259 del Código Civil debe ser modificado de manera tal que no vulnere los derechos de las mujeres y el acceso a la justicia, y garantice el interés superior del/la niño/a y su derecho a la identidad.

II.2. Hacia un trato igualitario de los/as adultos/as mayores

El envejecimiento es una experiencia tanto universal como personal. Sin embargo, miles de personas mayores en nuestro país sufren de pobreza crónica; enfermedades no tratadas; falta de vivienda o albergue inadecuado; violencia, abuso y maltrato; falta de educación; poco o ningún acceso a la justicia; temor y aislamiento. En este sentido proponemos una serie de acciones concretas para asegurar que las personas mayores se beneficien de toda la gama de derechos fundamentales receptados en nuestro ordenamiento jurídico⁷⁴.

II.2.1. Discriminación por edad: una barrera para la igualdad de trato

La discriminación sobre la base de la edad es nuestra preocupación medular. La mayoría de las sociedades occidentales discriminan a las personas por razones de edad. La discriminación etaria y los estereotipos influyen sobre las actitudes, y éstas a su vez afectan la forma en que las decisiones son tomadas y cómo los recursos son distribuidos en el plano familiar, comunal y nacional.

Las personas mayores tienen derecho a beneficiarse de los compromisos constitucionales para acabar con la pobreza. Desean jugar un activo papel en la mejora de su bienestar y su entorno. Sin embargo, los hechos nos indican que las mujeres y hombres mayores están luchando por ser vistas, escuchadas y comprendidas. Siguen siendo excluidas del diálogo y las acciones para mejorar su situación. El resultado es la exclusión de las mujeres y hombres mayores en la discusión pública sobre cómo y con qué criterios deben distribuirse los bienes y derechos en el país.

⁷⁴ Hemos seguido las directrices de IFSW: .International Federation of Social Workers. y de .HelpAge International.: .Igualdad de trato, igualdad de derechos..

113

Las políticas que deliberadamente o por omisión marginan a las personas de contribuir activamente a la sociedad por tener 50, 60 u 80 años no solamente están vulnerando principios establecidos de derechos humanos, sino que también están desperdiciando un valioso recurso humano y social.

Cuando las personas mayores son incluidas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de un programa, los beneficios para todas las generaciones son

evidentes. Sin embargo, la pobreza crónica y la falta de confianza en sí mismas, dificulta la participación de las personas mayores en los procesos de consulta, y la lucha por subsistir les deja poco tiempo libre para participar.

Las barreras formales contra la participación, como los límites de edad, tienen que ser eliminadas tanto por ley como en la práctica, y es preciso tomar acciones positivas para involucrar a las personas mayores en los procesos de deliberación pública. Para ello, se requiere el compromiso activo de las organizaciones de personas mayores en los procesos nacionales de planificación, y también buscar y escuchar a aquellas personas mayores que, individualmente o en grupo, rara vez son consultadas, sobre todo los/as más ancianos/as, los/as más pobres y los grupos de mujeres.

Sección 1.02 II.2.2. La situación actual de los adultos mayores en Argentina

Sección 1.03 El envejecimiento poblacional es un fenómeno que se acentuó en Argentina a partir de los años 50. Este proceso demográfico conlleva consecuencias y cambios en los sectores de salud, educación, seguridad social, empleo, etc. La programación de políticas públicas que afectan diferencialmente a la tercera edad, así como la de políticas que tengan a los/as adultos/as mayores como población destinataria, demandan información actualizada para realizar diagnósticos que faciliten la identificación de sus beneficiarios/as.

La pobreza, en países como Argentina, tiende a acentuar su carácter estructural en la tercera edad. Un enfoque holístico para combatir la pobreza a lo largo de todos los ciclos de la vida debe reconocer la naturaleza intergeneracional de la misma. Asimismo, cuando se ha vivido toda una vida sumido en la pobreza,

114

especialmente en el caso de las mujeres, ésta suele profundizarse en la tercera edad.

Las preocupaciones primordiales de las personas mayores en todos los países son la seguridad material y el acceso a la alimentación y la atención de la salud. Sin la red de seguridad que ofrece la protección social, el envejecimiento trae consigo un claro impacto negativo sobre derechos como la alimentación, salud, transporte, vivienda, saneamiento y otros servicios básicos. Incluso pequeños montos de un ingreso regular en efectivo tienen un impacto real sobre la reducción de la pobreza entre las personas mayores más pobres y sus familias.

Sección 1.04 Estudios actuales⁷⁵ arrojan los siguientes datos:

- El número de personas de más de 60 años que tendrá Argentina en el año 2025 superará los 9,5 millones de adultos/as mayores y en la última década del siglo 20 el envejecimiento de la población argentina abarcó la casi totalidad de las provincias del país.
- El descenso en la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer tendrán un impacto más notorio en las personas de edad.
- La población de adultos/as mayores está constituida por generaciones que no han atravesado la masificación de la educación²: 29,5 % no completó la enseñanza primaria y el 50,7% completó el nivel primario pero no el secundario. Las mujeres presentan un nivel de educación más bajo que los varones. Entre las de 80 años y más, el 41,4% no completó la primaria y el 47,3 % habiéndola completado, no finalizó el nivel secundario.
- Buenos Aires y su región metropolitana, como consecuencia de la baja tasa de natalidad y la mayor esperanza de vida de sus habitantes se ha transformado en el aglomerado urbano más envejecido de Argentina.

Propuestas:

- Pleno reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y los beneficios del envejecimiento de la población para el desarrollo humano.

⁷⁵ Ver una visión sobre la perspectiva educativa y cultural del adulto mayor en MERCOSUR, Aromando Jorge. 2003.

115

- Las mujeres y los hombres mayores en todos los niveles y sectores contribuyen con recursos, destrezas y experiencia a sus familias, comunidades y naciones. El cambio en las estructuras de edad y el giro en las relaciones de dependencia requieren intervenciones de política social para responder y apoyar la mayor longevidad y sus beneficios más amplios para la sociedad.
- La tercera edad tiene que ser lo más segura y productiva posible. Sin estas

condiciones, las personas mayores no podrán beneficiarse de esos años adicionales tan plenamente como podrían, y sus derechos fundamentales serían siendo vulnerados.

- Alimentación, vivienda, albergue y transporte son aspectos clave de dicha meta. Los gobiernos deben asumir un rol central en la promoción de dicho medio ambiente favorable, fortaleciendo el desarrollo en todas las etapas de la vida e impulsando instituciones sociales basadas en los principios de reciprocidad e independencia.
- La vulnerabilidad por razones de edad y de género requiere atención especial y acciones focalizadas. Así, el enfoque de género para el abordaje de la tercera edad reconoce las vulnerabilidades diferentes de las mujeres y los hombres mayores.

En particular, impulsamos:

1. Garantizar una protección social adecuada y un ingreso mínimo en la tercera edad.
2. Integrar de forma transversal un enfoque inclusivo de las personas adultas mayores en el diseño, ejecución y seguimiento de todas las políticas públicas.
3. Diseñar y ejecutar las iniciativas de desarrollo y financiamiento que tendrán como eje central a los/as mayores adultos/as como grupo vulnerable, y atenderán con prioridad a las crecientes poblaciones de personas de bajos recursos.
4. Incluir políticas para el abordaje del envejecimiento como parte integrante de las estrategias presupuestarias a nivel nacional y provincial. El financiamiento de todos los sectores, desde educación hasta salud y desarrollo social, tomará debida cuenta de las poblaciones que están envejeciendo.

116

5. Reafirmar los derechos ciudadanos de las personas mayores con una parte proporcional de los recursos disponibles como una cuestión de equidad, y potenciar el desarrollo de los grupos de personas mayores, en forma sistemática y focalizada.

6. Procurar la recolección de datos e información a nivel nacional y provincial para revelar los números de personas mayores que están viviendo en la pobreza. Las estadísticas de pobreza existentes deben ser desagregadas y analizadas por edad y por sexo. Indicadores de edad deben ser adoptados para medir los avances en la reducción de la pobreza conforme a las diversas etapas etarias.

7. Proporcionar atención de salud accesible y gratuita a las personas mayores. El nivel más alto posible de salud física y mental es un derecho humano fundamental. Las personas mayores deben tener el mismo acceso a la atención de la salud que cualquier otra franja etaria, pero, en los hechos, reciben una parte menor de la que en justicia les corresponde.

Las personas mayores sistemáticamente subrayan la importancia de la buena salud y las dificultades que experimentan para recibir atención de salud, debido a la distancia que las separa de los centros de salud u hospitales, el costo o la falta de disponibilidad de medicamentos esenciales y las actitudes despectivas del personal de los servicios de salud. El resultado es que sus enfermedades tanto crónicas como agudas se quedan sin recibir tratamiento o el que se les proporciona es insuficiente.

Por ello, es necesario:

• Aumentar la capacitación en geriatría y la detección de enfermedades crónicas propias de la tercera edad.

• Asegurar el control, la detección y el tratamiento apropiado del VIH entre las personas mayores de 49 años.

• Focalizar programas de apoyo a la tercera edad en zonas rurales y/o no urbanas.

• Poner a disposición de la población programas de crédito, empleo, capacitación y educación, independientemente de la edad del beneficiario.

8. Acceso a programas de empleo, crédito, asistencia al desarrollo, educación y capacitación, teniendo en cuenta que la mayoría de los/as adultos/as mayores trabaja hasta edad muy avanzada y sin embargo estos derechos le son negados. El

117

acceso a recursos de educación, capacitación y fortalecimiento en todas las etapas de la vida constituye un derecho y una necesidad para combatir la discriminación que sufren las personas mayores. Los estereotipos que retratan a las personas mayores como incapaces de aprender destrezas nuevas, o demasiado aferradas a

las prácticas del pasado, deben ser desterrados.

9. Brindar apoyo especial para desarrollar diferentes habilidades, y créditos más livianos para abrir negocios o conseguir empleo a las mujeres mayores que tienden a carecer de educación formal y de experiencia de trabajo.

En particular:

- .iAsegurar y garantizar que todas las personas mayores en todas partes deben tener acceso a educación básica, superior y no formal.
- .iReestructurar los límites de edad para el crédito, el empleo y la capacitación, teniendo en cuenta las nuevas expectativas de vida.
- .iEstablecer una especial consideración para las mujeres mayores como grupo privilegiado en los programas de crédito.
- .iAdaptar los sistemas de educación formal e informal y de capacitación en los niveles nacional y provincial para incentivar la participación de los hombres y las mujeres mayores.
- .iDesarrollar políticas de fomento del empleo de las personas mayores.

10. Diseñar una estrategia nacional integral para poner fin a la violencia contra las personas mayores, que comprenderá un marco legal favorable y educación pública y capacitación para profesionales del sector estatal, a fin de equiparlos para detectar y contrarrestar el abuso y el maltrato.

11. Promover la participación de las propias personas mayores en los programas para combatir las distintas formas de violencia que padecen. Cuando el envejecimiento se asocia con el deterioro de la capacidad productiva, el resultado, a menudo, es el abandono, el despojo de activos (por ejemplo, derechos de propiedad y herencia) y un estatus social disminuido al interior de la familia y la comunidad.

12. Desarrollar programas de educación para las personas mayores acerca de sus derechos y asegurar protección legal contra el abuso y el maltrato.

118

13. Asegurar que las personas encargadas de la toma de decisiones en el espacio público, escuchen e incorporen las opiniones de las personas mayores. La investigación participativa con personas mayores pobres demuestra rutinariamente cómo su exclusión de los procesos de toma de decisiones en el ámbito local y nacional repercute negativamente sobre su bienestar material y físico. Las decisiones que son adoptadas en nombre de las personas mayores sin hacer el menor intento por incluirlas en la planificación o discusión previa de los programas hacen que éstos sean más débiles.

En particular, sugerimos:

- .iAsegurar la participación de mujeres y hombres mayores en los procesos públicos de toma de decisiones que afecten su bienestar.
- .iIncluir la perspectiva de las personas mayores en los procesos de consulta vinculados a la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los derechos humanos a nivel local y nacional.
- .iBrindar un concreto apoyo a las organizaciones de personas mayores que están buscando ser incluidas en los procesos sobre políticas públicas.
- .iIncluir consultas con grupos de la tercera edad, en los indicadores para procesos participativos de diseño de políticas públicas.

II.3. Género: la transversalidad como objetivo

Las Políticas Públicas para la Igualdad que sostenemos se enmarcan en el diseño constitucional establecido desde 1994, y dispuesto en los artículos 16^o, 37^o, 75 incs. 22) y 23) de la Constitución Nacional⁷⁶.

⁷⁶ Según el artículo 16^o no se admiten, en la Nación, prerrogativas de sangre, ni de nacimiento. Garantiza que todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. Por el artículo 37^o se garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular. Reconoce, también, la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

El artículo 75^o, inciso 22, otorgó rango constitucional a diversos tratados y convenciones sobre derechos humanos. Debemos destacar la incorporación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Igualmente fue incorporada la Convención de los Derechos del Niño. Además, en ese mismo artículo, se incorporó en su inciso 23, la promoción de legislación y las medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos a los/as niños/as, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

119

Argentina ha suscripto acuerdos internacionales destinados a consagrar el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en

adelante, CEDAW), que cuenta con jerarquía constitucional y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Sin embargo, **tanto en foros nacionales como internacionales, se denuncia constantemente el incumplimiento en que incurre el Estado de las obligaciones contraídas a fin de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, y de obtener una igualdad real entre los géneros.**

Efectivamente, a pesar de que la situación de las mujeres ha avanzado considerablemente en algunos aspectos importantes durante las últimas décadas, estos progresos no han sido suficientes para garantizar la igualdad de derechos, oportunidades y de trato. Todavía persiste la discriminación contra las mujeres en diversos espacios: la persistente y creciente carga de la pobreza que afecta a la mujer; las disparidades e insuficiencias y la desigualdad de acceso en materia de educación y capacitación; las disparidades e insuficiencias y la desigualdad de acceso en materia de atención de la salud y servicios conexos; la violencia contra las mujeres; la doble jornada laboral de las mujeres; la desigualdad en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividades productivas y en el acceso a los recursos; la desigualdad entre mujeres y varones en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones a todos los niveles; y la falta de mecanismos suficientes a todos los niveles para promover el adelanto de las mujeres, entre otros.

Para revertir esta situación, **nuestro propósito central es la integración transversal del enfoque de género a todas las políticas públicas. Es por ello que se incluye, a lo largo de las distintas propuestas de estas Bases Programáticas, la dimensión de género.**

Para cumplir con este objetivo, implementaremos un Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones, con la finalidad de garantizar el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos y garantías en condiciones de igualdad. Este Plan deberá atender distintas áreas de actuación: derechos humanos; violencia contra las mujeres; educación y cultura; imagen de las mujeres en los medios de comunicación social; salud; empleo y relaciones laborales; repartos de responsabilidades domésticas y familiares; promoción social y económica;

120 participación política; grupos vulnerables; administración pública; y relaciones internacionales.

Para el diseño de este Plan, tomamos especialmente en cuenta la experiencia de otros países tales como los planes de igualdad desarrollados en la década anterior en España, así como su legislación más reciente, y también el Plan de Igualdad desarrollado por el Servicio Nacional de la Mujer de Chile (SERNAM), entre otros instrumentos, como la Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

A los fines de cumplir con los compromisos asumidos por el Estado al adherir a la CEDAW, y poder llevar a cabo exitosamente el Plan de Igualdad propuesto, resulta imperativo reconocer al Consejo Nacional de la Mujer⁷⁷ el rango que su función requiere⁷⁸.

II.3.1. Lineamientos para el diseño, ejecución y seguimiento de Políticas Públicas para la Igualdad Real de Oportunidades y de Trato

Para su implementación, se requiere la **articulación** entre las diversas áreas de gobierno y el Consejo Nacional de la Mujer, a fin de:

1. Proteger y promover los **derechos humanos de las mujeres**.
2. Aplicar y desarrollar la **legislación igualitaria**.
3. Promover la **participación equitativa** de las mujeres en los procesos de elaboración y transmisión de conocimientos y en el desarrollo de todo tipo de opciones educativas y profesionales.
4. **Equilibrar** cualitativa y cuantitativamente la **participación de las mujeres en el mundo laboral**.
5. Difundir una **imagen social** no estereotipada de las mujeres y ajustada a su realidad actual.

⁷⁷ El Consejo Nacional de la Mujer fue creado en 1992, como espacio gubernamental responsable en el país del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW).

⁷⁸ Es oportuno aclarar que el Consejo fue creado en jurisdicción de la Presidencia de la Nación, con dependencia directa del Presidente de la Nación, y la Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer tenía igual rango, jerarquía y remuneración que los Subsecretarios de la Presidencia de la Nación. Empero, su jerarquía institucional fue devaluada a través de las sucesivas administraciones. En la actualidad, el Consejo Nacional de la Mujer está inserto dentro del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dejando de este modo de depender directamente del Presidente de la República.

6. Organizar un **reparto equitativo** de las **responsabilidades domésticas**.
7. Incrementar la participación social y política de las mujeres y su acceso a **puestos de decisión**.
8. **Integrar** a las mujeres en las políticas de desarrollo en condiciones de igualdad.
9. Mejorar los aspectos **socio-sanitarios** que afectan específicamente a las mujeres.
10. Insertar socialmente a grupos de mujeres afectados por procesos de **marginación y vulnerabilidad**.
11. Capacitar **recursos humanos** en la materia.
12. Desarrollar investigaciones y registros **estadísticos** de la situación de las mujeres y la incidencia de las políticas públicas en dicha situación.
13. Definir indicadores de seguimiento y cambios en la situación de las mujeres, con la finalidad de reorientar las políticas de igualdad.

El plan contará con distintos ejes para poder cumplir sus objetivos:

Sección 1.05 Eje I: La incorporación de la perspectiva de género en las políticas

Este eje propone:

1. Promover el proceso de legitimación e institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.
2. Implementar la integralidad y transversalidad del tema en el tratamiento de las distintas políticas de estado, con el objeto de incorporar las distintas dimensiones que requiere la perspectiva de género.
3. Implementar el Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones con la participación de las mujeres organizadas y la sociedad civil.
4. Adecuar el Plan a las distintas realidades de nuestro país, contemplando la diversidad de las mujeres.
5. Favorecer la participación ciudadana de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas públicas

122

6. Fomentar la coordinación intersectorial para abordar problemas específicos derivados de las desigualdades entre mujeres y varones, preservando la integralidad del enfoque.
 7. Fundar la adopción del enfoque de género en las relaciones internacionales.
- Para lograr estos objetivos, se crearán comisiones interministeriales para la discusión, diseño e implementación de políticas públicas y el Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones; se incluirán metas del Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones en los objetivos ministeriales y en los planes de desarrollo; se confeccionará un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación del Plan; se capacitará al personal de las instituciones públicas en metodologías y normativas con enfoque de género en su accionar habitual; se generarán instancias de coordinación y diseño de políticas de los organismos públicos en el ámbito nacional y provincial, con las organizaciones de la sociedad civil; se promoverá que el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas hacia las mujeres considere la especificidad de lo rural y urbano, la pertenencia étnica, las diferencias etarias, las discriminaciones por origen social o posición económica, entre otros factores; se incentivará el diálogo entre el Estado y la sociedad civil, y el control ciudadano de las políticas y programas de género, entre otras medidas.

Eje II: La construcción de un escenario socio-cultural que atienda a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Los objetivos de este eje son:

1. Avanzar en la concientización y sensibilización en la temática de género con el fin de acercar una opinión pública crítica frente a la discriminación.
2. Eliminar los estereotipos sexistas, y favorecer imágenes positivas de las mujeres en los medios de comunicación.
3. Incorporar contenidos y prácticas en el sistema educacional tendientes a propiciar actitudes y valores favorables a la equidad de género.
4. Fomentar actitudes y prácticas en la producción de conocimientos, la creación artística y el desarrollo tecnológico que tomen en cuenta las diferencias de género.

123

Entre las estrategias de intervención y participación que se adoptarán desde

este eje se destacan: difundir las causas y consecuencias de la discriminación de las mujeres, teniendo en cuenta factores agravantes relacionados con la procedencia socioeconómica, su origen cultural o étnico, su edad y su ubicación geográfica, y sensibilizar a la opinión pública sobre los efectos de la discriminación de género en la sociedad; concientizar sobre la problemática de violencia física, psicológica y sexual que sufren las mujeres y las niñas; formalizar acciones positivas relacionadas con una cultura de la paz; incluir la perspectiva de género en la modificación de contenidos curriculares en todos los niveles y modalidades de la enseñanza; apoyar iniciativas sociales orientadas a impulsar valores, prácticas y actitudes democráticas, solidarias y tolerantes, tanto en el ámbito público como privado; incentivar en la familia, en la educación y en los medios de comunicación el respeto a la diversidad y la aceptación de las diferencias sin que signifiquen desigualdad y discriminación; fomentar y colaborar con los medios de comunicación para que presenten imágenes plurales de mujeres y apoyar iniciativas orientadas a cambiar la representación y mejorar la posición de las mujeres en los medios de comunicación; desarrollar el conocimiento y el acceso al uso de las nuevas tecnologías de las niñas y jóvenes, entre otras.

1) Eje III: La promoción y garantía del pleno ejercicio de los derechos de las mujeres

Este eje tiene por objetivos específicos:

1. Propagar el conocimiento de los derechos de las mujeres teniendo en cuenta su ciclo de vida y las características sociales, culturales y étnicas.
2. Generar mejores instancias y mecanismos que resguarden el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos a las mujeres.
3. Adecuar toda la normativa a la Constitución y convenios internacionales suscritos por Argentina garantizando el ejercicio igualitario de derechos entre hombres y mujeres.
4. Asegurar el derecho a la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres y las niñas.

124

5. Asegurar el acceso de las mujeres al conocimiento de sus derechos, especialmente a aquellas con desventajas sociales, económicas, geográficas, étnicas y culturales que las alejan de los circuitos de difusión de información.
 6. Difundir y proteger el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres.
- Algunas estrategias de intervención y participación consisten en difundir los derechos que protegen a las mujeres, en los ámbitos civil, político, laboral, social, económico y cultural, para lo cual se propone crear una red de puntos de información y orientación, aprovechando las estructuras de que dispone el Estado; impulsar la introducción de la perspectiva de género en la formación de profesionales de la justicia y ofrecer cursos de capacitación a abogados/as, jueces/zas, funcionarios/as y auxiliares de administración de justicia sobre los derechos de las mujeres; modificar los procedimientos judiciales y administrativos fin de adecuarlos a las necesidades y derechos de las mujeres; revisar y adecuar la normativa vigente a las normas constitucionales e internacionales; incorporar la perspectiva de género en toda reforma judicial y legislativa; entre otras.

Eje IV: El avance de las mujeres en los espacios de poder y en la adopción de decisiones

Son propósitos de este eje:

1. Fortalecer el liderazgo de las mujeres para facilitar su reconocimiento como sujetos sociales y fortalecerlas en el ejercicio de sus derechos.
2. Desarrollar estrategias para activar la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Generar mecanismos de consulta estables y permanentes de las mujeres en los distintos espacios de diálogo social y con el Estado.
3. Estimular la creación y fortalecimiento de la asociatividad y redes de mujeres.

2) Para dar cumplimiento a tales fines, se adoptarán diversas medidas. Entre ellas, aquellas necesarias para fortalecer e incrementar la participación de las mujeres en los distintos espacios y niveles de toma de decisión, a través de la implementación de cupos u otras medidas de acción positiva; potenciar la participación de las mujeres y de sus asociaciones en los espacios y foros en que se debaten temas de interés

125

público; producir y aplicar instrumentos de capacitación que consideren

explícitamente los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio del poder; impulsar la presencia de las mujeres en los medios de comunicación; incentivar el ejercicio de control ciudadano de las mujeres en torno a acciones y políticas públicas vinculadas especialmente a la equidad de género.

3)

4) Eje V: La autonomía económica de las mujeres y la eliminación de la vulnerabilidad laboral

Sus propósitos principales son:

1. Dar a conocer la situación de las mujeres en el ámbito de la economía y del mercado de trabajo.
2. Eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a los recursos económicos en igualdad de condiciones con los hombres
3. Garantizar en la legislación y estimular prácticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las mujeres en el empleo, reconociendo las necesidades que surgen de los cambios en el sistema productivo y en la organización del trabajo
4. Aumentar el acceso al mercado de trabajo y estimular el desarrollo laboral de las mujeres, especialmente de las mujeres de escasos recursos.
5. Enriquecer la representación de las mujeres en las organizaciones sindicales y gremiales, en las instancias tripartitas, en los foros de debate económico y laboral y en los distintos ámbitos de toma de decisiones económicas.
6. Estimular la capacidad de las mujeres para el emprendimiento económico.

Entre otras medidas, desde este Eje se insistirá en la modificación de actitudes y prácticas para favorecer el acceso, la permanencia y el progreso de las mujeres en la actividad laboral y empresarial; se asegurará el criterio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos de órganos directivos de la Administración Pública Estado, que se aplicará también a los órganos de selección y valoración del personal y en las designaciones de miembros de órganos colegiados, comités y consejos de administración de empresas con participación estatal mayoritaria; se impulsarán medidas tendientes a reducir la brecha salarial existente

entre mujeres y hombres; se promoverán normas que protejan el acceso de las mujeres a los recursos económicos generados en las uniones de hecho y se modificarán aquellas normas que producen discriminación hacia las mujeres en los sistemas de seguridad previsional y en los fondos de pensiones; se ampliará a las mujeres rurales e indígenas el acceso a la propiedad de la tierra y a derechos al agua, a los recursos financieros y a la capacitación para el desarrollo de actividades agrícolas y no agrícolas.

Asimismo, se facilitará el acceso de las mujeres a la información y orientación ocupacional, servicios, crédito y capacitación, especialmente de aquellas que cuentan con menos recursos sociales y personales para acceder al mercado de trabajo; se instaurarán programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional que les permitan ingresar al mercado de trabajo, especialmente orientados a mujeres jóvenes, rurales, indígenas y jefas de hogar; se eliminarán prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no tradicionalmente femeninos; se considerará a las mujeres como grupo prioritario en las políticas acivas de empleo; se sensibilizará a ejecutivos, empresarios, asociaciones gremiales e instituciones públicas sobre la existencia de prácticas discriminatorias, e implementarán acciones positivas que mejoren la posición de las mujeres en el trabajo; se desarrollarán servicios y normativas, que optimicen las condiciones laborales para hacer compatible la maternidad y paternidad con el trabajo remunerado, el desarrollo personal y la participación social.

Entre otras medidas, se reconocerá licencia por paternidad y a ambos padres para cuidado de familiar enfermo; se impulsará la cobertura del cuidado infantil en sectores urbanos y rurales, fomentando la búsqueda de una solución integral entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores y trabajadoras; se promoverá la presencia de las mujeres y la inclusión de sus intereses laborales y económicos en las instancias de diálogo sectoriales bipartitas o tripartitas; se establecerá el deber de negociar planes de igualdad en las empresas de más de doscientos trabajadores o trabajadoras y el fomento de su implantación voluntaria en las pequeñas y medianas empresas; entre otras..

5)

6) Eje VI: El mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres

127

Desde este eje se proyecta:

1. Promover responsabilidades familiares compartidas entre mujeres y hombres.
2. Propiciar el acceso de las mujeres a espacios que fomenten el bienestar individual y social.
3. Optimizar el acceso de las mujeres a servicios de buena calidad en salud, incluida la salud sexual y reproductiva.
4. Mejorar el acceso y la calidad de la educación para las mujeres, en los distintos niveles y modalidades.
5. Organizar iniciativas tendientes al cuidado del medio ambiente y al derecho de las mujeres y sus familias a un desarrollo sustentable.

Para el cumplimiento de estos fines, se promoverá el reconocimiento de los diversos tipos de familias existentes en nuestro país, considerando especialmente sus necesidades en el diseño de políticas públicas; se generarán servicios públicos que faciliten el trabajo doméstico relativo al cuidado de niños/as, personas enfermas y ancianas; se asegurará el acceso igualitario entre varones y mujeres a la vivienda de calidad adecuada a sus necesidades; se estimulará la generación de espacios de encuentro, recreación, deportivos y culturales adaptados a las características de edad, socioeconómicas, culturales y étnicas de las mujeres.

Además, se incluirán las características y necesidades de las mujeres en los programas específicos contra el SIDA, alcoholismo y drogadicción; se lanzarán programas de alfabetización y nivelación de estudios para mujeres rurales y adultas mayores, y se establecerán sistemas especiales de reforzamiento para aquellas mujeres que por falta de práctica han perdido conocimientos; se ampliará la cobertura y los horarios de atención de la educación preescolar y de las jornadas alternas en la educación básica y media; se facilitará el acceso a la enseñanza básica, media y universitaria para niñas y jóvenes rurales e indígenas, mediante el acceso a becas; se perfeccionará el sistema de acceso al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable a fin de asegurar que las mujeres y las parejas cuenten con la información necesaria para ejercer su derecho a una salud sexual y reproductiva, y para decidir libremente el número de hijos y espaciamiento entre nacimientos.

128

Eje VII: La prevención, la erradicación y la sanción de la violencia contra las mujeres

Particular importancia reviste el programa para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y brindar asistencia integral a las víctimas. Este programa atenderá cuestiones de violencia de género que tengan lugar tanto en el ámbito familiar o en cualquier otra relación interpersonal .ya sea violencia física, sexual, psicológica, emocional o económica-, como la que sea cometida en la comunidad, por cualquier persona, comprendiendo entre otros, **violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual** en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

Este programa deberá desarrollarse en forma conjunta con las provincias y con la participación de las organizaciones no gubernamentales.

7)

8) Estrategias de intervención y participación

1. Sensibilizar, formar y capacitar sobre derechos humanos y violencia contra las mujeres, teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la discriminación de género, en relación con: efectores del sistema de salud y seguridad social; efectores del sistema educativo formal en todos sus niveles y del sistema educativo informal; jueces/zas, personal del servicio de administración de justicia y otros/as funcionarios/as encargados/as de la aplicación de la ley; agentes de las fuerzas de seguridad, a través de la Policía Federal y las Policías Provinciales, y de los/as demás funcionarios/as que intervengan en el tratamiento de los hechos de violencia de género.
2. Sensibilizar a la población, instituciones gubernamentales y no gubernamentales mediante campañas de educación y capacitación de la comunidad encaminadas a despertar la conciencia de que la violencia contra las mujeres constituye una

violación de sus derechos humanos, así como de los efectos personales y sociales negativos de la violencia en la familia, la comunidad y la sociedad.

129

3. Fomentar la instrucción de las víctimas y de las víctimas potenciales de modo que puedan protegerse y proteger a otros de esas formas de violencia.
4. Excluir los modelos de conducta, sociales y culturales de las mujeres y los varones, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otro tipo basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a varones y mujeres.
5. Transformar los planes de estudio, programas, textos, métodos de enseñanza y programas de formación docente inicial y continua en todos los niveles, de modo tal que promuevan la igualdad de oportunidades para las personas de ambos sexos y contribuyan a la eliminación de criterios discriminatorios en razón de género y que alienten la violencia contra las mujeres, presentando una imagen positiva, dinámica y participativa de la mujer y la complementariedad de varones y mujeres en la familia y en la sociedad.
6. Propulsar en las distintas jurisdicciones la creación e implementación de servicios de apoyo con la integración y capacitación de equipos interdisciplinarios especializados para auxiliar a las niñas y a las mujeres víctimas de la violencia, que incluyan, entre otros, servicios de intervención en circunstancias de crisis, de 72 horas, para las víctimas de abusos y sus familias; atención médica, psicológica, así como asesoramiento y patrocinio letrado a título gratuito, además de la asistencia que corresponda para ayudarles a encontrar medios de vida suficientes; creación de refugios para la atención y albergue de las víctimas de violencia; programas de educación, asesoramiento y terapia para la persona responsable de los abusos y para la víctima;
7. Crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, a fin de que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias, con asistencia y protección policial adecuada, y con mecanismos de derivación inmediata a los servicios de apoyo especializados y la articulación inmediata con la vía judicial.
8. Elaborar estadísticas, relacionadas con la frecuencia y modalidades de las distintas formas de violencia contra las mujeres. Posibilitar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de la misma,

130

así como la eficacia de las medidas aplicadas para impedir la y reparar sus efectos; y difundir ampliamente los resultados de los estudios e investigaciones.

9. Promover la participación activa de las organizaciones públicas y privadas dedicadas a la atención de la violencia familiar y celebrar convenios para el desarrollo de determinadas actividades preventivas, de control y ejecución del programa.

II.4. Diversidad sexual: el derecho a ser diferente

Otro grupo que consideramos merece una atención especial, lo conforman quienes ven seriamente restringido su acceso a una ciudadanía plena, por tener una orientación o preferencia sexual diferente a la dominante o por expresar una identidad de género que no concuerda con el sexo asignado en su nacimiento.

Los impedimentos con que se encuentran las minorías sexuales .gays, lesbianas, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero- para el goce efectivo de sus derechos en algunos casos tienen que ver con prácticas sociales discriminatorias. En otros casos, ni siquiera se ha conseguido la igualdad legal.

Promovemos la aceptación de la diversidad y nos comprometemos en la lucha contra cualquier forma de discriminación que reconozca su origen en la orientación sexual o identidad de género.

La falta de reconocimiento legal a las familias conformadas por personas del mismo sexo -entendida como ámbito de convivencia de dos personas con un proyecto común-, es uno de los principales obstáculos para el goce de una ciudadanía plena, por sus consecuencias negativas en cuanto a reconocimiento de régimen patrimonial sobre bienes adquiridos por la pareja durante la convivencia, derecho de herencia, derechos sociales .como derecho a la obra social o a la pensión-, entre otros que implica el derecho a conformar una familia. También, genera discriminación en el ejercicio de otros derechos, como la patria potestad o

tenencia. Pero además, actúa negativamente sobre el imaginario social, pues se recrea la idea de familia tradicional, de la cual muchas personas, por su condición sexual, quedan excluidas.

131

Por otra parte, la negativa a reconocer la posibilidad de que travestis, transexuales y transgénero, adecuen sus documentos a su identidad de género, trae aparejado no sólo el menoscabo de su derecho a la identidad, sino también la vulneración de otros derechos, como al trabajo, a votar, o a contratar, ya que muchas veces quienes tienen una identidad de género diferente a la consignada en su DNI, eligen abstenerse de ejercer tales derechos por temor al rechazo social y la discriminación que esta circunstancia acarrea.

También es sabido que la discriminación por estas causas repercute negativamente en otros aspectos de la vida cotidiana. En particular, **ven seriamente restringido su acceso al empleo y también pueden sufrir despidos discriminatorios, denegación de promociones y ascensos, compensación desigual, trato diferente, y la creación de un ambiente laboral hostil. Suelen sufrir situaciones como el trato humillante y acoso en el ámbito educativo, de salud, de las fuerzas armadas y policiales**, entre otros.

Prácticas discriminatorias también hacen pasible a minorías sexuales de ser víctimas de todo tipo de violencia, incluida especialmente la detención, abuso y persecución policial, la violencia sexual, y la violencia en el sistema penitenciario. Este tipo de conductas configuran una clara violación al derecho a no ser torturado ni recibir tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Algunas provincias todavía incluyen en sus Códigos de Faltas, normas que castigan una amplia gama de conductas en público .como considerar que el vestirse como persona del otro sexo es una conducta indecorosa o escándalo en la vía pública., que son utilizadas por las policías locales para perseguir y detener a las personas .especialmente a travestis- fundándose en su orientación o preferencias sexuales, o su expresión de género.

La República inclusiva que propugnamos requiere modificar aquellas normas (leyes, decretos, resoluciones) que niegan igual derecho a las personas por su preferencia sexual o identidad de género, e intervenir decididamente en aquellas prácticas violatorias de sus derechos individuales.

Con esta finalidad, **proponemos las siguientes medidas:**

1. Formular políticas públicas que conduzcan a la eliminación de obstáculos jurídicos, administrativos, económicos, culturales, sociales, de comportamiento o

132

de cualquier otra índole que impidan el pleno desarrollo y participación de quienes manifiestan una preferencia sexual diferente a la dominante o una expresión de género distinta a la consignada en su documento de identidad.

2. Avanzar en la concientización y sensibilización en la temática con el fin de acercar una opinión pública crítica frente a la discriminación de estas personas.

3. Incorporar contenidos y prácticas en el sistema educativo destinados a propiciar actitudes y valores favorables a la igualdad real de oportunidades y de trato de todas las personas, y sobre los efectos de la discriminación por razón de orientación sexual o identidad de género, teniendo en cuenta factores agravantes relacionados con la procedencia socioeconómica, origen cultural o étnico, edad, entre otros.

4. Fomentar y colaborar con los medios de comunicación para que presenten imágenes no estereotipadas y distorsionadas, y promuevan en cambio representaciones respetuosas, el derecho a ser diferente al modelo mayoritario y fortalezcan la autoestima.

5. Reconocer el derecho de las personas del mismo sexo a contraer matrimonio, formar una familia y garantizar que no sean discriminadas en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades, en relación con la crianza y educación de los/as hijos/as.

6. Modificar la Ley de Nombre, a fin de permitir cambiar el nombre de pila cuando el consignado en su partida de nacimiento y documento de identidad no corresponda con su identidad de género.

7. Reconocer el derecho a controlar y cambiar el propio cuerpo, lo que incluye el derecho a cambiarlo cosmética, química o quirúrgicamente para adecuar su imagen corporal a su identidad de género.

8. Facilitar el acceso de minorías sexuales a la información y orientación ocupacional, servicios, crédito y capacitación, especialmente de aquellos que cuentan con menos recursos sociales y personales para acceder al mercado de trabajo.

133

9. Instaurar programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional que les permitan ingresar al mercado de trabajo, especialmente orientados a personas de escasos recursos, jóvenes, rurales, e indígenas.

10. Sensibilizar a ejecutivos, empresarios, asociaciones gremiales e instituciones públicas sobre la existencia de prácticas discriminatorias, e implementar acciones positivas que mejoren su posición en el trabajo.

11. Sancionar una ley de violencia laboral, que prevea expresamente la creación de un ambiente de empleo hostil por su condición sexual o su expresión de género.

12. Sensibilizar, formar y capacitar sobre derechos humanos y violencia contra minorías sexuales a efectores del sistema de salud y seguridad social; efectores del sistema educativo formal en todos sus niveles y del sistema educativo informal; jueces/zas, personal del servicio de administración de justicia; agentes de las fuerzas de seguridad y del régimen penitenciario, y de los/as demás funcionarios/as que intervengan en el tratamiento de los hechos de violencia.

13. Propulsar en las distintas jurisdicciones la creación e implementación de servicios de apoyo integral (atención médica, jurídica, psicológica, creación de refugios, etcétera) con la integración y capacitación de equipos interdisciplinarios especializados para auxiliar a víctimas de la violencia.

14. Ampliar y mejorar mecanismos de denuncia de hechos de violencia y reformar normas de procedimiento para que puedan dar una respuesta oportuna y eficaz.

15. Iniciar las actuaciones que correspondan, administrativas o penales, contra todos los/as funcionarios/as involucrados en actos de discriminación o hechos de violencia contra personas por su condición sexual o expresión de género.

II.5. Personas con capacidades diferentes

La Organización Mundial de la Salud -O.M.S.- define la discapacidad como "la pérdida de la capacidad funcional secundaria, con déficit en un órgano o función, y que trae como consecuencia una minusvalía en el funcionamiento intelectual y/o en la capacidad para afrontar las demandas cotidianas del entorno social." En realidad, se trata de un concepto que se relaciona con las necesidades especiales de estas

134

personas y las barreras que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

La discriminación de una persona en razón de una discapacidad es una violación a su dignidad humana y a sus derechos fundamentales, y la lucha contra toda forma de discriminación debería formar parte de una estrategia para un desarrollo sostenible de una sociedad igualitaria.

Por otra parte, la situación se agrava para aquellas personas con capacidades diferentes que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexos, idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico, indígena, nacimiento, preferencia o identidad de género, edad o cualquier otra condición. En particular, las mujeres y las niñas con alguna discapacidad están más expuestas a riesgos de violencias y abusos dentro y fuera del hogar. Además, la mayoría de las personas con capacidades diferentes viven en condiciones de pobreza y carecen de plena accesibilidad al entorno físico, social, económico, cultural, a la salud, la educación y la información en condiciones de igualdad.

En la Republica Argentina, según lo determina el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (ENDI)⁷⁹ el 7,1% de la población tiene alguna discapacidad.

En números absolutos se trata de 2.176.123 personas.

La distribución por edades muestra que el 11,7% de las personas con alguna discapacidad es menores de 15 años, el 48,5% tiene entre 15 y 64 años y el 39,8% restante (866.258 personas) tienen 65 años o más. En el total de la población, las personas en edad avanzada (65 años o más) son el 9,9%. Respecto de la relación de parentesco con el/la jefe/a de hogar de las personas con discapacidad, en el 43,9% de los casos se trata de jefes de hogar, 23,6% de hijos y las/los cónyuges representan el 16,7%.

Las discapacidades más frecuentes son las motoras (39,5%). Le siguen las

discapacidades visuales (22,0%), auditivas (18,0%) y mentales (15,1%).⁸⁰

⁷⁹ Primeros resultados de la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDI) La ENDI -Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad- es una encuesta complementaria del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, relevado en 2001. En aquella oportunidad se incluyó una pregunta destinada a detectar hogares con al menos una persona con discapacidad. Esos datos tuvieron como objetivo proporcionar un marco para seleccionar una muestra a visitar con un formulario específico. La ENDI fue relevada entre noviembre de 2002 y abril de 2003 en una muestra de alrededor de 67.000 hogares urbanos de todo el país.

135

Del total de personas con alguna discapacidad, el 38,4% no tiene cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual. En la región del noreste (NEA) esta proporción supera el 50%.

Uno de los resultados más importantes de la ENDI es que permite ver a las personas con capacidades diferentes en su calidad de miembros de hogares. La discapacidad no es sólo un atributo de las personas individuales sino que caracteriza al hogar en que esa persona vive. Mientras la discapacidad caracteriza al 7,1% de las personas, el 20,6% de los hogares -uno de cada cinco hogares de la Argentina- alberga al menos una persona con discapacidad.

Se trata de 1.802.051 hogares, una cifra que expresa más claramente la magnitud de la situación de la discapacidad. Y son las familias o el resto de los miembros del hogar, los que se ven especialmente involucrados por la presencia de al menos un miembro en esta situación. Este estudio estadístico confirma la idea de que una persona con capacidades diferentes es una persona que necesita apoyo y asistencia y que su familia y el resto de los miembros de su hogar son su principal recurso.

De allí y teniendo en cuenta que estas cifras son de aproximadamente cuatro años atrás, es que pensamos que hoy la población con alguna discapacidad ha ascendido notoriamente.

Por otra parte, el índice de desocupación de las personas con capacidades diferentes estaría en el orden del 90%⁸¹. Si nos guiamos por los datos del INDEC, el 48,5% de las personas con alguna discapacidad tiene entre 15 y 64 años. Esto representa (según cifras de 2001) a 1.055.420 de personas. Si restáramos los porcentajes que van de los 15 a los 18 años y, en el caso de las mujeres, de los 60 a

⁸⁰ Dentro de cada tipo de discapacidad, se especificó en subtipos. Así resulta que dentro de las discapacidades motoras, como se dijo, las más frecuentes entre las discapacidades, el 61,6% corresponde a miembros inferiores, 30,0% a miembros inferiores y superiores y 8,4% a miembros superiores. Situaciones de este tipo de discapacidad son la falta o parálisis o atrofia de uno o dos pies o las piernas, uno o dos brazos o las manos, dificultad permanente para levantarse, acostarse, mantenerse de pie o sentado; dificultad permanente para agarrar objetos con una o dos manos; dificultad permanente para caminar o subir escaleras; necesidad o utilización en forma permanente de silla de ruedas, andador, muletas, bastones canadienses, férulas, prótesis, etc.

El 92,9% de las discapacidades visuales son dificultades para ver y el 7,1% cegueras (45.235). El 86,6% de las discapacidades auditivas son dificultades para oír y el 13,4% restante, sorderas (69.753). El 63,2% de las discapacidades mentales son retrasos mentales (275.863) y el 36,8%, problemas mentales (160.444). Se entiende por retraso mental el tener algún retardo o retraso mental que dificulte aprender, trabajar y/o relacionarse, y por problema mental tener en forma permanente algún problema mental que dificulte relacionarse y/o trabajar (por ejemplo psicosis infantil, autismo, etc.).

⁸¹ CTA, Informe preliminar sobre la situación de las personas con discapacidad en la Argentina

136

los 64, nos encontramos con un universo de más de 900 mil personas en edad de formar parte del mercado laboral que se ven imposibilitadas de acceder a un empleo.

II.5.1. Legislación y Organismos competentes

Un informe titulado "Informe preliminar sobre la situación de las personas con discapacidad en la Argentina", presentado por el Comité de Seguimiento contra la Discriminación, refiere entre otras cosas, el siguiente cuadro de situación: "la alarma por la situación crítica en que se encuentran las personas con discapacidad en la Argentina y por la indiferencia que hubo por parte de muchos organismos del Estado e incluso por la propia sociedad civil, frente al incumplimiento de la legislación vigente, la ineficacia o inaplicabilidad de muchas políticas públicas y la comisión de actos discriminatorios."⁸²

II.5.2. Un plexo normativo sobreabundante que no garantiza mejores estándares de vida e igualdad de trato y oportunidades.

Resulta evidente que se necesitan mejores controles sobre estas normas que, en muchos casos, no están ni siquiera reglamentadas. Se requiere un cuerpo legal armónico y eficiente, cuestiones que vamos a abordar en nuestra propuesta. Son múltiples los organismos del Estado que deberían abocarse a la temática con una asignación presupuestaria adecuada.

La primera cuestión a plantear en cuanto a los recursos destinados por el

Estado Nacional para enfrentar el problema de la discapacidad, es que la misma confusión que provoca la gran cantidad de leyes que existen y el mínimo porcentaje que se cumple, se repite en el caso del (o los) presupuestos destinados al tema y su verdadero destino. En general, los gobiernos han restringido, desviado o negado fondos al financiamiento de las políticas públicas (si es que existen) del área, además de una actitud sistemática al negar en los hechos, con la falta de políticas activas, el discurso oficial que planteaba la equidad y el interés del Estado por la salud y el bienestar de las personas con capacidades diferentes.

⁸² CTA- Informe preliminar sobre la situación de las personas con discapacidad en la Argentina
137

Así, gran parte de la situación crítica y la insuficiencia descrita en los párrafos anteriores tiene su origen no sólo en las restricciones presupuestarias y la desviación de fondos legalmente asignados al financiamiento de prestaciones asistenciales para las personas con capacidades diferentes, sino también en el hecho de la cantidad diversa de ministerios, organismos descentralizados, direcciones, programas y subprogramas que destinan recursos para el tema. Como correlato, el dinero que el Estado Nacional destina al problema de la discapacidad en la Argentina no está centralizado en un sólo organismo sino que responde a varios presupuestos de diversas áreas del gobierno:

Presidencia de la Nación:

Comisión Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS), organismo dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), que depende a su vez de Presidencia de la Nación. **Presupuesto para el año 2007: \$32.748.644.**

Ministerio de Salud:

Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR)⁸³: organismo autárquico con presupuesto destinado al Ministerio de Salud de la Nación: **Presupuesto para el año 2007: \$16.294.000** (aumentó \$ 2.276.760 de 2006 a 2007, con lo que el incremento es de un 16,2%).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:

En este caso, se trata de partidas destinadas a la promoción del empleo .Talleres Protegidos de Producción, Grupos Laborales Protegidos. y .los proyectos de inserción en el empleo de personas con discapacidad en el marco del Régimen Integral para Trabajadores con Discapacidad. ⁸⁴.

El principal problema que muestran estos subprogramas del Ministerio de Trabajo es que ni en el texto ni en las planillas del presupuesto 2007 queda claro cuál es la unidad ejecutora de la partida destinada y cuál es su monto real⁸⁵.

⁸³ El SNR pasó a depender del Ministerio de Salud en 2005.

⁸⁴ Fuente: .Programa 16: Acciones de Empleo. Unidad Ejecutora: Secretaría de Empleo., Presupuesto 2007. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

⁸⁵ La confusión se produce tanto con las instancias ejecutoras de los recursos como en relación con sus cifras. Según la Secretaría de Empleo, los recursos destinados a los Talleres Protegidos y proyectos de inserción en el empleo de personas con capacidades diferentes forman parte de las mismas líneas de acción que incluyen los programas Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de Capacitación y empleo y Sistema de Prestaciones por desempleo.
138

De acuerdo con el informe de la CTA: .La apertura del mercado para los trabajadores con discapacidad que han recibido la preparación profesional o técnica específica que los convierten en competitivos, es tan reducida que es prácticamente inexistente.⁸⁶. Además, .el cupo del 4%⁸⁷ a nivel Nacional, Provincial y Municipal no se cumple, y en general, sobre el mismo solamente se escuchan buenas intenciones. Si bien la situación de los Talleres Protegidos de Producción siempre fue endeble, con la crisis generalizada que vive el país se han visto gravemente perjudicados..⁸⁸

Conforme los datos del INDEC, el 48,5% de las personas con alguna discapacidad tiene entre 15 y 64 años. Esto representa (según cifras de 2001) A 1.055.420 personas. Si restáramos los porcentajes que van de los 15 a los 18 años y, en el caso de las mujeres, de los 60 a los 64, nos encontramos con un universo de más de 900 mil personas en edad de formar parte del mercado laboral que no parece estar contemplado por ningún área del gobierno.

Ministerio de Desarrollo Social

Aquí, la partida destinada a la atención de pensiones no contributivas (o graciabiles) por invalidez, corresponde a la **Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales**, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El Presupuesto de la Comisión para 2007⁸⁹ -en lo que hace a la atención de

pensiones no contributivas- es de **\$2.725.463.049**, pero es menester explicar que de casi 580 mil pensiones otorgadas por esta comisión, **son 187.876 los beneficiarios por invalidez.**

El promedio de dinero que otorga la Comisión por las pensiones es de 470 pesos por beneficiario, una cifra similar a las pensiones no contributivas que otorga Estas son las llamadas Acciones de empleo⁸⁵, que incluyen las líneas de acción citadas anteriormente con una partida presupuestaria de \$474.742.160. Sin embargo, no se ofrecen datos respecto de cuántos de estos 474 millones de pesos serán realmente destinados a Talleres Protegidos de Producción y a los proyectos de inserción en el empleo de personas con capacidades diferentes en el marco del Régimen Integral para Trabajadores con Discapacidad. en el presupuesto 2007 no entrega estos datos.

⁸⁶ Ob. Cit.

⁸⁷ La ley 22.431 establece un cupo mínimo del 4 % de empleados con discapacidad en la administración pública nacional y en empresas concesionarias de servicios públicos.

⁸⁸ Dado que el índice de desocupación de las personas con capacidades diferentes estaría en el orden del 90%⁸⁸, resulta más grave aún que el Programa de Inserción Laboral (PIL) de trabajadores desocupados no haga una sola la referencia a los trabajadores con capacidades diferentes que, en su tremenda mayoría, están desempleados.

139

la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), que según el presupuesto del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, promedian en un cálculo estimado de 416 pesos por beneficiario. En cualquier caso, estas sumas están muy por debajo de la línea de pobreza y del dinero necesario para cubrir las necesidades mínimas de una persona con capacidades diferentes.

El informe de la CTA afirma que .la pobreza no solamente acentúa las consecuencias negativas de la discapacidad sobre las familias, sino que es en sí misma un factor que favorece el surgimiento de discapacidades, sea por la incidencia de condiciones de vida desfavorables, cuanto por la falta de accesibilidad a los servicios de salud, educación y rehabilitación, que acompaña, generalmente a la pobreza extrema y a la desocupación. Los factores anteriormente enunciados hacen esperar un crecimiento muy importante de personas con diversas discapacidades, lo que exige una respuesta activa del Estado.⁹⁰.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo de la Nación relevó que de los casi 49 millones de pesos girados al Fondo Permanente para el Financiamiento de Programas de Atención Integral para Personas con Capacidades Diferentes en 2005, había unos 40,36 millones para financiar esos proyectos, **sólo se ejecutaron 6,126 millones; más de 34 millones fueron devueltos a fondos generales.**

A partir de estas cifras, y como conclusión de todas las confusiones presupuestarias señaladas, podemos concluir que si no se ejecuta un 87% del presupuesto de estos fondos, entonces se comprueba que uno de los problemas es el desvío de partidas o, como mínimo, el desinterés del Estado Nacional para ocuparse del tema discapacidad.

En síntesis, del análisis realizado, resulta clara la falta de un verdadero diseño, planificación, implementación y monitoreo de políticas públicas en relación con la protección y promoción de los derechos de las personas con capacidades diferentes. Más aún, se destaca la falta de interés de este gobierno en esta temática. Por eso, consideramos prioritario contar con políticas públicas activas, con un presupuesto suficiente y adecuado en los organismos intervinientes, así como una correcta articulación y centralización de los programas. **Señalamos** la necesidad de

⁸⁹ Fuente: Presupuesto 2007. Ministerio de Desarrollo Social. Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales.

⁹⁰ CTA., Ob. Cit.

140

establecer mecanismos que permitan garantizar la intangibilidad de estos fondos y su correcta aplicación.

A los fines de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con capacidades diferentes y su activa participación social, política y económica, es necesario implementar un Programa Nacional para la Igualdad de Trato y Oportunidades, y Eliminación de Toda Forma de Discriminación de Personas con Capacidades Diferentes, **en los términos que establece el artículo 75, inc. 23 de la Constitución Nacional.**

Este programa debe atender a tres cuestiones prioritarias:

1. Prevención de todas las formas de discapacidad y detección de aquellas situaciones de riesgo a producir una discapacidad: incorporar en todos los servicios del sistema de salud los criterios de prevención, detección y diagnóstico precoz, atención integral, y reducción al máximo de la aparición de nuevas discapacidades. La prevención también se debe incluir mediante servicios de orientación familiar, consejo genético,

atención prenatal y perinatal, asistencia pediátrica, higiene y seguridad del trabajo, seguridad en el tráfico vial, control higiénico y sanitario de los alimentos y de la contaminación ambiental;

· Rehabilitación integral de toda persona con capacidad diferente a través del conjunto de medidas que tengan por objeto lograr el más alto nivel de su capacidad funcional, así como las que tiendan a eliminar las desventajas que les presenta el medio en que se desempeñan. La rehabilitación debe atender a las motivaciones e intereses de la persona con discapacidad y a los factores familiares y sociales que puedan condicionarla;

· Integración plena de las personas con discapacidades diferentes, mediante la adopción de las medidas necesarias para disminuir los efectos y consecuencias negativas de la discapacidad en la sociedad y para eliminar todo tipo de discriminación, de forma tal que puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida. Estas medidas deben apuntar a incrementar la autonomía de las personas con capacidades diferentes y a asegurar, **su acceso a la**
141

educación, al trabajo, a los servicios y espacios públicos y privados, a la información, a actividades de formación, recreativas, deportivas y culturales, en igualdad de condiciones con las demás personas.

A fin de cumplir con los ejes centrales mencionados, se propone la adopción de las siguientes medidas:

1. Aprobación e incorporación con rango Constitucional, con los alcances del artículo 75° de la Constitución Nacional, de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidades y su Protocolo Facultativo.
2. Sanción del Proyecto de Ley de Intangibilidad de los Recursos destinados al Fondo Permanente para el Financiamiento de Programas de Atención Integral para Personas con Capacidades Diferentes.
3. Creación de la Adjuntía Especializada de las personas con capacidades diferentes en la órbita de la Defensoría del Pueblo de la Nación.
4. Apertura del mercado para los trabajadores con capacidades diferentes a través de: (a) programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con capacidades diferentes; (b) brindar acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua; (c) promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias a personas con discapacidades diferentes.
5. Aprobación de un nuevo régimen de sanciones ante el incumplimiento del cupo del 4% a nivel Nacional, Provincial y Municipal; y extensión de las políticas de promoción del empleo en el sector privado, que incluyan programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas (ampliación de las franquicias fiscales (Leyes Nacionales 23.021, 24.147, etc.; normas provinciales referidas a Ingresos Brutos, etc.).
6. Sanción de la Ley de Acceso a la Vivienda, con cupo para personas con capacidades diferentes a viviendas adaptadas a la discapacidad del/la adjudicatario/a.

142

7. Adopción como lengua original del/a disminuido/a auditivo/a, el Lenguaje de Señas en las escuelas, a cargo de maestros/as especiales capacitados/as a tal efecto. Igualmente, aceptar y facilitar la utilización del Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con capacidades diferentes en sus relaciones oficiales.

8. Sanción de una ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra personas con capacidades diferentes en el ámbito familiar y de las relaciones interpersonales, que atienda a las especificidades de la problemática y preste asistencia a las víctimas.

9. Creación del Centro Nacional del Niño Autista que brinde asistencia gratuita a quienes padezcan esa patología y su detección temprana obligatoria en

hospitales públicos y/o privados y las Obras Sociales.

10. Promoción de la participación de las personas con capacidades diferentes, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural. Para ello, se asegurará que tengan acceso a material cultural (incluidos programas de televisión, películas, teatro entre otras actividades) en formatos accesibles; y tengan acceso a lugares en donde se ofrezcan representaciones o servicios culturales (teatros, museos, cines, bibliotecas, etcétera).

11. Identificación de las dificultades y adopción de las medidas pertinentes para asegurar que las personas con capacidades diferentes tengan acceso a actividades deportivas, de esparcimiento y recreativas y promover la organización y desarrollo de actividades deportivas y recreativas específicas para dichas personas y de participar en tales actividades, ofreciendo para ello instrucción, formación y recursos adecuados.

12. Fortalecimiento del rol de las organizaciones no gubernamentales.

13. Desarrollo de actividades de investigación y capacitación permanente de los recursos humanos que atienden esta problemática.

14. Promoción de créditos preferenciales y subsidios destinados a facilitar la inserción o reinserción educacional y/o laboral de las personas con capacidades diferentes en mercados de trabajo protegidos, semi-competitivos y competitivos.

15. Desarrollo de la educación de las personas con capacidades diferentes dentro de un sistema educativo común, con profesionales preparados para aplicar programas que contemplen metodologías adecuadas a cada discapacidad, según su tipo y grado, a efectos de asegurar su integración en el medio social. Cuando las circunstancias particulares no admitan la inserción en el sistema educativo común, garantizar el acceso a una educación especial inclusiva, de calidad y gratuita.

16. Fomento de la participación de los niños y las niñas con capacidades diferentes para tener igual acceso en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar.

17. Identificación y adopción de las medidas necesarias, efectuando los ajustes razonables, para que las personas con capacidades diferentes tengan acceso general a la educación superior y la formación profesional.

18. Adopción de medidas que garanticen la accesibilidad y el uso de espacios, bienes y servicios a las personas con capacidades diferentes, mediante el efectivo cumplimiento de las pautas necesarias para evitar la aparición de nuevas barreras y la eliminación de las existentes en la planificación urbana, en el diseño y ejecución de vías y espacios públicos o de uso público, en los elementos de urbanización y del mobiliario urbano, en la construcción o reestructuración de edificios, en los medios de transporte y de la comunicación sensorial, tanto de propiedad pública como privada. Se debe dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión, y ofrecer formas de asistencia, como guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público.

19. Desarrollo de investigaciones y registros estadísticos de la situación de las personas con capacidades diferentes y la incidencia de las políticas públicas en dicha situación.

II.6. Garantizar los derechos de los pueblos originarios

En materia de derechos de los pueblos originarios, la Reforma de la Constitución de 1994 plasmó una demanda que durante el período 1984/1994

144

fue parte de la reivindicación de derechos humanos en general. Las políticas estatales previas tuvieron como objetivo la invisibilización de estos reclamos, como la de todos los grupos vulnerables. El reconocimiento fundamental de la Reforma de 1994 fue la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. La Constitución Nacional ha previsto en su artículo 75 inc. 17: .Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será

enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones..

El proceso de reclamo de los pueblos indígenas en toda América Latina ha sido coincidente en muchos casos con la profundización de las reivindicaciones de otros grupos vulnerables.

Los temas principales de tensión han sido: (a) el reconocimiento por parte del Estado de la preexistencia de los pueblos y de su personalidad jurídica, respetando su cosmovisión y cultura; (b) el acceso y la regularización de las tierras; y c) la participación de los indígenas en los asuntos públicos que les interesan y afectan.

Si bien estos temas fueron debatidos de forma previa al dictado de la **Ley N° 23.302 de .Protección a los Indígenas y Apoyo a las Comunidades Aborígenes.**, ellos no han sido resueltos de forma integral, igualitaria y respetuosa de la cultura propia de los pueblos.

El organismo creado por esa ley, encargado de tratar las cuestiones indígenas con competencia federal, es el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. La Ley N° 23.302 establece la participación indígena en este Instituto; sin embargo, cuando se constituyó este organismo este requisito no fue cumplido, violando no sólo la ley mencionada sino también el Convenio 169 de la OIT. Este Convenio establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, 145

mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; y establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Ante esta situación, la Asociación Indígena Argentina demandó al Estado para que se cumpliera con la obligación de garantizar la participación indígena en el INAI y la Cámara Contencioso Administrativa Federal, en el año 2003, obligó al INAI a modificar su estructura para que se contemplara la participación indígena. Así, se constituyó el Consejo de Participación Indígena.

No obstante, el funcionamiento del INAI es sumamente cuestionable. Es más, no posee información consistente respecto de la cantidad de familias y personas indígenas que integran nuestro país. Difícilmente se podrán adoptar políticas públicas razonables sin esta información. Más grave aún, este organismo revela una falta de ejecución presupuestaria de diez años.

El Estado ha reglamentado de forma arbitraria el modo de formular el reconocimiento constitucional, en cuanto a su forma jurídica. Ya es complicado filosófica y jurídicamente compatibilizar el paradigma de conformación de los pueblos originarios, con prácticas y costumbres bien distintas, respecto de la práctica de nuestro derecho positivo occidental⁹¹. Argentina se conformó bajo la ficción de una homogeneidad étnica y cultural que provocó el sometimiento de los más débiles por parte de quienes detentaron el poder.

II.6.1. Personería Jurídica

La Constitución Nacional ha querido saldar las consecuencias de la persecución y los daños históricos que han sufrido los pueblos originarios. Así es 146

que plasmó el mandato constitucional de reconocerles personería jurídica a sus comunidades.

La práctica ha demostrado que se les ha condicionado indebidamente el acceso a este derecho. Los organismos administrativos han impuesto . reglamentariamente- una excesiva cantidad excluyente de requisitos a cumplir por las comunidades indígenas. A su vez, las comunidades que se han inscripto en los Registros Provinciales se encuentran dentro de figuras jurídicas tales como asociaciones, fundaciones o cooperativas por diversos motivos: porque así lo ha dispuesto la autoridad local o bien porque no lograron cumplir con todos los

requerimientos de la autoridad nacional o bien ésta ha demorado excesivamente la inscripción.

Regular el mandato del artículo 75 inc. 17 mediante reglamentos inconstitucionales ha sido hasta hoy una nueva manera de discriminar a estas comunidades y tergiversar la voluntad constituyente⁹².

Coexiste, en la actualidad, un régimen nacional creado por la Ley N° 23.302 para el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades con los correspondientes a las provincias.

El punto no es menor, puesto que la obtención de personería jurídica podría facilitar el ejercicio de sus derechos. Debe destacarse, de todos modos, que la falta de regularización o las deficiencias mencionadas para el reconocimiento de la personería jurídica no deben constituir, de todos modos, un obstáculo para el ejercicio de otros derechos.

⁹¹ El Estado-nación moderno, presupuso un contrato en el cual las partes contratantes eran varones, blancos, padres de familia, católicos, propietarios, letrados y heterosexuales. Este tipo de ciudadanía era la única posible y las identidades distintas debían ser suprimidas, provocando así la eliminación efectiva de la diversidad cultural.

⁹² El relator especial Martínez Cobo ha manifestado en el marco del sistema de Naciones Unidas: "(...) son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como Pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.. En ese mismo sentido, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, establecida por la resolución 1.589 del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas de 1997, ha expresado que "las poblaciones indígenas están constituidas por los descendientes de los pueblos que habitaban el presente territorio de un país, total o parcialmente, en el momento en que llegaron a él personas de otra cultura u origen étnico provenientes de otras parte del mundo y que los dominaron y los redujeron, por medio de la conquista, asentamiento u otros medios, a condición no dominante o colonial y que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, bajo una estructura estatal en la que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos predominantes de la población".

147

Se ha afirmado que: "A diez años de realizado el reconocimiento constitucional, los progresos logrados en la esfera jurídica lejos de traducirse en la realidad, continúan transitando entre la retórica del reconocimiento por parte del Estado y una situación de desamparo frente al avance, cada vez más enérgico de frentes colonizadores regionales, mega emprendimientos privados y proyectos de desarrollo financiados por agencias multilaterales en territorios nativos..⁹³

Debe darse fin a la larga disquisición que actualmente existe sobre la modalidad en la cual deben ser inscriptas. Algunas provincias otorgan carácter de asociaciones, fundaciones o cooperativas a las comunidades. Paradójicamente, esta calificación legal obtura el ingreso al Registro Nacional de Comunidades Indígenas, administrado por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (el instructivo de inscripción tiene este impedimento).

Para dar fin a esta discusión ARI ha presentado un proyecto de validez nacional, que propone la incorporación al art. 33 del Código Civil como persona jurídica pública a las comunidades y pueblos indígenas. En el plano simbólico, el proyecto plasma la voluntad constituyente por cuanto reconoce como figura jurídica a las comunidades indígenas. Coloca a las comunidades en un pie de igualdad con otras entidades en tanto antecesoras al Estado Nacional tal como hoy lo conocemos. Esto viene a sustentar el origen de las comunidades previo, aún, a la voluntad individual de sus miembros y de la administrativa.

Respecto de los aspectos prácticos, ellos son consecuencia directa de colocar a las comunidades indígenas como figura especial de nuestro derecho público. Las comunidades deben ser recortadas especialmente por el derecho como figuras partícipes del andamiaje jurídico público.

Como ya se ha mencionado, las comunidades indígenas han sido tratadas de diversas formas por parte de las provincias: asociaciones, cooperativas, fundaciones. Es necesario modificar estas clasificaciones violatorias de la manda constitucional establecida en el artículo 75 inc. 17. Sus costumbres no pueden ser violentadas por la imposición de reglas de conformación, funcionamiento y disolución de entidades privadas.

⁹³ Gelind: Grupo de Estudios de Legislación Indígena. "Reconocimientos legales y vulnerabilidad socio ambiental en poblaciones nativas de Argentina.. Sección Etnografía y Etnología. Departamento de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. P. 1.

148

Esta primera modificación tiene por objeto uniformar las inscripciones que se hacen en todo el país.

Hemos propuesto también la modificación de la ley 23.302, en lo que respecta al reconocimiento que el INAI debe hacer de las comunidades.⁹⁴

Por ello es que proponemos modificar la Ley N° 23.302, evitando que las autoridades administrativas puedan coartar a las comunidades el ejercicio de sus derechos constitucionales. Por otra parte, propusimos la modificación del artículo 4 con el fin de terminar con la práctica residual de la colonización. En la actual redacción se obliga a los miembros de las comunidades a establecer sus relaciones internas bajo la forma del cooperativismo. Esta cláusula es a todas luces inconstitucional por cuanto no respeta las propias costumbres de las comunidades que, por otra parte, son distintas entre sí.

Sección 1.06

II.6.2. Consulta

Si bien es cierto que existe participación indígena en el INAI, a través del Consejo de Participación Indígena, por las características de este organismo no es posible afirmar que de esta manera se da cumplimiento a la obligación de nuestro Estado de consultar a los pueblos al momento de implementar políticas públicas que les conciernen, prevista en el Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por la Argentina en 1992, por la Ley N° 24.071. Por ello, es necesario reglamentar el acceso al debate público, garantizando el cumplimiento efectivo del compromiso internacional asumido por nuestro país.

Sin la reglamentación adecuada, la voz de las comunidades indígenas continúa sujeta a la voluntad discrecional de la autoridad administrativa. Es necesario establecer un procedimiento de participación respetuoso de las

⁹⁴ El Jefe de Gabinete ha informado que el INAI afirma que existen 396 comunidades inscriptas en el RENACI (la cantidad enunciada incluye las registradas en los Registros Provinciales de Jujuy y Río Negro, con convenio con el INAI para la conformación de una base de datos única) Aclara, además, que existen 132 comunidades indígenas que tienen su pedido de reconocimiento pendiente/ en trámite. Los motivos que se esgrimen para tal situación son: solicitudes de comunidades que no completaron la documentación requerida de acuerdo a la Resolución 4811/96 de la ex Secretaría de Desarrollo Social de la Nación; solicitudes de comunidades que son fraccionamientos de otras ya inscriptas; solicitudes de comunidades que ya cuentan con personería jurídica, a nivel nacional o provincial; solicitudes que aunque completaron la documentación, expresan en su seno conflictos que obstaculizan la inscripción; solicitudes de conjuntos de familias o personas que no encuadran en la normativa que rige la materia, Ley 23.302 y decreto reglamentario 155/89.

149

costumbres de las comunidades, armonizándolo con el normal desarrollo de las políticas públicas en cualquiera de sus órdenes (administrativa o legislativa). En este sentido, ARI ha presentado un proyecto de ley proponiendo la reglamentación de este proceso. Se ha dispuesto el carácter de vinculante de la consulta en ciertos casos, como medio idóneo para asegurar que los derechos de los pueblos y que su expresión no sea vulnerada. Además, se ha previsto una cláusula de nulidad posibilitando la subsanación de arbitrariedades o incumplimientos por parte de la administración. Sin este tipo de previsiones, las probabilidades de cumplimiento del proceso son casi inexistentes. Ello puede afirmarse en vista de lo sucedido hasta la actualidad.

Sección 1.07

II.6.3. Tierras

Uno de los factores que ha influido en la pérdida de las tierras de los pueblos indígenas en manos de terratenientes, es el paso de la biodiversidad agrícola al monocultivo intensivo altamente industrializado y tecnificado.⁹⁵

Es de público conocimiento que los monocultivos intensivos traen aparejada la degradación del ambiente (Ej. cultivo de soja). Así es que estas tierras, muchas de las cuales son linderas de las comunidades indígenas, o propias de los pueblos, son custodiadas de una forma cuasi militar por guardias armadas por sus dueños. Las comunidades son asediadas y finalmente desalojadas.

A su vez las tierras en donde residen las comunidades o bien las vecinas, cuentan con recursos naturales preciados (Ej. agua, minas, etc.).

Desde la década del `90 se ha producido una alta concentración económica y extranjerización de las tierras. Muchos integrantes de las comunidades se han visto obligados/as a desalojar sus territorios por la presión ejercida sobre ellos/as.

En conclusión, señalamos que el problema hoy central de las tierras indígenas es su alto valor económico y estratégico. El Estado no ha inclinado la balanza en pos del cumplimiento constitucional, sino en la satisfacción de los

⁹⁵ En Reyes, Fernanda. Entendemos por sistema agroalimentario argentino (SAA) a una serie de actividades que

involucran la producción, el procesamiento industrial, la comercialización y distribución final de alimentos, orientados tanto al mercado interno como a las exportaciones; incluye al sector agropecuario y las industria que le proveen insumos, la comercialización y el procesamiento industrial de productos de origen agropecuario, y la 150

intereses del mercado correspondiente, protegiendo una vez más a los poderosos. Se han suscitado en los últimos tiempos diversos conflictos divulgados por todos los medios de comunicación (Ej. venta irregular de tierras en el Chaco).

Un avance en esta dirección ha sido la sanción de la Ley N° 26.160, por la cual se declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas del país. Esto permite la suspensión de la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o la desocupación de las tierras por el lapso de cuatro años. Esta ley también prevé la realización de un relevamiento .técnico.jurídico.catastral. de la situación dominial de las tierras ocupadas y un fondo de treinta millones de pesos para destinar al mismo, así como a la labor de distintos profesionales en causas judiciales y extrajudiciales y a los programas de regulación dominial. Dicho fondo será asignado al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) para ser ejecutado durante tres años.

Teniendo en cuenta que el relevamiento a efectuarse servirá como base para la posterior entrega de las tierras a los pueblos indígenas, sería necesario no sólo relevar las tierras mencionadas en la ley, sino también obtener información de las tierras que tradicionalmente ocupan, las que actualmente habitan, y otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, para luego ser entregadas de conformidad con lo establecido por la Constitución Nacional.

Esta ley es un reclamo que, desde ARI, se impulsa desde hace suficiente tiempo. Sin embargo, los proyectos presentados son sumamente más amplios. La ley, tal como fue sancionada, no es clara respecto de las tierras que deberán relevarse. En este sentido, los proyectos impulsados por el ARI promueven un relevamiento no sólo del territorio que actualmente habitan los pueblos, sino también de aquellas que tradicionalmente ocupaban antes de ser desplazados.

Por eso, proponemos que se realice un censo y posterior Registro que determine las familias y personas que integran cada una de las comunidades, la delimitación del territorio donde se asienta actualmente y/o los que ocupaban con anterioridad a ser desplazadas o expulsadas, la situación dominial de las tierras y la actividad principal que desarrollan.

distribución mayorista y minorista de alimentos elaborados. Teubal, Miguel y Rodríguez, Javier (2001) Transformaciones en el sistema agroalimentario y el acceso a la alimentación.

151

A partir de los resultados de este censo, el ARI propone que se proceda a la adjudicación en propiedad a las comunidades aborígenes de las tierras que ocupan y ocuparon y de las que fueron desplazadas contra su voluntad y trabajan o trabajaron.

En el plano internacional, se han ido generando distintos criterios para resolver la cuestión de tierras indígenas⁹⁶.

Por su parte, la **Corte Interamericana de los Derechos Humanos en la causa .Comunidad Mayagna (Sumo) Awas y Tingni c/ Nicaragua. ha sostenido que el derecho a la tierra reivindicada por los indígenas, se inscribe en el derecho de propiedad**, desbordando el concepto tradicional en el que prima la relación individual, toda vez que en las culturas indígenas tiene una vinculación muy particular con la tierra secular de sus antepasados en el cual cumplen su ciclo vital y donde buscan alcanzar su plenitud humana, espiritual y material.⁹⁷

ARI ha propuesto considerar la pluralidad de opciones, decidiéndose por la más contemplativa de soluciones justas y pacíficas. Así **se ha presentado un proyecto modificador de la Ley N° 23.302, en lo que refiere al dominio de las tierras.**

La ley vigente dispone que se otorguen tierras sólo a comunidades debidamente inscriptas y al ser escasas aquellas que han logrado formalizar su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), restringe definitivamente el mandato constitucional. Al expresar .debidamente inscriptas.

⁹⁶ Así podemos ver los siguientes:

Territorialidad originaria: se basa en el derecho y en la delimitación territorial previa a la conquista. Criterio de carácter reivindicativo pero de poca viabilidad histórica por vías pacíficas.

Ocupación tradicional: se trata de reivindicar y definir como propios los espacios territoriales que están en la memoria colectiva de las actuales generaciones y que todavía se reconocen como el hábitat natural del pueblo en cuestión, sea que esté enteramente bajo su control o que haya sido objeto de usurpaciones y

desmembramientos en los últimos años. Es una alternativa especialmente justa para pueblos despojados recientemente de sus territorios tradicionales.

Ocupación actual: es un criterio que acepta, sin revisión, la política de los hechos consumados. La ocupación puede concebirse de manera extensiva, abarcando la territorialidad real actual de un pueblo tal como ha quedado después de los procesos históricos, con un previo proceso de saneamiento o no. Existe una versión más restrictiva, limitando la ocupación actual a la ocupación de espacios agropecuarios u otros usos económicos determinados.

Territorio como espacio de vida (producción y reproducción): opción orientada hacia la protección de los espacios utilizados para la sobrevivencia y el desarrollo por un determinado pueblo indígena. Por lo general, los textos normativos que lo utilizan describen expresamente los criterios espaciales, los recursos y los usos que se van a considerar y los que se excluyen, y se complementa con la posibilidad de otorgamiento de tierras adicionales cuando las que cuentan actualmente sean insuficientes de acuerdo con determinados criterios (sobrevivencia, necesidades, desarrollo, evolución demográfica)

⁹⁷ Extraído del fallo .Asociación Comunitaria de Nueva Pompeya; Asociación Comunitaria de Comandancia Frías y Asociación Comunitaria Nueva Población c/ Provincia del Chaco s/ Acción de Amparo Colectivo., Cámara en lo Contencioso Administrativo, 6/6/2006, Resistencia, Chaco.

152

puede entenderse sólo tal inscripción como válida. Resulta entonces conveniente incluir también a las comunidades inscriptas en organismos provinciales e incluso agregar a las comunidades preexistentes por el sólo hecho de serlas, sin mención de inscripción necesaria. Al proponer que se deberán adjudicar tierras a las comunidades indígenas existentes en el país-, se salda la cuestión.

La ley también menciona que las tierras deberán ser aptas y suficientes para su explotación.. Esta condición resulta contraria a la cultura de los pueblos indígenas y su tratamiento de la tierra. En su lugar, consideramos que se debe permitir el desarrollo de sus actividades tradicionales, cuidando la preservación del medio ambiente y los recursos.

La ley citada dispone que las tierras deban estar situadas en el lugar donde habita la comunidad, o en caso necesario en las zonas próximas más aptas para su desarrollo. Resulta vago el término .necesario., ya que da lugar al ejercicio de la discrecionalidad arbitraria de la autoridad responsable de la entrega de tierras.

Permite alejar a las comunidades indígenas de sus verdaderos territorios nuevamente, situación que se ha verificado en los hechos sistemáticamente en desmedro de los derechos de los indígenas.

Por último, en la redacción actual se establecen criterios de preferencia en la adjudicación de tierras. Estas previsiones son contrarias al artículo 75 inc. 17 de la Constitución, por cuanto a todas las comunidades deben adjudicársele sus tierras. Es por ello que se deben eliminar tales criterios de preferencia y proponer adjudicar tierras a todas las comunidades existentes en el país. Muchos de los conflictos se suscitan porque las comunidades son poseedoras pero no cuentan con título válido para el derecho positivo actual. Por lo tanto, no se deben establecer prelación porque en la actualidad esto ha sido utilizado para perjudicar a las comunidades en lugar de beneficiarlas.

La redacción actual menciona que la autoridad de aplicación elaborará planes de explotación de las tierras e impone la explotación como una obligatoriedad, así como la previsión relativa a las líneas de crédito .para que los indígenas puedan explotar sus tierras.. Estas líneas de crédito pueden dar lugar a la ruptura del principio de inembargabilidad e inejecutabilidad de las tierras indígenas, dado que sienta una excepción a esos principios con el fin de garantizar estos créditos con

153

entidades oficiales y establece que en los títulos de propiedad constará una prohibición de enajenación durante 20 años desde el otorgamiento de las tierras.

Todos estos artículos, nuevamente, atentan contra la voluntad constituyente.

Proponemos derogar estas limitaciones, quedando sin efecto estas excepciones a los principios de inembargabilidad e inejecutabilidad de las tierras indígenas.

También, consideramos necesaria la derogación del artículo 12 de la ley, que establece obligaciones para los adjudicatarios de las tierras pero con gran ambigüedad, ya que expresa, entre otras cosas, que está prohibido vender, arrendar o transferir derechos sobre la unidad adjudicada y subdividir o anexar las parcelas sin autorización de la autoridad de aplicación. Es decir, que con la autorización de la autoridad de aplicación estaría habilitada la venta de estas propiedades.

Pero, si anteriormente se estableció la inembargabilidad, inejecutabilidad y prohibición de enajenación de las tierras, deviene contradictorio permitir a la autoridad de aplicación vulnerar tales principios.

Estas modificaciones permitirán que se logre avanzar en el respecto de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con el mandato constitucional

reconocido por la Reforma de 1994.

II.7. Los derechos de las personas migrantes⁹⁸

A pesar del constante deterioro de la economía argentina iniciado a mitad de la década del 70, la migración proveniente de los países limítrofes continuó abasteciendo una demanda de empleo generada básicamente por el sector informal. A su vez, la normalización del funcionamiento de las instituciones democráticas en 1983, estableció un mejoramiento de las condiciones políticas para nacionales y extranjeros, y a partir de 1990 se incrementó fuertemente el flujo de migrantes provenientes de Perú, Paraguay y Bolivia. Dentro de la conformación de

⁹⁸ Las propuestas han tenido como eje dos documentos principalmente: Por un lado la .Presentación ante el Comité para la eliminación de la discriminación racial. Cuestiones a considerar en Informe periódico sometido por ARGENTINA en cumplimiento del art. 9 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.; Buenos Aires, julio de 2004. Realizado por el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y Migrantes .CAREF- y el Centro de Estudios Legales y Sociales .CELS-) junto a la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH). Por otro lado, .Primer curso de. capacitación para organizaciones de la sociedad civil sobre protección de poblaciones inmigrantes.; Instituto Interamericano de Derechos Humanos -- San José, C.R.: IIDH, 2002.

154

las migraciones actuales, se destaca la afluencia de personas de Europa del Este

⁹⁹

, particularmente desde el año 1994, así como migración proveniente de Corea del Sur, China, y diversos países africanos. Otra de las características esenciales de estas nuevas migraciones, en consonancia con un fenómeno internacional, es su marcada feminización.

Entre los problemas más graves que han enfrentado las migraciones contemporáneas en Argentina, pueden mencionarse las campañas racistas y xenófobas que se instalaron en la esfera pública en los últimos años de la década de los años 90, al compás del agravamiento de la crisis económica. En este sentido, diferentes organizaciones de migrantes y de derechos humanos han denunciado en repetidas ocasiones actos de abuso de autoridad por parte de las fuerzas policiales.

Otro grave problema que atraviesan miles de migrantes es la dificultad para regularizar su situación migratoria. Según distintos análisis gubernamentales publicados a comienzos de 2004, los migrantes en situación irregular podrían alcanzar entre 700.000 y 1.000.000 de personas. En la gran mayoría de los casos, esta condición migratoria es consecuencia de políticas públicas deficientes e instituciones burocráticas que obstaculizan la regularización, así como de los altos costos de los trámites.

Si bien en enero de 2004 ha entrado en vigencia una nueva ley de migraciones, aún no ha repercutido sustancialmente en la reducción de trabas u obstáculos burocráticos que impiden la regularización migratoria. A su vez, el alto costo del trámite migratorio sigue siendo un impedimento esencial, que actúa como un factor de discriminación de las personas en situación de pobreza. La imposibilidad de afrontar esos costos, y la irregularidad consecuente, genera la vulneración de derechos humanos fundamentales (salud, educación, vivienda, debido proceso).

Las dificultades para regularizar su condición migratoria los/as coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, que muchas veces facilita su explotación y reducción a la servidumbre. La opinión pública ha sido informada reiteradas veces

⁹⁹ Para estas poblaciones existió un convenio migratorio especial que fue producto de un Decreto presidencial 1023/94 (Modificadorio del 1434/87).

155

de casos en que han encontrado a inmigrantes trabajando en condiciones de esclavitud en talleres clandestinos.

No obstante la vigencia de la nueva legislación, estas violaciones se seguirán perpetrando mientras no se reglamente la nueva ley y no se implemente una campaña de difusión, información y capacitación sobre la misma.

Pretendemos avanzar hacia la elaboración de una política migratoria y leyes migratorias (complementarias y conexas) con una visión de equidad y complementariedad con el resto de las políticas públicas que estén vinculadas con el tratamiento de los/as migrantes y el respeto de sus derechos. El concepto de política migratoria integral implica una visión global e integral del fenómeno.

Por lo tanto, para revertir la actual situación, el Estado argentino deberá

garantizar:

1. La implementación de acciones que conduzcan a disminuir en forma significativa los costos económicos de los trámites mencionados para con las personas migrantes, de forma tal que se elimine cualquier forma de discriminación por razones económicas.
2. La modernización de algunas instituciones claves como la Dirección Nacional de Migraciones.
3. La reglamentación de la Ley N° 25.871 bajo los estándares establecidos por la práctica del derecho internacional de los derechos humanos. A su vez, esta reglamentación deberá eliminar los obstáculos y arbitrariedades existentes para la obtención de una residencia en la Argentina.
4. Para realizar dicho proceso de reglamentación se convocarán a las diferentes ONGs que trabajan en cuestiones de migraciones y derechos fundamentales.
5. La ejecución de políticas públicas dirigidas a difundir e informar los cambios que la normativa dispone, así como la capacitación a todas las autoridades gubernamentales.
6. La sanción de una ley de trata de personas, que contemple también la trata internacional y que prevea la tipificación de la conducta, y la asistencia a las víctimas. Esta asistencia a las víctimas debe incluir, como mínimo, la protección

156
de su privacidad, asistencia médica, jurídica y psicológica gratuitas, participación en el proceso judicial que se pueda iniciar y traductor, alojamiento, permitir a la persona permanecer en el país cuando ésta así lo requiera, y brindar colaboración para facilitar el retorno al país de origen.

157

III. SEGURIDAD CIUDADANA

Es trágico afirmar que lo que describimos en las Bases Programáticas de Gobierno en el año 2003 no sólo permanece igual, sino que, en muchos casos, se ha agravado profundamente. Al margen de cualquier imprecisa discusión respecto de que es la .sensación de inseguridad. y los hechos violentos concretos, resulta claro que no existe hasta el momento una real Política Criminal por parte del Estado. El enfoque permanente de este gobierno, como el de los anteriores, ha sido formular respuestas de emergencia poco efectivas en el área denominada .Seguridad.. Internacionalmente, este concepto ha ido trocando a .Seguridad Ciudadana., pues comienza a surgir como inevitable hablar de derechos, su resguardo y garantía, y no de una simple .policialización¹⁰⁰. de la materia. La seguridad ciudadana presupone la recuperación de las instituciones democráticas, la defensa de los derechos contra las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, contra la criminalidad; así como sentar las bases para la convivencia pacífica. Sin enfoques sistémicos que afronten el problema desde perspectivas estructurales, y con medidas .parches. en momentos de emergencia, no sólo no se defiende la .seguridad ciudadana. sino que, además, se promueve la inseguridad desde los/as distintos operadores estatales.

Así, modificaciones legislativas más represivas que aumentaron la población penitenciaria sin ninguna previsión al respecto, convirtieron las cárceles en centro de torturas (tal como se define en el caso Verbisky en el que la Corte Suprema de la Nación condena al Gobierno de Buenos Aires por el nivel de hacinamiento penitenciario y las detenciones en lugares indebidos) en donde se entrena el carácter y se provee de la tecnología para equipar a la Argentina de una delincuencia más brutal e inhumana.

Las comisarías se convirtieron en pseudo-penitenciarias sobrepobladas, de manera que el personal policial que debería estar en las calles previniendo el delito y protegiendo a los/as ciudadanos/as, se ve retenido para ejercer funciones de penitenciario amateur, sin ninguna capacitación para enfrentar la conflictividad que el hacinamiento de las personas privadas de libertad desata permanentemente, y

158

convirtiendo la vida del/la policía común en un tortuoso equilibrio entre riesgos personales y trances para los que no está entrenado/a.

La ciega y promovida .mano dura. del Estado, ejecutada por una idiosincrasia policial que todavía sufre de la enfermedad del autoritarismo de otros tiempos, es insensible a las causas y causalidades de los delitos comunes y, por lo tanto, ineficiente frente a ellos. En épocas de crisis, donde la ciudadanía de millones de argentinos/as se encuentra disminuida¹⁰¹, esta ciega mano dura golpea

sistemáticamente a los sectores más vulnerables y excluidos. Profundiza la selectividad del sistema penal a través de la persecución de estos grupos, sin lograr una verdadera prevención o solución de los conflictos más graves que afectan a la sociedad.

Naciones Unidas ha expresado, recientemente, que las causas de la comisión y proliferación de delitos son múltiples¹⁰². Entre las más obvias que pueden distinguirse se encuentran: las sociales (exclusión, marginalización, desempleo, entre otras), las institucionales (inadecuación del sistema penal, por ejemplo) y las que se refieren al entorno físico (zonas controladas por grupos, compra ilegal e indiscriminada de armas, etc.). Debe tenerse en cuenta que ninguna de ellas puede explicar por sí sola la cuestión, sino que deben ser tenidas en cuenta como categoría de análisis si se pretenden desarrollar planes a largo plazo. La criminalidad organizada, la connivencia policial, las .zonas liberadas., los delitos contra la vida y la integridad sexual, deben ser objeto crucial de cualquier política criminal y no centrarse en el aumento de estadísticas policiales a través de la persecución de delitos de .bagatela.

Naciones Unidas también ha distinguido muy bien una no muy obvia cuestión: la .sensación. de inseguridad no es sólo un fantasma de los medios de comunicación. La percepción de esta cuestión lleva a determinada parte de la sociedad a adoptar una .arquitectura del miedo., estigmatización de algunos barrios, retraimiento de las inversiones en ciudades consideradas peligrosas, manifestaciones de solicitud de .justicia. espontáneas, prácticas nuevas en materia de protección urbana (no siempre dentro de parámetros legales).

¹⁰⁰ Saín, Marcelo Fabián .Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina., FCE, 2002.

¹⁰¹ Ya sea por la repentina y extrema indigencia de algunos que han quedado sin estrategias de supervivencia, o por la persistencia de regulaciones fascistas en contra de otros, los .ciudadanos de segunda., tales como los travestis, prostitutas, y menores de edad, los pobres, en general.

159

En contraposición, esa organización señala que la inseguridad tiene un impacto mayor en los sectores pobres por su falta de recursos para defenderse y porque este fenómeno quiebra su capital social e impide su movilidad.

Mientras de un modo acelerado ha ido **aumentado la conflictividad social** por el deterioro de las condiciones de vida para millones de personas, **el Estado** no sólo no implementó una adecuada política de seguridad ciudadana, sino que de hecho **abandonó durante mucho tiempo las instituciones que le hubieran permitido desarrollar esa política o las dejó en manos de las fuerzas de seguridad** (principalmente la Policía Federal y locales), sin un adecuado esquema de gestión política del sistema de seguridad interior o alguna base de continuidad para cualquier política. En efecto, la modalidad de selección de los delitos a perseguir fueron dejados en manos de una Policía sin capacitación para ello, sin recursos, sobrepasada por las circunstancias, y trabajando en condiciones inseguras, muchas veces más interesada en incrementar sus estadísticas que, en la verdadera investigación de los delitos y con extremas falencias para combatir el crimen organizado y los denominados delitos de cuello blanco, fraudes a la administración pública, entre otro tipo de delitos de alta gravedad, cuando no directamente actuando en connivencia con estos grupos organizados.

El gobierno ha deliberadamente ignorado que existen al menos dos áreas de trabajo a desarrollar: (1) la criminalización primaria, que establece mediante normas el real programa de política criminal (aquí interviene el Poder Ejecutivo y el Legislativo), y (2) la criminalización secundaria: la acción concreta punitiva (Poder Judicial, Ministerio Público Fiscal y fuerzas de seguridad).¹⁰³

Desde el 2003 hasta ahora, en materia de programa de política criminal, el gobierno sólo ha reaccionado con aumento de penas (desproporcionadas y efectistas), estrategia altamente ineficaz para la prevención.¹⁰⁴ Ello, con fines puramente electoralistas. Las Unidades Fiscales Especiales que se han creado dentro del Ministerio Público Fiscal no lo han sido como conductoras de investigaciones sino como soportes del resto de las fiscalías. No se ha unificado y tecnificado la manera de investigar de modo integral ningún tipo de delito.

¹⁰² UN-HABITAT, Programa Ciudades Seguras, .Un enfoque democrático en Materia de Seguridad Urbana..

¹⁰³ Saín, Ob. Cit.

¹⁰⁴ Las denominadas .leyes Blumberg..

160

Teniendo en cuenta que un Estado republicano se expresa a través de la formulación y aplicación de normas, brevemente describimos las principales áreas

competentes en la ejecución de la política criminal (sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo).

En el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, funciona la Dirección Nacional de Política Criminal. Al margen de ciertos estudios de campo temático que suele realizar (muchos de ellos financiados por órganos de crédito internacionales), han implementado desde el año 2000, el Plan Nacional de Prevención del Delito. Sus metas son la prevención de los delitos callejeros y la disminución de la sensación de inseguridad de los habitantes, como también la construcción de un modelo más participativo de gestión pública. Se han limitado a desarrollar dos programas mediante convenios con autoridades locales, dadas las competencias en esta materia.

Los programas han sido:

1. **Senderos seguros:** Está basado en una estrategia de **prevención situacional**. Implica un espacio protegido de circulación para que los alumnos puedan circular, hacia o desde la escuela, protegidos por personal de la Policía Federal, el Cuerpo de Emergencias en Vía Pública y los comerciantes del barrio que colaboran en el programa.

2. **Comunidades Vulnerables:**

Sus **objetivos** son:

- Garantizar el acceso de jóvenes de comunidades vulnerables a sus derechos fundamentales.
- Incidir sobre los factores que producen los procesos de vulnerabilidad social a los que están sometidos dichos jóvenes.
- Reducir los índices de criminalidad, reincidencia y violencia.

La dudosamente constitucional metodología elegida, es la de Investigación Acción Participativa, es decir, que las personas que participan en la investigación

son, a su vez, aquellas a quienes se va a investigar y las beneficiarias de la investigación.¹⁰⁵

Se utilizan recursos locales como también algunos planes sociales nacionales¹⁰⁶. Parece indudable que el origen de los recursos y la facultad discrecional que se deriva de otorgar subsidios a los/as beneficiarios/as es una fuente de prácticas clientelares, más aún, cuando no se han previsto controles suficientes para el programa.

Otros de los ejes del PNPD, es la participación de la comunidad. Se afirma que .la seguridad constituye una obligación del Estado y **una responsabilidad de todos**..

Dentro de los discursos preventivos hay dos opiniones predominantes:

- Tal como surge del PNPD, la participación se define como eje e incluso como una responsabilidad de la ciudadanía en relación con la seguridad.
- Por otra parte, encontramos quienes afirman que la participación es un derecho que debe garantizar el Gobierno, pero que **la responsabilidad de elaborar el cuadro de situación y las políticas es del Gobierno**.¹⁰⁷

Actualmente, en el proceso participativo pueden observarse diversas debilidades:

- La intervención de los Intendentes, en especial en el conurbano bonaerense.¹⁰⁸
- Los actores/trices que participan muchas veces no son representativos de la sociedad.
- La falta de representación de las personas excluidas que sólo ingresan al plan mediante procesos de selección (por ejemplo, plan comunidades vulnerables).

¹⁰⁵ Algunas de las acciones que se consignan son talleres de proyecto de vida e identidad; talleres de inserción en el mundo del trabajo; acompañamiento y sostenimiento de la reinserción en el sistema educativo formal, acompañamiento y sostenimiento en cursos de formación profesional y capacitación para el empleo; generación autogestiva y cogestiva de instancias saludables de ocupación del tiempo libre (deportes, música, etc.).

¹⁰⁶ Recursos locales que se gestionan en cada una de las jurisdicciones priorizadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales: Aporte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación a través del programa de empleo y comunitario. Implica la posibilidad de otorgar un subsidio a cada uno de los destinatarios del programa (Convenio S.E. 265/04); también se gestionan puntualmente otros aportes provenientes de otros programas nacionales: Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el programa Incluir (DINAJU, del mismo Ministerio).

¹⁰⁷ En este sentido opinó Marcelo Sain en el I Congreso de Seguridad y Estado de Derecho celebrado en la UBA los días 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre de 2006.

¹⁰⁸ Por ejemplo, los foros de seguridad coordinados por la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Pcia. de Buenos Aires encuentran críticas por el rol de los intendentes, los punteros y la captación de las ONG mediante prácticas clientelares.

162

- d. La falta de control y de transparencia en los sistemas de participación.
- e. La tendencia del gobierno a eludir sus responsabilidades mediante la instalación de un plan basado en la responsabilidad de la ciudadanía a través de la participación.

En definitiva, el Estado no sólo se deslinda de su responsabilidad primaria en materia de seguridad, sino que **ni siquiera está garantizada una participación genuina e inclusiva.**

Otro actor en el área del Poder Ejecutivo Nacional con competencia en la materia es la Secretaria de Seguridad Interior.¹⁰⁹

Tampoco se ha desarrollado, desde esta área gubernamental, esfuerzo alguno para lograr una concreta política pública desde la estrategia a largo, mediano o corto plazo, como tampoco ha intentado que las fuerzas de seguridad bajo su órbita se sometieran al control democrático y estuvieran a su servicio.

Es una observación generalizada de todos los/as especialistas en la materia que, por ejemplo, las fuerzas policiales federales y locales se han instaurado como un poder autónomo que ha logrado hasta autofinanciarse mediante actividades ilegales.¹¹⁰

Las estructuras político-partidarias también se han servido de estas actividades para su propia financiación.

Es decir, el Estado ha abandonado una vez más su rol de conductor y administrador y se ha mostrado incapaz de recomponer las estructuras institucionales y legales en un área tan sensible como la que estamos describiendo.

¹⁰⁹ De esta Secretaría dependen la Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, así como la Subsecretaría de Seguridad y Protección Civil, la Dirección Nacional de Protección Civil, Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Planeamiento y Control. Como ente descentralizado a su vez se encuentra el Registro Nacional de Armas.

¹¹⁰ Por ejemplo, en 'Seguridad, democracia y reforma del Sistema Policial en Argentina.', Marcelo Saín analiza la cuestión, demostrando como uno de los factores claves de la problemática, el hecho que la policía, en lugar de ser el instrumento estatal para la provisión de seguridad, se ha conformado como un poder independiente dentro del poder. Agrega que hoy ese poder engendrado en el seno del Estado se ha vuelto ingobernable para el mismo. Esa falta de control y gobierno civil sobre el sistema de seguridad y policial no se originó ni derivó exclusivamente de las resistencias interpuestas por los uniformados, ni del apuntalamiento de la autonomía policial respecto de las autoridades políticas, sino también de la ineficiencia y la incapacidad gubernamental para ejercer sus funciones de comando político institucional sobre la seguridad y la institución policial de manera competente. Según Saín, se ha llegado a esta situación a partir de diversos factores causales: en primer lugar, la fuerza desarrolló mecanismos de autofinanciamiento a través de fuentes ilegales provenientes de dádivas y de actividades delictivas de diversa índole, las que fueron permitidas, protegidas, o directamente llevadas a cabo por los agentes policiales.

163

Un factor más a tener en cuenta, son las agencias de seguridad privada.

Muchos de sus agentes han sido exonerados de las fuerzas de seguridad estatales, y otros no tienen preparación alguna para cumplir su función. Existe una seria deficiencia en la legislación sobre los requisitos de formación de estos agentes, y de los sistemas de concesión a las agencias que los contratan, tanto a nivel nacional como provincial, así como sobre quiénes pueden ser propietarios de estos emprendimientos y cuáles deberían ser sus responsabilidades.

Todo lo expuesto ha contribuido a la compleja situación de inseguridad que hoy se vive en la Argentina -aumentando aún más el grave deterioro de la calidad de vida de todos los sectores sociales- y ha debilitado y distorsionado un sistema de seguridad interior que ya era bastante ineficaz. Se sigue permitiendo que las instituciones de seguridad o los servicios de inteligencia adquieran una autonomía impropia, al servicio del descontrol. La falta de coordinación de esfuerzos o la corrupción facilitaron el camino para la consolidación de un discurso autoritario que, con el pretexto de la inseguridad, busca anular las libertades públicas más elementales, sin preocuparse verdaderamente por construir un sistema de seguridad ciudadana eficaz, tal como lo comprueba cotidianamente la población.

La urgencia y la gravedad de la situación actual ya **no se puede corregir con medidas aisladas, declaraciones tan engañosas como estridentes y menos aún volviendo a épocas superadas de autoritarismo y militarización de la sociedad,** aún cuando ellas se vistan de ropajes democráticos. Tampoco se puede corregir la situación de inseguridad con medidas demagógicas, ficciones legales o acciones espectaculares, que finalmente identifican pobreza con delito y hacen que los sectores más pobres de nuestra sociedad no sólo sean los más desprotegidos sino que sean quienes pueblan indefectiblemente las cárceles y las comisarías. Menos aún, esto es admisible cuando el mismo Estado genera una situación de

desesperación en millones de personas o destruye toda cultura solidaria y del trabajo, en particular en las generaciones más jóvenes.

Las Naciones Unidas ha establecidos tres principios básicos en materia de intervención democrática en materia de seguridad.

164

El primero es la aplicación de la ley. Hace referencia tanto a la policía, justicia y cárceles, como al respeto a todas las normas y refuerzo en su aplicación, incluidas las administrativas (seguridad e higiene, policía del trabajo, salud pública, etc.). Esto conlleva el compromiso tanto del gobierno central como de los locales, así como entes y organismos descentralizados.

El segundo, es la solidaridad. Recomienda trabajar en la eliminación de la estigmatización arbitraria de barrios, individuos, grupos de personas. Esta estigmatización trae consecuencias para quienes provienen de determinados sectores o lugares: les impide conseguir trabajo, son identificados como sujetos sospechosos., se mantiene la persecución selectiva y reiterada del mismo sector social. Naciones Unidas, además, incluye en el principio de solidaridad, el compromiso de brindar asistencia a las víctimas de violencia.

El tercer principio es la prevención. Aquí se enfatiza en la necesidad de enfrentar las manifestaciones de criminalidad, así como en la de estudiar y erradicar sus causas.

Propuestas

Nuestro sistema democrático se encuentra frente a un triple desafío, vinculado a la política criminal y de seguridad. Por una parte, evitar que la sociedad entre en un círculo de violencia, que destruya el programa de convivencia social de la democracia; por otra parte, eliminar el permanente abuso de poder en la resolución de los conflictos, que mantiene viva la sociedad de privilegios y distorsiona el programa igualitario de la democracia y, en tercer lugar, desbaratar el infraestado mafioso, que pervierte la política y tiene capturada nuestra débil institucionalidad.

Por esta razón, se debe desarrollar **una política enérgica de transformación institucional**, por lo menos en diez niveles:

1. **la reorganización del sistema institucional y de gestión política de la seguridad interior** y la creación de **nuevos mecanismos de coordinación regional y cooperación internacional**;
- 165
2. **uniformidad en la recolección de datos estadísticos, con amplitud en las categorías de análisis, incluyendo la de género. Una verdadera planificación no puede ser .no vidente. de la realidad en donde se desarrollan la criminalidad y en donde se insertan las víctimas**;
3. **la reorganización completa de las fuerzas de seguridad federales** y el convenio de cooperación con las policías provinciales;
4. **la modernización del sistema de investigación de los delitos**;
5. la construcción de un **sistema concesionario para el mercado de la seguridad privada**, pensado como parte de una política integral, igualitaria y responsable de prevención del delito;
6. **la municipalización de los programas de prevención**, mediante un mecanismo de cooperación del Estado nacional que no reemplace la acción local, y de real participación ciudadana que no funcione como chivo expiatorio de las responsabilidades estatales;
7. **la modernización del sistema de justicia penal federal**;
8. **la redefinición del modelo de formación de los agentes de seguridad** tanto públicos como privados;
9. la creación de fuertes **mecanismos de control y monitoreo internos y externos** sobre las fuerzas de seguridad y el sistema de seguridad;
10. el desarrollo de un nuevo y más exigente **sistema de control de armas**;
11. **la reorganización completa del sistema carcelario nacional como instancia de rehabilitación y reinserción social**, integrando de un modo más eficiente los recursos entre las provincias y la Nación.

Ello, sin perjuicio de un **Plan de Emergencia Inicial** que actúe primordialmente sobre las tres principales zonas metropolitanas, mediante la concentración coordinada de recursos federales y provinciales en un plan común de patrullaje, prevención situacional, control de armas y programas de prevención

primaria dirigidos a niños, niñas y adolescentes.

Por fuera del plan de shock inicial, en primer lugar, en conjunto con los gobiernos provinciales, **se debe revisar la actual Ley de Seguridad Interior**, para

166 adaptarla a las reformas constitucionales y garantizar la efectividad de todos sus órganos. En segundo lugar, se deben **separar definitivamente las funciones de seguridad del Ministerio del Interior**, no sólo para desvincular la gestión político institucional del manejo de las fuerzas de seguridad sino para permitir una atención preferente y de alto nivel a la demanda social de seguridad, favorecer el rediseño institucional y generar una responsabilidad política clara, visible y controlable. Del mismo modo, dentro de este esquema unitario, **debe integrarse el sistema de inteligencia para generar un mecanismo más firme de coordinación y de responsabilidad política.**

Por otra parte, el **traspaso de las funciones de seguridad de la Policía Federal a la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** no sólo permitirá mejorar el plan de seguridad para dicha ciudad, con efectos benéficos para toda la zona metropolitana y el resto del país, sino que facilitará también el rediseño y la reorganización de las fuerzas de seguridad federales, abocadas a las competencias estrictamente federales.

Ello permitirá, entre otras medidas, la **creación de una Policía Federal de Investigaciones**. Con las áreas de investigaciones de la actual Policía Federal, se debe crear una Policía u Oficina Federal de Investigaciones, bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación, encargada constitucional de las investigaciones y de la política de persecución penal e institución autónoma, sujeta al control parlamentario. De este modo, la Gendarmería y la Prefectura Naval se deben convertir en las únicas fuerzas de seguridad federales, aumentando su capacidad de custodia de las fronteras y territorios federales, su capacidad de auxilio a los sistemas de seguridad provinciales y de la ciudad autónoma, y generando una mejor distribución de recursos entre el sistema de seguridad interior y los sistemas de defensa nacional, siempre manteniendo la clara división de funciones entre ellos.

El actual modelo de investigación criminal es obsoleto, tanto en el nivel policial como, especialmente, en el ámbito judicial. Las investigaciones a cargo del/la juez/a de instrucción y la inacción del Ministerio Público ya han demostrado que no pueden resolver el problema de impunidad estructural de nuestro país.

Por ello se deben realizar las siguientes acciones:

167

1. dictar una **nueva legislación procesal y modificar la Ley del Ministerio Público**, para que sean los/as fiscales quienes lleven adelante las investigaciones y tengan bajo su dirección a la Policía Federal de Investigaciones (como Policía Judicial);
2. promover una **reorganización completa del Ministerio Público**, bajo sus propios planes, y dotarlo de una organización flexible, moderna y eficiente;
3. poner en funcionamiento la **Comisión de Seguimiento y control del Ministerio Público** en el Parlamento;
4. reorganizar y modernizar los **elementos tecnológicos al servicio de la investigación**, en especial los que facilitan el manejo de grandes bases de datos;
5. poner en rápido funcionamiento **las unidades de control del movimiento ilícito de capitales**;
6. **reorganizar y especializar a los/as fiscales e investigadores/as** encargados/as del problema del narcotráfico, la corrupción y la evasión de impuestos;
7. permitir una **participación más amplia de las organizaciones civiles y comunitarias** en el desarrollo y control de las investigaciones.

También se debe tener en cuenta que la seguridad privada se ha convertido en un mercado de grandes proporciones y puede distorsionar todo el sistema institucional de seguridad interior. Tal como hoy está planteado el negocio es la inseguridad y por ello, no alcanza con establecer un mercado muy vigilado y regulado. Se debe avanzar directamente hacia un **sistema de concesiones públicas**, que permita el **máximo control**, ya que se trata de la prestación de un servicio público.

Ello permitirá:

1. el **máximo control posible**, a través de un ente de regulación de las concesiones;
2. la **depuración** de las empresas de seguridad ya que muchas de ellas no están en condiciones de garantizar ni la capacitación ni el control de su personal;
3. evitar que se fraccione la idea de seguridad, acentuando su carácter de **seguridad como bien de todos y de servicio público**;
4. **evitar que la inseguridad se convierta en el negocio** de las empresas ya que, por el régimen de las concesiones, la seguridad se convierte en su negocio, que le permite continuidad; ello sin perjuicio de reconocer las contribuciones que puede hacer este mercado si, revierte su actual lógica de funcionamiento;
5. asegurar el mejor **control de armas**, tanto en manos privadas como de las empresas, ya que el particular que necesite por razones excepcionales contar con un arma o más de determinado calibre, debe recurrir necesariamente al servicio de seguridad quien bajo su responsabilidad le provee el arma y la capacitación necesaria y se hace responsable de ella.

El régimen de concesiones se debe realizar por áreas y municipios, con una ley convenio nacional que regule sus condiciones básicas. Se debe crear un **ente especial de regulación y control** con amplias facultades para cancelar permisos, concesiones e imponer sanciones y sometido al control ciudadano y parlamentario. Todo esto debe tener su reflejo en un **nuevo modelo de formación de agentes de seguridad, tanto públicos como privados**, así como de los niveles de conducción y dirigenciales de la política de seguridad. La integración de los servicios públicos y privados bajo un esquema común de estrecha colaboración, abre las puertas a nuevos incentivos para la carrera profesional y la especialización. La eficacia de las políticas de prevención primaria, que actúan sobre las causas y razones que aumentan la conflictividad y la violencia, sólo son eficaces si conjugan esfuerzos de distintos programas al mismo tiempo y tienen la flexibilidad suficiente para adaptarse a las condiciones sociales locales. Ello sólo se puede realizar si las unidades de ejecución se encuentran lo más cerca posible del problema.

Por tal razón, es necesario dirigirnos hacia la **municipalización de todos esos programas**, que hoy actúan con un alto grado de burocratización, falta de coordinación y acción paralela.

Sin embargo, la gran mayoría de los municipios del país no cuentan con los recursos ni con la capacidad para llevar adelante estos programas, ni existe contralor suficiente sobre ellos para desarrollar esta tarea. Por tal razón, se requiere

una fuerte política nacional para **dotar a esos municipios de los instrumentos necesarios** para hacerlo, un **sistema de evaluación y seguimiento y un programa de transferencia ordenada de recursos**. Para ello, se debe crear un **Consejo Nacional de Prevención del Delito, que coordine las políticas provinciales, municipales y nacionales**.

La Justicia Penal Federal se encuentra todavía regida por una legislación obsoleta y por prácticas propias del antiguo sistema inquisitorial, que generan burocratización, ineficiencia y lentitud. El **traspaso de la justicia ordinaria a la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires permitirá reorganizar la justicia penal federal** bajo criterios modernos, que combinen medidas para dotar de eficacia a la investigación, sin menoscabo de las garantías individuales. Una **nueva legislación procesal y un nuevo marco de organización judicial y del Ministerio Público** serán necesarios para reorganizar este nuevo sistema.

Parte de la renovación institucional del sistema de seguridad interior consiste en dotarlo de **mecanismos más eficientes de control tanto interno como externo**. Los controles internos se deben desarrollar tanto en las fuerzas de seguridad como en los demás segmentos del sistema de seguridad interior y debe ser un control de resultados así como de legalidad de procedimientos. En cuanto a las fuerzas de seguridad, se deben crear **oficinas de responsabilidad institucional**, que respondan con eficacia a las prácticas de abuso que puedan existir entre sus miembros. En el plano externo, se deben combinar **mecanismos de control ciudadano permanentes** y para decisiones concretas, así como **fortalecer el control parlamentario**.

El **control de armas** debe constituir en una de las variables de acción más

intensa para prevenir acciones violentas. Ello implica intensificar el control permanente a través del **registro, limitar la tenencia de armas y controlar la venta a través de sistemas muy estrictos** de concesiones con responsabilidad. Por otra parte, se debe realizar una acción de emergencia para **sacar de circulación armas y combatir el mercado negro y el contrabando**. La destrucción masiva de armas se debe convertir, además, en un símbolo de la opción por la paz comunitaria. La escuela, los centros vecinales y los municipios deben ser centros permanentes de educación y discusión sobre seguridad ciudadana, desde la opción de la paz comunitaria y las estrategias de prevención.

170

III.1. Violencia de Género

Esta categoría de análisis debe ser integrada a los planes de seguridad ciudadana, especialmente si tenemos en cuenta que la mayor parte de las violaciones más graves que sufren las mujeres se debe a este tipo de violencia, ya sea en el ámbito familiar y de las relaciones interpersonales como en el ámbito público.

El diseño, planificación e implementación de políticas de seguridad ciudadana efectivas debe partir del análisis de las diferencias que ocurren en tanto víctimas y victimarios sean mujeres u hombres. Una verdadera política criminal debe tender a desmitificar la neutralidad de las normas y desarrollar una interpretación equitativa y justa en términos de género, teniendo en consideración el impacto diferencial de programas y acciones.

La utilización del espacio tanto público como familiar no es tampoco neutral para hombres y mujeres. No pretendemos crear una visión que victimice a las mujeres .que, de hecho, es casi la única imperante en algunos aspectos- sino que las tome seriamente en cuenta como ciudadanas a las que se les garantice el pleno goce y disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad. Como mero ejemplo podemos mencionar que la mayor parte de las mujeres teme situaciones de agresión sexual en lugares tales como estacionamientos solitarios, calles con escasa iluminación, túneles, callejones, etc. Todas estas situaciones son de fácil solución, pero no suelen ser consideradas en los planes de gobierno. La vida cotidiana de las mujeres esta cercenada por infinitas situaciones que no toman entidad de .tema de agenda., tal como si lo hacen los secuestros, robos a bancos o violencia deportiva. La falta de estadísticas serias en términos de género tanto en el ámbito del Ministerio de Justicia como en el Poder Judicial torna casi imposible la visibilización de esta problemática.

En general, estas cuestiones son entendidas sólo como problemas menores y, por ende, pasan a depender de la exclusiva voluntad de los gobiernos locales o explosiones mediáticas circunstanciales. Nuestra propuesta es la incorporación del género como eje transversal a todas nuestras políticas de gobierno central, y en particular en este caso, a las de seguridad ciudadana.

171

Hasta el momento la temática de seguridad respecto de las mujeres ha sido objeto de total desatención, y sólo es tenida en cuenta cuando se trata de casos sensacionalistas en los cuales la mujer es considerada una vez que es víctima de un delito. Las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana no han tenido en consideración a la violencia de género como una cuestión crucial a los efectos de prevenir y dar respuestas adecuadas frentes a los delitos cometidos contra las mujeres, por su pertenencia al género.

Nuestra propuesta es integrar el enfoque de género a las políticas de seguridad ciudadana como un eje transversal, a la vez que contemplando su propia especificidad, y de acuerdo con los siguientes principios:

1. Incorporación del género en su concepto más amplio en las estadísticas formuladas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, responsables provinciales y locales de la seguridad ciudadana, y las correspondientes a la Justicia Federal, nacional y locales. Consideramos que esto no debe ser un fenómeno aislado sino una categoría imprescindible para la eficaz planificación de políticas públicas.
2. Sensibilización de la sociedad, campañas para visibilizar prejuicios de género y violencia de género como conductas .socialmente aceptadas..
3. Formulación de recomendaciones de diseño urbano y no urbano, infraestructura y mantenimiento, transporte público, iluminación, entre otras, a los fines de

garantizar ciudades seguras para las mujeres.

4. Articulación de las instituciones públicas y privadas, tanto locales como nacionales, especializadas en prevención del delito y atención a víctimas.

5. Incorporación de las perspectivas de las mujeres, no sólo como víctimas sino como especialistas en todas las actividades que se desarrollen a los fines de la planificación, diseño, implementación y monitoreo de las políticas de seguridad.

172

IV. CARCELES Y PRIVACION DE LA LIBERTAD

Las cárceles de la Argentina, tanto locales como federales, son verdaderos centros de torturas. El Estado ha abandonado, aquí también, su rol de conductor, dejando que el Sistema Penitenciario Federal se convierta en un poder autónomo con ejercicio de prácticas ilegales. Esto igualmente se aplica a las autoridades provinciales en sus respectivas competencias.

Los discursos represivos respecto del aumento de penas han demostrado una ineficacia absoluta, y han deliberadamente ignorado la otra parte de ese tipo de propuestas: las cárceles. Si no se pone fin a la trágica realidad de nuestro sistema carcelario y de ejecución de la pena, la situación sólo continuará reproduciéndose. La situación de las cárceles de nuestro país vulnera los derechos más fundamentales de las personas¹¹¹ e implica una violación a los compromisos internacionales asumidos por nuestro Estado.

Entre ellos, diversos tratados internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional, establecen los derechos de las personas privadas de libertad y las condiciones del encarcelamiento.¹¹² A ello deben sumarse los siguientes instrumentos: Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas; los principios básicos elaborados por la Organización de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos¹¹³; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión;¹¹⁴ la regla de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores

¹¹¹ El artículo 18 de la Constitución Nacional prescribe que "las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.

¹¹² La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece en el art. 15 que "todo individuo tiene también derecho a un tratamiento humano durante la privación de su libertad"; el art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica que "toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"; el art. 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece "Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. La pena no puede trascender de la persona del delincuente. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

¹¹³ Aprobado por la Asamblea General, resolución 45-111 del 14 de diciembre de 1990.

¹¹⁴ Asamblea General Resol. 43/173 del 9 de diciembre de 1998.

173

Privados de Libertad;¹¹⁵ las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes.

El control del Sistema Penitenciario Federal. La Procuración Penitenciaria. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

La sanción de la Ley N° 25.875 del 17 de diciembre de 2003 (B.O, 22/01/04), otorgó a la Procuración Penitenciaria una nueva jerarquía institucional como Órgano Extra Poder, con amplia autonomía e independencia funcional.¹¹⁶

La Ley N° 25.875 dispone que el Procurador Penitenciario será designado por la Comisión Bicameral Permanente conformada para elegir al Defensor del Pueblo de la Nación, por un mandato de cinco años renovable por una única vez (artículos 2 y 3). Para cumplir sus funciones el Procurador Penitenciario goza de similares inmunidades que las previstas para los/as legisladores/as (artículo 12).

Su objetivo fundamental "es proteger los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos comisarías, alcaidías y cualquier tipo de locales donde se encuentren personas privadas de

libertad y de los procesados y condenados por la justicia nacional que se encuentren internados en establecimientos provinciales" (art. 1).

Entre las funciones del Procurador Penitenciario se encuentran: iniciar y proseguir cualquier investigación conducente al esclarecimiento y cese de actos, hechos u omisiones que afecten los derechos de las personas sujetas al régimen penitenciario federal, realizar inspecciones y/o auditorías en los lugares de de-

¹¹⁵ Regla 13.5 de 1997 de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad

¹¹⁶ La Procuración Penitenciaria había sido creada inicialmente por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 1598/93, con el objetivo de controlar que respetaran los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, comprendidas dentro del régimen penitenciario federal, en oportunidad de la ejecución de la pena .algo así como un .Ombudsman sectorial.. Pero debe considerarse que el órgano controlador pertenecía al mismo Poder del que dependía el órgano administrativo que debía ser controlado. Esa situación es la que viene a mejorar la referida ley, luego de diez años.

174

tención, formular denuncia penal o querrela cuando tenga conocimiento de un acto, hecho u omisión que pueda presumirse constitutivo de un delito de acción pública, proponer reformas legislativas o reglamentarias, y poner en conocimiento de las personas privadas de libertad los derechos que les asisten.

El 8 de septiembre de 2004, el Congreso Nacional aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, mediante la Ley N° 25.932 (B.O. 01/10/04).

El tratado establece un sistema de visitas regulares a sitios de detención por parte de los organismos expertos, tanto nacionales como internacionales, y a diferencia de otros mecanismos internacionales, su finalidad no es perseguir y condenar a los países, sino asistirlos en la aplicación de las normas internacionales. Si bien, para su entrada en vigencia formal, se necesita la ratificación de 20 países, la Procuración Penitenciaria comenzó a implementarlo en su jurisdicción y realizó una auditoría de la Prisión Regional del Norte, en junio de 2005, utilizando la guía práctica de .Monitoreo de lugares de detención. de la APT, con el fin de homogeneizar las prácticas de prevención y protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En tal sentido, el Procurador dejó asentado en su informe que la forma de trabajo que empleaba la Procuración Penitenciaria no difería en lo sustancial con la que se aplicó en esa visita; pero la utilización de la guía les ha sido sumamente útil para auditar el establecimiento penitenciario con un cronograma bien diseñado.

La Ley de Ejecución de la Pena privativa de libertad (Ley N° 24.600). Sus institutos. Los programas.

Respecto de los principios básicos de la ejecución, el artículo 1° de la actual Ley de Ejecución de la Pena privativa de libertad, sancionada el 19 de junio de 1996, dispone que la ejecución de la pena privativa de libertad tiene por finalidad lograr que el/la condenado/a adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad. Establece que el régimen se basará en la progresividad, procurando limitar la permanencia del/la condenado/a en establecimientos cerrados y promoviendo su incorporación a instituciones semiabiertas o abiertas. De igual

175

forma, contempla la posibilidad de salidas transitorias de 12, 24 y 72 horas. Además, fija un sistema de semilibertad, a fin de permitir al condenado trabajar fuera del establecimiento, sin control y en iguales condiciones, regresando al final de cada jornada laboral.

Por otro lado, establece la posibilidad de gozar de un período de libertad condicional, durante el cual el/la interno/a debe ser supervisado/a por un/a asistente social y por el patronato de liberados. Como alternativas para situaciones especiales, la ley contempla: la prisión domiciliaria para el/la condenado/a mayor de setenta años o para el/la que padezca una enfermedad incurable en período terminal; la prisión discontinua, mediante la permanencia del/la condenado/a en una institución basada en el principio de autodisciplina, por fracciones no menores de 36 horas, así como la posibilidad de sustituir total o parcialmente, la prisión discontinua o la semidetención por la realización de trabajos comunitarios no remunerados; y la aplicación de la libertad asistida, que permite al/la condenado/a, el egreso anticipado y su reintegro al medio libre seis meses antes del agotamiento de la pena temporal. A pesar de la condicionalidad y limitación de algunas de las medidas mencionadas, sobre todo la prisión domicilia autorizada para algunos supuestos sin incluir entre ellos, las mujeres embarazadas o con hijos menores de edad, de lo

expuesto surge que los institutos tendientes a flexibilizar la ejecución de la pena privativa de libertad, de mejor o peor forma, están creados. La problemática sin dudas, radica en su aplicación.

Lo mismo ocurre con la especialidad de las instituciones según su población, por cuanto si bien la ley crea establecimientos especiales para personas procesadas, instituciones diferenciadas por su régimen para la ejecución de la pena, establecimientos especiales de carácter asistencia médico y psiquiátrico, y centros para la atención y supervisión de las personas condenadas que se encuentren en tratamiento en el medio libre y otros afines; la realidad nos muestra que esta especificidad no existe, que no se respeta la prohibición de que quienes están procesados/as no deben ser alojados/as en los mismos establecimientos que los/as condenados/as (art. 179), y que, además, existe una considerable sobrepoblación carcelaria que convierte literalmente en una ideología la voluntad de aplicar dicha normativa de protección mínima de los derechos humanos de las personas encarceladas.

176

La ley establece un sistema de organización mediante el cual debiera garantizarse la higiene, la salud, la alimentación, la educación, y la reinserción social de la persona detenida. Consecuentemente, se han creado sucesivos programas o convenios para llevar a cabo el mandato legal, como el Programa Nacional de Cárceres Saludables, por Convenio entre el Ministerio de Salud y la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios; el Convenio de Cooperación Educativa, suscripto el 11/07/06 entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia, a fin de unificar los planes educativos en las cárceles; el conocido Programa UBA XXII en las cárceles; o el Programa Nacional de Trabajo en las Cárceres creado por Resolución N° 279/2006 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la órbita de la Dirección nacional de Readaptación Social.

Sin embargo, es público y notorio que dicho sistema no está arrojando los resultados buscados, porque no se cumplen sus preceptos o porque no funciona del modo diseñado, o por otros motivos, entre los que no debe descartarse la falta de voluntad política fundamentalmente. Lo que es claro, es que en las cárceles argentinas en general, no están garantizadas ni la higiene, ni la salud, ni la alimentación, ni la educación, ni la reinserción social de la persona detenida. Menos aún se garantizan estos derechos en las cárceles en las que se alojan mujeres, toda vez que las medidas que se implementan no han sido diseñadas desde una perspectiva de género, lo que implica que no se atienden las necesidades particulares de las mujeres. A modo de ejemplo, la atención médica no responde a la necesidades de las mujeres y la actividad laboral y de formación repite roles estereotipados de nuestra sociedad. El acceso al estudio, no sólo universitario sino primario y secundario, es aún más restringido en las cárceles de mujeres que en las de varones, lo que asimismo implica un trato discriminatorio en perjuicio de éstas. Además de ello, la situación de las mujeres privadas de libertad todavía es más compleja respecto de las posibilidades reales de **recibir visitas tanto** familiares como íntimas, entre otras cuestiones.

En relación con la educación, existen denuncias de profesores/as que dan clases en los penales de Devoto y de Ezeiza, de sufrir diversas complicaciones por nuevas normas de seguridad, que impedían ingresar materiales de estudio, producían excesivas demoras en el traslado de los/as alumnos/as a las aulas, entre otras restricciones, que han traído como consecuencia deserción de profesores/as

177

voluntarios/as, y una mayor dificultad para los alumnos de acceder a los materiales de estudio.

El estado general de las cárceles del Sistema Penitenciario Federal.

Como señalamos, más allá del marco jurídico existente, previsto para ejecutar y controlar la ejecución de la pena privativa de libertad, la realidad parece indicar un avanzado estado de esquizofrenia institucional.

En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley N° 25.875, el Procurador Penitenciario elaboró un documento con el objeto informar al Congreso de la Nación, acerca de las tareas llevadas a cabo desde junio de 2003 hasta junio de 2005. Este informe contiene una evaluación sobre los problemas más graves que afectan la vigencia de los derechos humanos fundamentales en las cárceles del Servicio Penitenciario Federal.

Advierte que el principal problema que se observa en las cárceles del Servicio Penitenciario Federal lo constituye la **sobrepoblación carcelaria**.¹¹⁷

Por otro lado, el Procurador señala que del total de presos a junio de 2005, 5.494 (un 55%) lo estaban por la institución de la prisión preventiva, es decir, sin condena firme.

Resalta en el informe que .la sobrepoblación carcelaria convierte en violatorias las condiciones de la detención, agravándolas ilegítimamente. La sobrepoblación carcelaria aumenta la tensión y la conflictividad en los establecimientos penitenciarios y dificulta el ejercicio de los derechos por parte de los reclusos. Así, en una cárcel superpoblada, el acceso a la asistencia médica, a la educación o al trabajo deviene más difícil, porque los mismos están previstos para un volumen inferior de población..¹¹⁸

Señala como las dos causas fundamentales de la sobrepoblación carcelaria, el absoluto abuso de la prisión preventiva; y en segundo lugar, las reformas

¹¹⁷ Al 24 de junio de 2005, en las cárceles del Servicio Penitenciario Federal había un total de 9.927 personas presas, cuando la capacidad de alojamiento es de 9.298. Esto significa que se sobrepasó la capacidad en 629 internos, afectando especialmente a las cárceles de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y en mayor medida las Unidades 2 y 3.

¹¹⁸ Del INFORME..., p. 11/12.

178

legislativas dirigidas exclusivamente a aumentar las penas privativas de libertad.

Añade los problemas vinculados a la lentitud de los procesos judiciales.

También, pone de resalto que no todas las personas imputadas enfrentan el proceso con el mismo nivel de acceso al derecho de defensa y que en ese sentido es determinante el nivel socio-económico del/la imputado/a.

Observa que otro de los graves perjuicios que sufre el/la imputado/a sometido/a a prisión preventiva, es la incertidumbre respecto de la duración del tiempo de privación de libertad que deberá soportar.

Cuando la prisión preventiva se prolonga por largos períodos de tiempo, se incrementa injustificadamente el tiempo total de encierro, ya que en muchos casos, permanecen encerrados/as cuando, de estar condenados/as, ya podrían gozar de la libertad condicional o acogerse a alguna modalidad alternativa, como por ejemplo la semilibertad.

Por otro lado, colabora con la desfavorable situación de los/as internos/as, la .mala- formación y la deformación del personal del que están a cargo.¹¹⁹ Tras diez años de la sanción de la ley, la norma que dispone un adecuado régimen de selección, incorporación, retribuciones, estabilidad, asignación de funciones, ascensos, retiros y pensiones, es letra muerta. La misma dificultad encontramos con el mandato de que la conducción de los servicios penitenciarios o correccionales y las jefaturas de sus principales áreas, deben estar a cargo de personal penitenciario con título universitario de carrera afín a la función, debiendo cubrirse los cargos por concurso.

El Instituto de Detención de la Capital Federal (U.2) como caso testigo.

El Procurador Penitenciario señala, entre los principales problemas de la Unidad 2, el estado obsoleto del edilicio y la superpoblación carcelaria y destaca la violencia que se produce ante estas circunstancias.

Ante esta situación, en el año 2005, el Defensor Oficial Dr. Sergio Paduczak, en representación de la Comisión de Cárceles de la Defensoría General, interpuso

¹¹⁹ Si bien la ley 24.660 establece que el personal de las cárceles y establecimientos de ejecución debe ser cuidadosamente seleccionado, capacitado y especializado, teniendo en cuenta la importancia de la misión social

un recurso de .Habeas Corpus.. La Procuración Penitenciaria, junto con la Comisión de Cárceles de la Defensoría General, manifestó en estas actuaciones el problema de la sobrepoblación y la ausencia de condiciones mínimas para la seguridad física de los internos.¹²⁰

Manifestó .que en la mayoría de los pabellones se carece de agua caliente, el servicio de cloacas es deficitario, los baños de la mayoría de los pabellones se encuentran en pésimas situaciones sanitarias, hay pabellones en donde prácticamente se carece de luz artificial y de calefacción. En tal sentido, las condiciones de conexiones clandestinas de electricidad toman peligrosa la convivencia dentro de un pabellón y en determinados lugares privilegiados se cuenta con anafes para calentar los alimentos..¹²¹

Advirtió que las condiciones sanitarias son deficitarias, la unidad no suministra los elementos mínimos para la higiene personal de los internos, se hace sentir el olor

nauseabundo y afuera de los pabellones, las montañas de basura superaban generosamente los dos metros.

El Ministerio de Justicia efectuó propuestas para mejorar la situación descrita, a corto, mediano y largo plazo. Propuso mejoras en relación con la basura; el traslado de internos/as; las instalaciones sanitarias para personas con discapacidad; el mejoramiento de las condiciones de seguridad; la realización de un diagnóstico sobre toda la población penal perteneciente al servicio penitenciario federal, a fin de llevar a cabo la aplicación del régimen de progresividad; la evaluación y diagnóstico de las tareas a llevarse a cabo en la Unidad 2 a fin de valorar las reformas edilicias que deben ser realizadas en el establecimiento; y la provisión de elementos de higiene. Incluyó la ejecución de obras, el traslado a otros alojamientos hasta tanto finalicen las obras; y la construcción de nuevas plazas en distintos centros. Las propuestas de largo plazo contemplan la construcción de nuevas cárceles.

El Ministerio asumió los compromisos de establecer diálogo con los tribunales de ejecución y elaborar un programa dirigido a acercar de manera periódica a los familiares de los detenidos que sean trasladados al interior.

que debe cumplir, la realidad indica que el personal penitenciario pertenece a la fuerza más pauperizada, a la que se ingresa con las menores de las exigencias y también se reciben las menores retribuciones.

¹²⁰ INFORME..., p. 19/22.

¹²¹ INFORME..., p. 19/22.

180

La Jueza hizo lugar al habeas corpus.¹²² La Procuración Penitenciaria en el informe realizado destaca el compromiso de la jueza en cuanto a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad en el establecimiento penitenciario. Debe considerarse que las situaciones referidas se dan en los centros más cercanos a la Capital Federal de la República, donde residen los Jueces de ejecución y el Procurador Penitenciario. Quizás escape a nuestra capacidad imaginativa, lo que ocurre día a día, con los derechos humanos de aquellos que están privados de su libertad a miles de kilómetros.

La situación de las cárceles en la Provincia de Buenos Aires. El Fallo .Verbitsky.. El último informe del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial contra la Memoria.

En la Provincia de Buenos Aires, el 75% de la población carcelaria está constituida por personas con prisión preventiva, es decir, que todavía no han sido declaradas culpables por sentencia firme. Esta gravísima situación ha sido motivo de atención por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.¹²³ La Corte constató los alarmantes índices de personas con prisión preventiva de la provincia de Buenos Aires, que pueden tener origen en diversas causas como la parálisis o colapso casi total del sistema judicial, la aplicación generalizada de la prisión preventiva a imputaciones por delitos de menor gravedad, etc.

Según la Corte, el elevado índice de personas presas sin condena indica que la prisión preventiva se está usando como pena anticipada, en contra de la opinión mundial unánime sobre los graves prejuicios que causa el encarcelamiento preventivo. El fallo de la Corte termina por calificar la situación como una emergencia, señalando la necesidad que todos los poderes públicos de la provincia de Buenos Aires se esfuercen por revertir la situación.

¹²² Ordenó realizar un diagnóstico de los detenidos que están próximos a cumplir alguna etapa de la progresión de la pena. Con referencia al "Sector que alberga a los enfermos de S.I.D.A.", se intimó a comenzar las obras pertinentes de manera inmediata, y el traslado de los internos a lugares adecuados a la patología que presentan. Por último, ordenó que se cumplan las tareas en los plazos estipulados.

¹²³ Fallo "Verbitsky", del 3 de mayo de 2005, con motivo de un "habeas corpus" colectivo interpuesto por el Director del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

181

Asimismo, el 21 de noviembre del corriente año, el Comité Contra la Tortura de la Comisión por la Memoria hizo público un video-informe sobre la situación en las cárceles bonaerenses, titulado .Ojos que no Ven..

En este documento cuestionó el sistema carcelario por varias razones: la selectividad del derecho penal, en tanto sanciona a ciertos sectores de la sociedad por delitos relacionados contra la propiedad, y no persigue delitos de corrupción o de guante blanco; el uso de la prisión preventiva como pena anticipada y por términos excesivamente prolongados; y la nula incidencia de las medidas alternativas al encarcelamiento preventivo innecesario -por ejemplo el monitoreo con pulseras electrónicas.

Critica el incremento de la población carcelaria en las cárceles bonaerenses y

en las Comisarías, y menciona que, a pesar de ello, la sensación de inseguridad crece. Afirma que existe co-responsabilidad de los tres poderes del estado provincial, y que las condiciones de detención siguen siendo indignas y permanece vigente un sistema perverso de violencia ilegal en cuya base de reproducción está la impunidad. Cuestiona, igualmente, los problemas de hacinamiento en cárceles y comisarías, de infraestructura y de mínimo acceso a la educación y el trabajo. Menciona casos de tortura con picanas eléctricas corroborados científicamente y denunciados penalmente por ese Comité y, suicidios producidos en cárceles, comisarías e institutos de menores que revisten situaciones extrañas o dudosas. Finalmente, el informe remarca la grave situación de las madres detenidas que viven con sus hijos/as.

La situación de Mendoza.

En 1998, el Defensor del Pueblo de la Nación intervino en relación con las condiciones de detención en las cárceles de Mendoza.¹²⁴

¹²⁴. Cárceles en Argentina., Informe del Defensor del Pueblo de la Nación, Año 2006. En dicha oportunidad, exhortó (RES D.P. N° 891/98) a la Subsecretaría de Justicia de esa provincia que arbitrara, entre otras, las siguientes medidas: procurar la clasificación de la población penal, atendiendo a su condición de procesados o condenados, primarios o reincidentes, a fin de aplicar el tratamiento más adecuado para cada tipo de interno; impedir que los internos puedan desplazarse a su arbitrio entre los pabellones, extender los horarios de recreación, y en general, mejorar las condiciones de detención de toda la población penal. Más adelante, por Resolución D.P. 44/04 el Defensor del Pueblo exhortó al Ministerio de Gobierno de Mendoza a fin de que arbitrara medidas para asegurar las condiciones de seguridad necesarias para salvaguardar la vida e integridad personal de los reclusos, así como la separación de los que se encuentran en prisión preventiva de los ya condenados y el acceso a condiciones de higiene y salud suficiente, etc.

182

El estado de situación en esa provincia ha sido puesto de resalto también por el propio Procurador Penitenciario en su informe 2003-2005.

La Unidad Penitenciaria N° 1 de la Provincia de Mendoza, fue visitada en el año 2002 por la Procuración Penitenciaria: se constataron las malas condiciones de detención de los internos allí alojados, lo cual fue puesto en conocimiento del Ministerio de Justicia de la Nación, sin obtener respuesta.

Varios detenidos alojados en esa unidad, habían solicitado la intervención de la Procuración Penitenciaria por las graves condiciones de detención en las que se encontraban: hacinamiento, falta de agua potable, falta de baños (denuncian que deben realizar sus necesidades en bolsas en la propia celda), falta de atención médica, de trabajo, de posibilidades de ejercer su culto, pésima alimentación, enfermedades producidas por el hacinamiento (sarna, piojos, micosis, etc.). Asimismo, denuncian arbitrariedades por parte del Organismo Técnico Criminológico a la hora de tratar los distintos mecanismos de progresividad previstos en la Ley de Ejecución de la pena privativa de libertad.

La Procuración Penitenciaria solicitó al entonces Secretario de Asuntos Penitenciarios de la Nación que adoptase las siguientes medidas: pertinentes. Entre las medidas propuestas por el Secretario destacamos: la evaluación de la situación edilicia de la Unidad; la creación de una Comisión especial de emergencia para determinar la cantidad de internos que a criterio técnico criminológico se encontraría en condiciones de acceder a beneficios liberatorios; la evaluación del estado de salud general de los internos y, en su caso, los traslados médicos que fuesen necesarios; y el estudio por parte de la Dirección General de Régimen Correccional de la posibilidad de traslado y reubicación de la mayor cantidad de internos federales que fuese posible en las distintas unidades penitenciarias que integran el sistema federal.

Según surge del informe de la Procuración, en fecha 14 de octubre de 2004 la Comisión Interamericana presentó una solicitud de medidas provisionales respecto de la República Argentina a favor de las personas reclusas en la penitenciaría provincial de Mendoza y en la Unidad Gustavo André, de Lavalle (también provincia de Mendoza). En cumplimiento de dicha solicitud, el 22 de noviembre de 2004 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares para la Unidad penitenciaria n° 1 de la Provincia de Mendoza y la Unidad Gustavo André, de

183

Lavalle.¹²⁵ Ante la falta de cumplimiento adecuado de los requerimientos hechos al Estado argentino, la Corte Interamericana reiteró el dictado de medidas cautelares en fecha 18 de junio de 2005.¹²⁶

IV.1. Propuestas sobre cárceles y privación de la libertad

1. Anteproyecto de Declaración de Principios sobre la Protección de las Personas privadas de libertad en las Américas.

En el sistema interamericano, se encuentra en discusión el Anteproyecto de Declaración de Principios sobre la Protección de las Personas privadas de libertad en las Américas. Esta Declaración establece derechos fundamentales como la igualdad ante la ley, la obligación de un trato digno, el respeto al principio de legalidad, la prohibición de discriminación y el debido proceso. Además, establece las garantías judiciales correspondientes, incluyendo el control judicial de la ejecución penal.

Dispone, como principio básico, que la privación de libertad sólo procederá cuando lo establezca el ordenamiento internacional o nacional, y que debe emplearse en el plazo mínimo de tiempo necesario. En los procesos penales, la libertad personal es la regla general y la privación preventiva una excepción. A su vez, se establece la necesidad de promover penas alternativas dentro del sistema de justicia penal.

Prevé, asimismo, una regulación del ejercicio de estas medidas privativas de la libertad, estableciendo derechos a la salud, alimentación y acceso al agua potable, condiciones de albergue, higiene y vestido, acceso a la educación y actividades laborales, contacto con el mundo exterior, separación por categorías, libertad de expresión y reunión, entre otras cuestiones. Se ocupa al mismo tiempo de disponer medidas para prevenir el hacinamiento, estableciendo sistemas distintos a la privación de la libertad.

¹²⁵ En este sentido, requiere al Estado argentino que adopte de forma inmediata las medidas que sean necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad de todas las personas privadas de libertad en las dos penitenciarías antes citadas de la Provincia de Mendoza. En segundo lugar, también requiere al Estado que, como medidas de protección adecuada a la presente situación, investigue los hechos que motivan la atención de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponer las sanciones correspondientes. Finalmente requiere al Estado que informe a la Corte en un plazo perentorio de 7 días sobre las medidas que se hayan adoptado y que posteriormente continúe informando a la Corte cada dos meses

¹²⁶ INFORME..., p. 101/102.

184

Finalmente, prevé principios aplicables a los lugares de privación de la libertad, entre ellos, normas sobre el personal que ahí trabaja; regulación de los registros corporales respetando la dignidad de las personas; la posibilidad de realizar visitas e inspecciones de forma ilimitada e irrestricta; medidas referidas al sistema disciplinario, entre ellas, la excepcionalidad del aislamiento, la prohibición de sanciones colectivas, el cumplimiento del debido proceso en la aplicación de estas sanciones; y medidas aplicables a las situaciones de violencia o emergencia. Este anteproyecto fue sometido a consulta de expertos/as y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el Centro por la Justicia y del Derecho Internacional presentó sugerencias, con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, para que dicha Declaración tenga en cuenta la situación especial que padecen las mujeres privadas de libertad, y contemple sus necesidades diferenciales.

Al respecto, CEJIL consideró que era necesaria la incorporación a la declaración mencionada de cuestiones referidas a violaciones a los derechos de las mujeres en las cárceles de la región, entre ellas, las de nuestro país. Realizó entonces diversas sugerencias y recomendaciones, entre las que destacamos las siguientes.

CEJIL advirtió la necesidad de enunciar en el preámbulo que la declaración también está orientada a prevenir prácticas discriminatorias al interior de las cárceles, en particular, contra las mujeres; y teniendo en cuenta el impacto diferencial del encierro sobre las mujeres privadas de libertad, propuso que la prohibición de discriminación incluya cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Recomendó que para evitar abusos en los traslados debería prescribirse que al ser trasladadas, las mujeres privadas de libertad deben ser acompañadas por personal penitenciario femenino.

Respecto de la obligación de garantizar el acceso a los servicios de asistencia médica, recomendó que se incluya la atención psicológica y que se recabe información sobre eventuales antecedentes de adicción a drogas o alcohol y sobre experiencias previas de violencia doméstica. Además, que se garanticen los derechos sexuales y reproductivos.

185

En cuanto a la alimentación, destacó la necesidad de contemplar la situación de las mujeres embarazadas o en período de lactancia y como la de los/as niños/as

que residen en la prisión con alguno de sus progenitores. Advirtió la importancia de garantizar de manera no discriminatoria el acceso a actividades educativas, formativas y laborales, así como también el acceso a las visitas íntimas y el contacto de las personas privadas de libertad con sus hijos, y con otras personas. Además, propone mejorar el sistema de registros corporales para las personas privadas de libertad y sus familiares.

Por último, establece la necesidad de restringir el aislamiento como medida disciplinaria sólo limitada en el tiempo y con autorización judicial, y su prohibición en casos de mujeres embarazadas y para quienes residan en la prisión con sus hijos/as. Del mismo modo, propone la promoción de formas de resolución de conflictos que apunten a sustituir progresivamente las sanciones disciplinarias en casos de incidentes menores.

Consideramos que las pautas establecidas en la Declaración, así como también las sugeridas por el CEJIL, deberían ser las que guíen normas locales y las prácticas aplicables a las personas privadas de libertad y, por tal motivo, las recogemos en estas Bases Programáticas.

En líneas generales, adherimos a las propuestas efectuadas por el Defensor del Pueblo en su informe del año 2006 para mejorar el sistema y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad.

En este sentido, consideramos que es necesaria una política integral que aborde la intervención estatal con un enfoque multidireccional. En el orden social .debe realizarse una labor inclusiva que incorpore a una red de contención a instituciones como la familia, la escuela, las fábricas, los clubes deportivos y sociales..¹²⁷ En lo judicial, .deben atenderse la mora en la administración de justicia y las inconsistencias administrativas del sistema, que generan impacto psicológico en los internos con las consecuencias ya conocidas, y permiten, en la práctica, la reversión de principios propios del proceso tales como el principio de inocencia. Un factor que necesariamente debe tenerse en cuenta a la hora de analizar la situación penitenciaria es sin duda el referido a la demora de los procesos judiciales..¹²⁸

¹²⁷ Informe del Defensor del Pueblo ya citado.

¹²⁸ Informe del Defensor del Pueblo ya citado.

186

Por otra parte, también hay que transformar el servicio penitenciario. Tal como sostiene el Defensor .Actualmente se trata de uno de los sectores más militarizados que posee nuestra institucionalidad. Por deformación de su real objeto, aquella institución privilegia sin duda el factor .seguridad. por sobre la .integración.. Deberían integrarse orgánicamente oficinas que atiendan la situación de los derechos humanos, compartiendo la labor con las secretarías de derechos humanos de las jurisdicciones locales y con la justicia de ejecución penal, permitiendo así la sana articulación institucional con el objeto de preservar al ser humano sujeto de intervención..¹²⁹

Es necesario recomponer los vínculos interior-externo con instituciones que, bien monitoreadas y dotadas de mejores recursos educativos y laborales, contribuyan a la integración de los internos que cumplen una pena de privación de la libertad ambulatoria..¹³⁰

Finalmente, destaca la importancia del factor político en esta reforma, en razón de que .el proceso político alterna facetas represivas y militarizadas en la atención de los internos que conducen a la reproducción de las mismas diferencias sociales existentes en el resto de la sociedad con discursos garantistas -que en esencia compartimos- pero al que debe sumársele la acción concreta de todos los actores del sistema..¹³¹

Particularmente, en lo que se refiere a la regulación de la prisión domiciliaria, en forma reciente la Comisión de Legislación Penal ha aprobado los proyectos de ley de Marcela Rodríguez y Emilio García Méndez, de la Diputada Conti y del Procurador Penitenciario de la Nación, por los que se modifica la Ley N° 24660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad ampliando los supuestos. Mediante esta reforma, la ejecución de la pena privativa de la libertad podrá hacerse en detención domiciliaria en los siguientes casos:

1. El/la interno/a enfermo/a cuando la privación de la libertad en el establecimiento carcelario le impida recuperarse o tratar adecuadamente su dolencia y no correspondiere su alojamiento en un establecimiento hospitalario.
2. El/la interno/a que padezca una enfermedad incurable en período terminal.

¹²⁹ Informe del Defensor del Pueblo ya citado.

¹³⁰ Informe del Defensor del Pueblo ya citado.

¹³¹ Informe del Defensor del Pueblo ya citado.

187

3. El/la interno/a con discapacidad cuando la privación de la libertad en el establecimiento carcelario sea inadecuada por su condición, implicándole un trato indigno, inhumano o cruel.

4. El/la interno/a mayor de setenta (70) años.

5. La mujer embarazada.

6. La madre de un/a niño/a menor de cinco (5) años o de una persona con discapacidad, a su cargo"

En idéntico sentido, se pretende realizar a modificación al art. 10 del Código Penal.

Estas modificaciones, entre otras efectuadas a la Ley N° 24660, aspiran a que el instituto de la prisión domiciliaria se adecue a las pautas fijadas en numerosos tratados internacionales de derechos humanos que gozan de rango constitucional. En la actualidad, la Ley de Ejecución de la Pena dispone que la persona condenada mayor de setenta años o que padezca una enfermedad incurable en período terminal, puede cumplir la pena impuesta en detención domiciliaria, cuando una resolución fundada del/la juez/a competente así lo autorice. A estos casos se buscó agregar otros en los que también se pueda habilitar el cumplimiento de la pena de prisión en el domicilio.

El primer caso contemplado en la reforma, esto es cuando el/la condenado/a se ve afectado/a por una enfermedad o discapacidad graves, guarda semejanza con el caso ya incluido en la Ley de Ejecución de la Pena, relativo al/la interno/a que padece una enfermedad incurable en período terminal. En ambos supuestos, exigir el cumplimiento de la pena privativa de la libertad en el establecimiento penitenciario implica una grave afectación a los derechos fundamentales de las personas, en especial los derechos vinculados a un trato humanitario en la privación de la libertad. Otro de los supuestos que se propicia incorporar, se refiere a la mujer embarazada. En estos casos el cumplimiento de la pena en el domicilio resulta un imperativo de numerosos tratados internacionales de derechos humanos.

Especialmente, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece en su artículo 12 que los Estados Partes, garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere

188 necesario y le asignarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia..¹³²

También se promueve incluir la posibilidad de establecer el cumplimiento de la pena privativa de la libertad en el domicilio cuando se trate de la madre de un/a niño/a menor de cinco años o de una persona con discapacidad, cuando estén a su cargo¹³³.

Como es sabido, la Ley de Ejecución de la Pena establece que .La interna podrá retener consigo a sus hijos menores de cuatro años. (art. 195). En función de esta norma, muchos/as niños/as actualmente se encuentran en instituciones carcelarias, junto a sus madres que cumplen penas de prisión o reclusión. La cuestión adquiere mayor gravedad aún, si tenemos en cuenta las deficientes condiciones de los establecimientos penitenciarios en los que se ven alojados. Por ello, facultar al juez/a a disponer la prisión domiciliaria en estos casos, en vistas a las deficientes condiciones carcelarias y en defensa de los derechos de los/as niños/as, es una solución que no puede faltar en el catálogo previsto por el/la legislador/a.

Nuestro ordenamiento reconoce la necesidad de una atención especial a estos últimos supuestos.¹³⁴ Por ello, con este proyecto se intenta dar idéntico tratamiento a situaciones idénticas, sin perjuicio de los vaivenes del proceso penal. Dicho en otros términos, la mujer embarazada o con un/a niño/a menor de cinco años o con un/a hijo/a con discapacidad a su cargo, podrá: (1) durante la instrucción, la etapa intermedia y la de juicio ser detenida en su domicilio cuando el/a juez/a estimare que se dan los supuestos en los que correspondería la prisión preventiva de la imputada. (2) En los casos en que no correspondía la prisión preventiva, y, por

¹³² Por su parte la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre garantiza en su artículo 7 el derecho a la protección de la maternidad y a la infancia, disponiendo que .toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia tiene derecho a la protección, cuidado y ayuda especiales.. En el mismo sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, inciso 2, establece que .La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales., y el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales en su artículo 10, inciso 3, dispone que .se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto..

133 La conveniencia de que los/as niños/as de corta edad queden al cuidado de sus padres está reconocida en distintos instrumentos, como la Convención sobre los Derechos del Niño. El artículo 206 del Código Civil, relativo a los efectos de la separación personal, presume que es mejor para los/as niños/as menores de 5 años quedar al cuidado de la madre. Afirma al respecto que .los hijos menores de cinco años quedan a cargo de la madre y los mayores de esa edad, a falta de acuerdo de los cónyuges, quedan a cargo de aquel a quien el juez considere más idóneo..La recientemente sancionada Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, conduce a igual conclusión. Así, los artículos 7º, 35º y 37º, entre otros, privilegian el fortalecimiento y preservación de los vínculos familiares

134 Así, el art. 495 del Código Procesal Penal, dispone que la ejecución de una pena privativa de la libertad podrá ser diferida por el tribunal de juicio cuando deba ser cumplida por una mujer embarazada o que tenga

189

tanto, ninguna medida restrictiva de la libertad fue dictada respecto de la imputada con anterioridad a la condena, puede ver diferido el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, en los términos indicados en el proyecto para el art. 495, CPPN; (3) cuando es condenada puede cumplir la pena privativa de la libertad en su domicilio;(4) cuando no corresponda la detención en domicilio, el tratamiento en establecimiento carcelario será diferenciado.

un/a hijo/a menor de seis meses al momento de la sentencia, y en los casos en que la persona se encuentre gravemente enferma y la inmediata ejecución pusiere en peligro su vida.

190

V. DEFENSA NACIONAL

Dos hechos históricos, ocurridos en nuestro país y, relacionados entre sí, pusieron en crisis todas las concepciones previas sobre la Defensa Nacional, tanto en el ámbito civil como en el militar.

Por un lado, la última dictadura militar constituyó el periodo en el cual las fuerzas armadas, más que nunca antes en la historia argentina, encontraron desvirtuados su rol, función y objetivos.

Si bien a lo largo del siglo pasado, las FFAA se habían atribuido roles impensables en cualquier estado moderno (político, empresario y hasta gremial), el golpe de estado de 1976 significó poner en marcha, en la plenitud de su desarrollo, el aparato que, en todos los años anteriores, se venía construyendo siguiendo la denominada .doctrina de la seguridad nacional.. Esta concepción, emanada desde los más altos organismos estatales de Estados Unidos, reconvirtió la integralidad de su doctrina (despliegue, alistamiento, adiestramiento y apertrechamiento) hacia la función de control social y político interno en el marco de la lucha por esferas de influencia a nivel mundial entre EE.UU. y la Unión Soviética.

Por otro lado, la Guerra de Malvinas en 1982, fue la primera oportunidad durante la cual nuestras FFAA se vieron ante el hecho de enfrentar, en un conflicto convencional moderno, a las fuerzas de otro estado. Las fallas en inteligencia, doctrina, armamento y planeamiento estratégico, evidenciaron la incapacidad de nuestro instrumento militar, así como la insuficiencia de recursos, para garantizar una defensa eficiente de los intereses nacionales.

En los años siguientes a la recuperación de la democracia, las investigaciones estuvieron relacionadas con las conclusiones extraídas de esas experiencias históricas recientes. En consecuencia, las relaciones cívico-militares fueron un eje fundamental en el estudio de los temas militares, teniendo en cuenta que la sujeción de las FFAA a la Constitución Nacional no había resultado ser la regla, sino la excepción.

Al mismo tiempo, las críticas a las doctrinas elaboradas en la primera mitad del siglo aumentaban, planteando la falta de vigencia práctica de unas FFAA divididas en tres, débilmente coordinadas y transformadas en compartimentos estancos, estableciendo cada una por separado sus prioridades en cuanto a

191

necesidades de recursos, equipamiento, prioridades, inteligencia estratégica, etc., sin poder articular una política integral para las mismas.

Las conclusiones de estos análisis conforman un consenso más o menos extendido entre los estudiosos del tema que, sumado a las realidades y coyunturas políticas que siguieron a 1983, determinaron que se transformara en un consenso político sobre las reformas a implementar. Esto convirtió a la Defensa Nacional en una de las pocas áreas de gobierno en la que, a pesar de su lentitud e inconstancia, se puede observar, hasta la fecha, continuidades por lo menos en los trazos gruesos en las políticas oficiales.

Documentos políticos oficiales emanados del Ministerio de Defensa (.Libro Blanco de la Defensa Nacional., .Revisión 2001., .La defensa Nacional en la Agenda

Democrática., etc.) presentan claramente algunas de estas continuidades, en lo que hace a reformas que van hacia una reducción cuantitativa de las fuerzas, profesionalización de sus cuadros, adaptación a esquemas conjuntos de organización y operación y una simplificación burocrática del área tanto en el campo militar como en los organismos civiles.

A pesar de los consensos ampliamente alcanzados sobre las políticas de Estado a aplicar en el área de defensa y, específicamente en el campo militar, las sucesivas administraciones no han realizado las reformas necesarias, con la celeridad que esta desesperante situación de nuestra defensa reclama, más allá de adherir retóricamente a ellas. Como escribe Thomas Scheetz; .(En Argentina) hay pocos civiles con conocimientos del quehacer militar y a la política militar ha sido manejado con clientelismo como .botín de guerra política., con ministros nombrados que nada saben de defensa. Esta situación encubre una enorme carga política en no reconocer la intencionalidad y responsabilidad política culposa en no resolver los serios déficits en las fuerzas armadas. Más bien estamos frente a las evidencias, no de una falta de política militar, sino de una muy concreta pero de otra naturaleza perversa, una que lucra con este aparato del Estado, en vez de rectificar su rumbo, poniéndolo al servicio de la nación..

V.1. Actualidad del Área

192

Varios de los puntos desarrollados en las Bases Programáticas del año 2003 intentaban dar respuesta a las demandas resultantes del tipo de análisis que antes describíamos.

- a. La visión integral de la defensa, no solo dependiente de nuestras armas sino del bienestar de los/as ciudadanos/as y de la pujanza de la Nación.
- b. La necesidad de trabajar hacia un modelo de Seguridad Cooperativa Regional en el marco del MERCOSUR.

En cuanto a las iniciativas concretas que planteáramos desde ARI, en el año 2003, observamos que alguna de estas políticas propuestas, fueron ya implementadas por la gestión actual de la Ministra Garré¹³⁵.

Un elemento particular que contenía nuestro proyecto era la **anulación** de las leyes denominadas **.De obediencia debida.** y **.Punto final.**, anulación que ya fue aprobada por el Congreso Nacional. Continua en ostensible deuda nuestra propuesta de anulación de los indultos, cuyas sesiones convocadas para el tratamiento del proyecto del ARI son boicoteadas por el mismo oficialismo. Se avanzó en algunas medidas tendientes a suprimir elementos de la normativa vigente que pueda incurrir en **discriminación de género** en el ámbito de las FFAA:

1. Se resolvió instruir a los jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas para que sean admitidas en las instituciones educativas militares, las mujeres con hijos/as o embarazadas

¹³⁵ Esta gestión .reactivó. el área, continuando reformas que habían quedado pendientes desde hace 18 años (1988) cuando se sancionó con un consenso parlamentario absoluto la Ley de Defensa Nacional (24.554) Con la firma del decreto de reglamentación de esta ley, en junio de este año, se pusieron en marcha muchas de nuestras propuestas que se sintetizaban en el cumplimiento y reglamentación de la ley de 1988.

Se puso en funcionamiento el **Consejo de Defensa Nacional** (CODENA) integrado por el Presidente de la Nación, el Ministro de Defensa, el Jefe de Estado Mayor Conjunto y los Jefes de Estado Mayor Generales de cada Fuerza. Se creó también la Secretaría del CODENA, organismo encargado del funcionamiento administrativo y ejecutivo del Consejo.

La función del **CODENA** es la .asistencia y asesoramiento al PRESIDENTE DE LA NACIÓN en cuestiones relativas a la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, especialmente a través del diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y proyectos periódicos y especiales para la determinación de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución..

En las Bases Programáticas 2003 se proponía reorganizar el Ministerio de Defensa dando prioridad a las capacidades técnicas del personal. En este sentido, reafirmamos la necesidad de una reforma de la **Escuela de Defensa Nacional**, dependiente del Ministerio, para que pueda constituirse en el organismo de implementación de un Servicio Civil de Defensa.

193

2. Se elevó desde el Ministerio a la Presidencia de la Nación un proyecto de decreto para la derogación de un artículo de la Ley N° 24.429 que impide a personas con hijosas ingresar al Servicio Militar Voluntario.

En cuanto a la promoción de la .conjuntéz., esto es, el planeamiento y organización conjunta de las tres armas siguiendo criterios de eficiencia presupuestaria y operacional, el Ministerio anunció la creación de la **Escuela Superior de Guerra Conjunta**. Deberá verificarse, en el futuro, si tal creación se concreta, así como realizar el seguimiento de su organización, funcionamiento, etc.

También, se expresó la voluntad de estrechar los vínculos con las **universidades nacionales** en cuanto a la formación de cuadros militares y, a una adecuación de los planes de estudios incluyendo temáticas de Derechos Humanos., Derecho Internacional Humanitario, superando enfoques autoritarios.

A pesar de las coincidencias, es tiempo de que propongamos la profundización de algunos procesos que consideramos indispensables para una agenda para los próximos 20 años.

Entre estas cuestiones, puede mencionarse el pedido, hasta hoy incumplido por el oficialismo, de restituir la **Dirección General de Fabricaciones Militares** a su ámbito natural del Ministerio de Defensa ante .versiones acerca de que estas empresas de la Dirección de Fabricaciones Militares serían convertidas en sociedades anónimas o resultarían transferidas al Ministerio de Planificación, al estilo de lo que se hizo con AySA, ENARSA y ARSAT.. A pesar del supuesto compromiso asumido por la Ministra Garré de descartar toda posibilidad de privatizar o transformar en sociedad anónima alguna de las empresas que componen la Dirección, hoy la DGFM se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Planificación. Ello, junto con el traspaso del Comando de Regiones Aéreas al Ministerio de Planificación, implicó un avance del Ministro Julio De Vido sobre el área militar. Otras iniciativas, presentadas desde ARI, hasta hoy sin aprobar, fueron: la atención médica integral para veteranos de Guerra . Ex Combatientes de Malvinas y Atlántico sur, y la pensión vitalicia para los ex combatientes y movilizados y la modificación de su monto. También, se solicitó la destitución del Jefe de Estado Mayor Conjunto, Roberto Bendini y nos opusimos al envío de tropas a Haití.

194

V.2. Lineamientos generales para la Propuesta 2007

Esquemáticamente podemos definir dos líneas principales que agrupan nuestras propuestas de política:

- a. Profundizar y llevar al mayor desarrollo posible la visión estratégica de la **Defensa No Provocativa**, en el marco de una complementación regional sudamericana.
- b. Adoptar como eje de nuestra visión estratégica la protección de los **recursos naturales**, como bien soberano prioritario a ser resguardado por el Sistema de Defensa Nacional (y un eventual sistema regional).

V.2.1. La Visión de la Defensa No-Provocativa¹³⁶

Entendemos que esta visión estratégica para nuestra defensa nacional es la más apropiada, teniendo en cuenta las realidades geopolíticas de nuestro país y la región sudamericana.

A lo largo de todo el Siglo XX, la hipótesis de conflicto que ha manejado nuestra inteligencia estratégica militar, ha sido la de un enfrentamiento fronterizo terrestre con nuestros estados vecinos más importantes, Brasil y Chile.

Esta hecho, sumado a la necesidad de una racionalización urgente de los recursos destinados a la defensa, hace imperiosa una reducción de la densidad (cantidad) de las fuerzas, pero un aumento de su capacidad disuasiva.

En ese sentido, sin necesidad de cambios abruptos en el actual presupuesto para el área (5.800 millones, el menor de la región en términos de puntos

¹³⁶ Este concepto en cuanto a estrategia de defensa es definida por Thomas Scheetz como .una nueva actitud estratégica militar.. En su libro .Defensa No Provocativa, una propuesta de reforma militar para la Argentina. la puntualiza de la siguiente manera:

.La actitud de defensa no-provocativa es una política militar de acuerdo con la cual la concepción estratégica militar y operacional, la magnitud y la composición, la organización y el equipamiento, la logística, el adiestramiento, las comunicaciones, y el despliegue del poder militar deben ser tales que, sin ambigüedades, sean capaces de defender eficazmente el propio patrimonio territorial, pero a la vez, y también sin ambigüedades, deben carecer de capacidad de operar ofensivamente mas allá de las propias fronteras. La defensa no-provocativa busca distender una situación de enfrentamiento que en cualquier momento puede estallar en conflicto armado, aun cuando ambos bandos hubieran preferido que no sucediera. Ella constituye una contribución decisiva para cesar una carrera armamentista basada en mutuos recelos y desconfianzas acerca las verdaderas intenciones del oponente. Asimismo, esta actitud puede considerarse como una invitación a que el otro bando responda de igual manera, como primer paso para asegurarse una paz duradera y fructífera..

195

porcentuales del PBI), se podría destinar una mayor cantidad de recursos a la obtención de sistemas de armas modernos que garanticen esa disuasión defensiva. Los requisitos principales para la adopción de la actitud de defensa noprovocativa son:

1. Coordinar minuciosamente las acciones diplomáticas con los otros países de la región y, con organismos internacionales (ONU, OEA) con el fin de clarificar la

adopción de esta disposición estratégica y promover acciones recíprocas de los otros países para la adopción de medidas similares de reconversión de estrategia. En la región, una opción generalizada por esta doctrina aliviaría los presupuestos nacionales, abandonando las pequeñas carreras armamentísticas en las que incurren cíclicamente nuestros estados hermanos.

2. Intensificar y efectivizar la inteligencia estratégica para prevenir amenazas, para conocer las reacciones y para preparar el planeamiento militar.

3. Acceder a nuevos conceptos y formas de racionalización administrativas como medio de volcar la mayor cantidad de recursos presupuestarios posibles al mantenimiento de la más alta capacidad operacional posible y la obtención de los tecnologías más modernas.

Creemos que, la implementación de una estrategia de Defensa No

Provocativa pasaría a constituirse simultáneamente en causa y efecto del continuo proceso de integración económica, cultural, social y política de nuestros estados sudamericanos. Estados hermanos cuyo destino inexorable debe ser unirse ante la evidencia de problemáticas comunes y la existencia de debilidades solo subsanables mediante la complementación regional.

V.2.2. Recursos Naturales y Defensa Nacional. Ejes de una fundamentación

Inicialmente, resulta determinante vincular el carácter estratégico de estos bienes con la problemática de la Defensa Nacional comprendida desde una conceptualización más amplia, integral, que sea capaz de pensar la forma de organizar el control, manejo racional y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables.

196

En tal sentido, no se reflexiona solamente desde el instrumento militar, si bien es el componente central de las estructuras de la defensa del país, que tiene como función específica la respuesta ante una posible agresión armada, (esto es, tiene el monopolio del uso de la violencia organizada siendo la última ratio del Estado que actúa para garantizar su integridad), sino en la protección de los bienes estratégicos para el propio Estado.

En el cierre de unos ejercicios militares realizados en Misiones a fines de septiembre de 2006, se manifestó la necesidad de modificar estructuralmente las características del planeamiento militar, adiestramiento y despliegue de las fuerzas de tierra de la República Argentina.

Asociado a esa nueva visión que se intenta instalar, aparece en el escenario de la planificación prospectiva, la cuestión de los recursos naturales críticos para el desarrollo del país .hidrocarburos, agua, minerales, entre otros-, lo cual consolida una vinculación entre la comprensión de las mismas funciones específicas del instrumento militar y el rol que el mismo puede desempeñar en materia de control y preservación de este tipo de recursos que son caracterizados como estratégicos para la Nación Argentina.

En efecto, esta planificación -que se cruza con percepciones de amenazas futuras vinculadas a la degradación, contaminación y escasez de los recursos naturales críticos- se vincula, a su vez, con un proyecto de reestructuración del Ejército argentino denominado Plan 2025. En tal sentido, entre otros cambios probables, se destacó que .Las Divisiones tendrán comandos más chicos y operativos y cada una abarcará un ambiente geográfico particular, con el mismo tipo de unidades: Noreste, de Monte; Oeste, de Montaña; y Sur, de Desierto Patagónico. Se transformará la manera de operar, con fuerzas más chicas, entrenamiento especial y capacidad de operar en forma independiente..

En verdad, estas manifestaciones públicas exteriorizan un estado de debate que se está generando en la presente coyuntura político-institucional y que merecerá, seguramente, la conformación de un escenario de deliberaciones dinámico, prolongado y que sea realmente participativo. Pero, es indudable que la posibilidad de vincular estratégicamente el control, manejo racional y preservación de recursos naturales críticos .como es el caso, por ejemplo, del Acuífero Guaraní o de las reservas minerales y de biodiversidad del país- con funciones y tareas

197

esenciales de la Defensa Nacional, constituye una hipótesis de trabajo e investigación más que urgente para el actual momento que estamos viviendo, no sólo en el país sino en la región, en donde la planificación sobre los recursos naturales y energéticos se está transformando en un eje de los debates políticoinstitucionales

sudamericanos.

En tal sentido, se señalan por lo menos tres ejes- para los objetivos generales que se persiguen:

1. Explorar los vínculos entre los **recursos naturales como bienes estratégicos** y la necesidad vital de planificar su manejo racional y asegurar su preservación y control como tareas prioritarias de la Defensa Nacional.
2. Conocer la situación de los recursos naturales en el orden global, regional y nacional desde una **perspectiva geopolítica** (uso racional y sostenible, propiedad y administración del recurso, disponibilidad y distribución, carácter estratégico, implicancias sobre la demografía y la calidad de vida).
3. Tener presente como una **herramienta primaria**, las funciones que tanto el instrumento militar como los componentes civiles de la Defensa pueden desempeñar en la protección de estos recursos como intereses estratégicos de la Nación Argentina.

198

VI. RELACIONES EXTERIORES

El mundo está atravesando un proceso de inestabilidad política y, de consecuencias imprevisibles para los países y la economía mundial.

La Humanidad¹³⁷ afronta graves riesgos de nivel planetario, tales como las consecuencias del acentuado desequilibrio poblacional, la diferencia fundamental en los niveles de ciudadanía de acuerdo con la ampliación de la brecha distributiva, los profundos cambios ambientales, la amenaza de una guerra nuclear, riesgos que demandan ser tratados a partir de un estándar de coexistencia pacífica imprescindible.

Un serio error sería identificar coexistencia o cohabitación con unipolaridad, con uniformidad cultural. De aquí que las diferencias culturales, las diferencias de nacionalidad, las diferencias étnicas, deban ser necesaria y recíprocamente aceptadas. Estas identidades culturales o nacionales, no necesariamente deben estar identificadas con las fronteras interestatales. Hay países que resuelven sus conflictos étnicos o nacionales a través de la formación de Estados multiétnicos y multinacionales, y Estados que lo hacen por vía de la separación. No hay una regla única al respecto.

Hoy estamos ante otra gran transformación de época, marcada por la mundialización del mercado, la integración a sistemas supranacionales, una nueva revolución científica y tecnológica. Se erosionan las bases territoriales de la soberanía nacional, que fueron para el progresismo un parámetro de sus ideas políticas. Pero, la exclusión de los derechos, de la educación, del trabajo, no puede ser el precio que tengamos que pagar por la supuesta .eficiencia. que nos demanda ingresar en el universo de aquellas transformaciones. La crisis actual produce nociones de incertidumbre, inseguridad, desorientación, temor, riesgo, dificultad para adaptarse.

Respecto de los conflictos de Medio Oriente, debe reafirmarse la necesidad de alcanzar una paz justa y duradera y destacar el rol desempeñado por los intercambios e iniciativas culturales, el diálogo entre las culturas y el interreligioso, en un marco del respeto a los derechos humanos.

¹³⁷ Apuntes sobre la globalización: La dimensión ética. Carlos Raimundi

199

Durante los últimos 15 años, los conflictos se multiplicaron a lo largo del mundo, no hay más seguridad sino más pánico, y se pronunció la brecha entre ricos y pobres.

Nuestro país necesita recuperar credibilidad, reforzar su capacidad de negociación y participar activamente en la construcción de un contexto internacional más justo y equitativo, propicio para la paz y el desarrollo.

El gran desafío es la articulación de alianzas políticas y sociales transnacionales, que establezcan puntos de partida de una nueva democracia y una nueva prosperidad para todos los países latinoamericanos.

La propuesta es ejecutar una política exterior capaz de ser sostenida en el tiempo y con el objeto de lograr apoyos internacionales para el nuevo régimen económico, político y social que el país necesita construir. Esto significa que nuestra meta es el fortalecimiento de nuestra capacidad de negociación y de participación activa en la construcción de un contexto internacional más justo y equitativo, propicio para la paz y el desarrollo.

Lo constituiremos sobre los principios esenciales del pleno respeto del

derecho internacional para la solución justa y pacífica de los conflictos, específicamente en la resolución del histórico conflicto de las Islas Malvinas; la afirmación permanente de la democracia y la defensa de los derechos humanos; y la preservación de América del Sur como zona de paz y cooperación recíproca.

Serán puntos prioritarios: la defensa de los valores de la democracia y los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, la urgente y gravísima problemática del tráfico de personas, el combate contra el narcotráfico, sin suscribir el problema a la intervención en los países productores, sino desde su integralidad, la acción en los distintos foros económicos internacionales bajo el principio que el mundo requiere de mayores equilibrios económicos y la universalidad del acceso a los adelantos científico-tecnológicos, como pre-requisitos de la gobernabilidad democrática, la seguridad internacional y la alta calidad de las instituciones nacionales e internacionales.

La Argentina no participará ni apoyará ninguna acción internacional que involucre el uso de la fuerza y no se adecue a los procedimientos previstos en la Carta de las Naciones Unidas.

200

VI.1. Propuestas sobre la política exterior

1. Defender, ante la comunidad internacional, la preservación de un entorno pacífico y previsible, consciente de que su propia seguridad requiere siempre de soluciones multilaterales a las amenazas a la paz.
2. Velar por el estricto cumplimiento del Protocolo de Ginebra de 1925, respetar el Tratado de No Proliferación de armas (TNP), del que somos miembros y sostener una plena participación en diversas Convenciones y Conferencias a favor del desarme.
3. Reclamar, junto a los países de América latina, el inicio de negociaciones en el ámbito de la Conferencia de Desarme en pos de establecer una Convención para la prohibición de material destinado a armas nucleares, así como la creación de un órgano de Naciones Unidas con el mandato de tratar del desarme nuclear de manera amplia y sin excepciones.
4. Condenar todo tipo de terrorismo internacional y propender a la concertación de acciones entre las naciones, empezando por el ámbito regional y la articulación de políticas comunes.
5. Mantener una permanente presencia en la defensa de los derechos humanos a escala internacional, reafirmando los principios de universalidad, unidad e indivisibilidad y, garantizando que sea un rasgo de identidad de la Argentina en el mundo y en la política internacional.
6. Alentar un accionar coordinado y eficaz en la ONU, la OEA y el MERCOSUR para la lucha contra la corrupción y otras formas de crimen transnacional que requieren un marco jurídico sólido y una estrecha cooperación regional e internacional. Además, la constitución de la Corte Penal Internacional será de vital importancia para la prevención y el castigo de los crímenes contra la humanidad.
7. Avanzar en el desarrollo de relaciones bilaterales, con una perspectiva integral, abarcando no sólo el ámbito económico, sino también el político, cultural y científico-tecnológico, especialmente con aquellos países con los que Argentina tiene relaciones de complementariedad en distintos ámbitos.

201

8. Promover un mayor protagonismo en América Latina, en el plano regional, y en el Grupo Río, donde se fomentará un mayor incremento de las relaciones políticas y económicas.
9. Fortalecer la consolidación del MERCOSUR, propiciando la conformación de instancias institucionales supranacionales que trasciendan el campo meramente comercial. La mayor integración en todos los ámbitos debe sustentarse en principios y valores comunes que le den fuerza y homogeneidad, como el apego a la democracia, el respeto de los derechos humanos, el acuerdo en torno a derechos sociales. Para ello se avanzará rápidamente en la solución de conflictos sectoriales y se propiciarán la creación de instituciones con mayor autonomía para avanzar en la consolidación de una mayor integración en todos los ámbitos.
10. Velar por el respeto y cumplimiento de la cláusula democrática al interior de los estados miembros del MERCOSUR.

11. Desarrollar un proceso, en el marco del MERCOSUR, desde el punto de vista del comercio multilateral estratégico para bregar por la eliminación total o parcial de los subsidios agrícolas de los países más desarrollados en el marco de la Ronda Doha.

12. Promover, en todos los foros internacionales, el efectivo cumplimiento de las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente, particularmente en materia del deterioro de la capa de ozono y la modificación del balance térmico del planeta.

13. Alentar una acción conjunta con los países vecinos, a fin de preservar los espacios naturales de la región, como la Patagonia, la Amazonia, la Región Andina y las grandes cuencas fluviales. Asimismo, promover la defensa de sus recursos naturales, como las reservas minerales, forestales, energéticas, alimenticias y de agua potable, así como los recursos del mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

14. Constituirse en un activo participante por la preservación y conservación del medio ambiente y en la búsqueda de una solución pacífica y conforme a los intereses de Argentina y Uruguay en el tema de las plantas pasteras de celulosa mediante la creación de una comisión técnica de control binacional.

202

15. Promover una activa defensa de nuestros recursos naturales, las reservas minerales, forestales y energéticas, fuentes alimenticias y toda la cuestión del agua potable.

Por otra parte, consideramos necesaria **la creación, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de la Comisión Asesora en Relaciones Exteriores (CARE)**¹³⁸, como cuerpo consultivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Las opiniones vertidas por la Comisión no tendrán carácter obligatorio. Estudiará, analizará o someterá a su reflexión los asuntos sometidos a su consideración, entre los cuales podrían mencionarse tentativamente:

1. estado de las negociaciones diplomáticas, celebración de tratados y acuerdos internacionales que se consideren prioritarios,
2. asuntos vinculados con la seguridad internacional de interés para la Nación,
3. límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial, zona contigua y plataforma continental,
4. modificaciones a la estructura y funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto,
5. reglamentación de la Carrera Diplomática.

Otra cuestión a desarrollar es **la necesaria modernización de la estructura y el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto**¹³⁹. Según el artículo 3° de la Convención de Viena de 1961, las funciones de una misión diplomática consisten en: representación, protección, fomento de las relaciones amistosas y negociación.

Nos abocaremos a la reorganización funcional, la reestructuración financiera y presupuestaria, la transparencia en la elaboración y gestión de la política exterior, la profundización de la cooperación y coordinación con los países del MERCOSUR, la reforma del Servicio Exterior de la Nación, incluyendo la representación efectiva de las mujeres en los diversos niveles del Servicio, la creación de equipos multidisciplinarios, la actualización de la infraestructura tecnológica, el

¹³⁸ Proyecto de ley. Diputado Carlos Raimundi.

¹³⁹ Proyecto de ley. Diputado Carlos Raimundi

203

redimensionamiento de nuestras misiones en el exterior, y una activa política de promoción comercial.

De igual modo, se adoptaran medidas para incrementar la apertura y transparencia en la elaboración y gestión de la política exterior con el fin de establecer mecanismos de contacto más fluido con la sociedad civil, tendientes a brindar al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, retroalimentación en la elaboración de la política externa y una consecuente mayor legitimidad de la misma. Estas acciones deben complementarse, necesariamente, con una mayor transparencia en el manejo de los recursos.

204

CONTRATO DE DISTRIBUCION DEL INGRESO, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DESARROLLO ECONOMICO

I. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL

La economía argentina es un caso inusual de extrema volatilidad, con alternancia de fases de crecimiento, recesión y crisis agudas. En poco más de una década pasó de una hiperinflación (1989-90), a una prolongada depresión económica (1998-2002), siendo ambos episodios separados por un período de aparente bonanza, alimentado financieramente por la aplicación de una .caja de conversión.. Entre esos extremos, el país se embarcó en un acelerado y profundo proceso de transformación regresiva del sistema nacional de protección social y del mercado laboral, junto con entrega en concesión de los servicios públicos a monopolios y oligopolios privados, desindustrialización y desmantelamiento de mecanismos de regulación pública de los mercados.

En 2001 se precipitó la crisis de la regla monetaria de .convertibilidad. y del conjunto del sistema social de pagos. Como salida de esa crisis, se produjo un brusco cambio de la política macroeconómica, con cooptación compulsiva de los depósitos en el sistema bancario, default de parte de la deuda pública, abandono de la regla bi-monetaria, fuerte devaluación y pesificación asimétrica, cuyos impactos económicos, sociales y políticos fueron muy negativos para la mayoría de la población.

La economía empezó a recuperarse a mediados de 2002 y el crecimiento se fue acelerando de forma notable. La reactivación comenzó con la sustitución de importaciones y el repunte de las exportaciones, mientras que los componentes de la demanda interna continuaban declinando; luego, el consumo y la inversión se convirtieron en los factores más dinámicos del crecimiento. La política monetaria se orientó a sostener un tipo de cambio real muy elevado, facilitando así la obtención de superávit .gemelos. en las cuentas públicas y del sector externo.

En este contexto, el control del índice general de precios se volvió un elemento crucial de la política económica. Las medidas son variadas y poco coordinadas, yendo desde la imposición de precios regulados mediante relaciones

205 bilaterales y personalizadas con agentes privados con alguna representación sectorial, hasta sanciones y limitaciones comerciales para ciertos productos, subsidios a ciertos agentes económicos, contención de tarifas de servicios públicos regulados, contención a la expansión salarial.

La elevada tasa de crecimiento lograda hasta aquí, se refleja en una marcada caída de la tasa de desempleo, aunque la informalidad laboral continúa en niveles similares a los de la década pasada. Los indicadores de pobreza e indigencia se recuperan respecto de los picos registrados en la crisis de 2001-2002, pero continúan siendo muy elevados. Los datos referidos a la distribución del ingreso muestran escasos progresos, lo que da cuenta del mantenimiento de un patrón de apropiación muy desigual de los frutos de este crecimiento.

La visión oficial argumenta que este nuevo escenario de crecimiento económico configura un círculo virtuoso sostenible en el tiempo. El proceso de crecimiento estaría garantizado por el trípode que articula un tipo de cambio alto, con superávit fiscal y comercial externo, lo que permitiría dejar atrás los fuertes ciclos de inestabilidad económica que caracterizaron la historia del país del último medio siglo. En paralelo a este crecimiento, los problemas sociales se irían resolviendo automáticamente por la creación de empleo atado al alto crecimiento y una mayor elasticidad positiva entre el producto y el empleo debido a que el tipo de cambio favorecería la sustitución de importaciones y la promoción de empresas con uso más intensivo de mano de obra.

Mientras tanto, se aplican políticas asistenciales focalizadas que operan en escala insuficiente frente a la dimensión de la brecha distributiva y mediante una matriz de subordinación y clientelismo, cuya expresión principal es el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Como vías de .salida. del mismo, en los últimos tiempos se ensayan; por un lado, esquemas de activación laboral mediante micro-emprendimientos, y por otro, la reubicación de las beneficiarias del PJyJHD en el Programa Familias, mediante una módica adecuación del monto del beneficio y en la función que la gestión oficial considera como su función principal: el cuidado del hogar.

Esta lectura oficial de la actual situación económica y social del país es, como mínimo, limitada. Sin dejar de reconocer que el ambiente macroeconómico de hoy ofrece relaciones de consistencia y márgenes de maniobra muchos más amplios

206

para sostener el crecimiento, pueden señalarse serios cuestionamientos al uso que actualmente se da a esos márgenes, al excedente generado y al modo en que se busca hacer perdurar los mismos.

I.1. Las nuevas reglas macroeconómicas en relación con la Convertibilidad

En primer lugar, hay que recordar que el escenario económico de post-crisis es altamente dependiente de los modos en que se administró la salida de la regla de .convertibilidad.. La fuerte devaluación, la .pesificación. asimétrica y el canje de los títulos de la deuda pública en default, generaron procesos de distribución de ingreso y riqueza que derivaron en: i) ganancias productivas extraordinarias (especialmente en los sectores de bienes transables) en desmedro de los ingresos laborales; ii) ganancias patrimoniales extraordinarias en favor de ciertos deudores del sistema de pagos; iii) pérdidas patrimoniales de depositantes del sistema bancario y de los .fondos de jubilaciones y pensiones.; iv) ajuste de los salarios públicos y del gasto social.

Las ganancias productivas extraordinarias se generaron principalmente por el brusco cambio de precios relativos derivados de la combinación entre la fuerte devaluación y el virtual .congelamiento. de salarios y tarifas de los servicios públicos privatizados. Esta combinación atenuó el impacto inicial sobre el nivel general de los precios y permitió estabilizar el tipo de cambio en un valor real históricamente elevado.

La misma combinación de precios relativos facilitó la rápida obtención de superávit fiscal. ¿La explicación? La caída del valor real del gasto público por el impacto de la inflación en salarios, jubilaciones y programas sociales, como así también por el default y la posterior reprogramación de la deuda pública. Esta caída del gasto en términos reales se conjugó con la recomposición de los ingresos públicos por la creación de nuevos impuestos a las exportaciones y a las transacciones en el sistema bancario, la recuperación económica y la propia inflación.

Por su parte, el déficit en la balanza comercial previo a la crisis, se transformó rápidamente en superávit, que alcanzó un nivel récord en el año 2002. Este superávit se explica por la caída de importaciones en un primer momento, el

207 estímulo exportador del tipo de cambio elevado y precios internacionales muy favorables para las commodities que exporta el país. Con el crecimiento económico la demanda de importaciones aumenta a tasas superiores a las exportaciones, pero continúa siendo alto el saldo positivo del balance comercial externo.

La política monetaria del Banco Central acompañó la reactivación con dos objetivos fundamentales: acumular reservas internacionales y mantener el tipo de cambio elevado, dentro de bandas pautadas de expansión monetaria. La acumulación de reservas se frenó con la muy cuestionable cancelación anticipada de la deuda total con el FMI a fines de 2005, pero la continuidad del escenario macroeconómico permitió recomponer esas reservas.

La entrada neta de divisas (por superávit comercial, default y reprogramación de la deuda) junto con el alto nivel del tipo de cambio, estimuló la demanda de pesos frente al dólar. El Banco Central compra las divisas excedentes y paralelamente esteriliza base monetaria colocando deuda en el mercado. El Tesoro también adquiere divisas al Banco Central con el superávit fiscal, para atender los compromisos de la deuda pública, y contribuye así en parte a esterilizar el efecto monetario expansivo del sector externo.

Estas reglas macroeconómicas sintéticamente presentadas, difieren de las vigentes en la década de los noventa. Sin embargo, hay elementos del ambiente macroeconómico que todavía persisten.

En primer lugar, la deuda pública sigue teniendo una importancia relevante pese a la quita y la reprogramación. El esquema macroeconómico se organiza para atender el pago de los servicios de la deuda, para lo cual debe privilegiar la meta de obtención de un fuerte superávit fiscal y comercial. En tanto los compromisos reprogramados son crecientes en el tiempo, en gran medida como resultado de:

- i. la estrategia de canje y las características de los papeles entregados (títulos indexados al índice de precios y al crecimiento acumulado del producto);
- ii. la nueva emisión de deuda realizada para compensar la licuación de pasivos aplicada para salir de la Convertibilidad;

iii. las nuevas emisiones de deuda que se vienen realizando desde la salida del default y cuyas condiciones de emisión no son tan favorables como en el canje.
208

Otro elemento común al esquema macroeconómico actual y el vigente durante la Convertibilidad, es el papel clave del tipo de cambio. La diferencia es que en la pasada década estaba sobrevaluado y ahora está subvaluado. En los noventa, el tipo de cambio sobrevaluado explicaba los déficit fiscal y del balance comercial, y ahora el tipo de cambio alto explica los superávit gemelos. En los noventa, el tipo de cambio alimentaba la entrada de capitales y las ganancias financieras; luego de la maxi-devaluación alimentó ganancias productivas extraordinarias de ciertos grupos económicos, aunque gracias a la .pesificación asimétrica. también permitió fuertes ganancias financieras y patrimoniales. La relativa estabilidad del tipo de cambio alto en los últimos tiempos, reconvierte escenarios para arbitrajes financieros entre el mercado doméstico y el internacional, con algunas diferencias; por ejemplo, en los noventa algunas grandes empresas tomaban prestado en el exterior porque era más barato que localmente y ahora se está generando un escenario inverso.

1.2. El costo laboral, la productividad y la desigualdad distributiva persistente

El factor común más evidente entre los arreglos macroeconómicos de la .convertibilidad. y los actuales es que ambos se sostienen en una distribución muy regresiva del ingreso y la riqueza. El rebote del crecimiento fue .tirado. por las ganancias extraordinarias que se generaron gracias al aumento sostenido de la productividad por unidad de empleo que no se conjugó con aumentos similares en los ingresos laborales. Esta disparidad también se verificaba en los noventa, pero como resultado de un régimen de competitividad que ajustaba los costos laborales para sostener el tipo de cambio bajo; el ajuste era por caída del número de personas ocupadas y creciente precariedad laboral.

Actualmente, el empleo se recupera pero dado que se mantiene la heterogeneidad y precariedad heredadas de los cambios en el mercado laboral en décadas pasadas, son muy marcadas las diferencias en la recuperación de ingresos y condiciones de trabajo de los distintos grupos laborales. La persistencia de esa heterogeneidad junto con la caída del ingreso promedio de los/as trabajadores/as es lo que permitió financiar la recuperación y la posterior aceleración del crecimiento económico. Mientras tanto, las principales políticas de transferencias de ingresos por vía fiscal no modificaron este escenario, porque siguen funcionando con las reglas
209

heredadas de la pasada década y con un gasto social que continúa retrasado en términos reales.

La persistencia de la desigualdad y los problemas sociales no es fácil de percibir en un contexto de fuerte crecimiento posterior a una depresión económica de cuatro años. Esta dificultad es similar a lo que sucedía en la primera parte de los noventa, luego de la traumática experiencia de la hiper-inflación de 1989-90, cuando los problemas se ocultaban detrás del velo de los ingresos .inflados. por la entrada de capitales y la nula inflación. La experiencia argentina muestra así que las crisis van colocando nuevos pisos de referencia para la tolerancia social de la desigualdad. De aquí, en gran medida, el éxito del actual esquema macroeconómico se debe a la persistencia de una matriz de desigualdad heredada del pasado.

A partir de 2005 se observa una recuperación del salario en los sectores formales, pero siempre tomando como referencia los retrasos con respecto al peor momento de la crisis en 2001; por su parte, las remuneraciones de los sectores informales y del sector público siguen muy retrasados, en este último caso como resultado de la exigencia de fuerte superávit fiscal por parte del actual esquema macroeconómico. El empleo privado crece fuertemente, pero con un alto componente de ocupaciones no registradas, trabajadores/as expuestos/as a jornadas laborales intensas y con remuneraciones reales bajas. Todo esto profundiza un mercado laboral segmentado y heterogéneo.

La recuperación salarial de los sectores formalizados no disminuyó mayormente los márgenes de ganancias de los grupos líderes de la economía, porque esos márgenes dependen de otros factores específicos. El poder de mercado de las firmas productoras, la función de producción de la actividad (con mayor o menor peso del empleo), los niveles de endeudamiento (y su composición en moneda local o divisas), la posibilidad de sustituir demanda interna y externa, y

las medidas de control de precios impuestas por el gobierno. En síntesis, entre los agentes económicos no es igualitaria la capacidad para apropiarse de las ganancias de productividad tanto por la persistencia de las condiciones del mercado laboral heredadas de la década del noventa como por la diferente posición relativa de las empresas en relación con las políticas adoptadas para salir de la crisis de 2001-2002.

210

El Gobierno promueve la negociación colectiva como ámbito preferente para la discusión de las mejoras laborales. Sin embargo, las mejoras logradas en estas negociaciones alcanzan sólo a un porcentaje muy reducido de la población trabajadora y no precisamente la más vulnerable y necesitada.

Las ganancias de productividad tampoco se distribuyen más igualitariamente por vía fiscal. Desde la recuperación, la apropiación fiscal de parte de esa ganancia se derivó principalmente al pago de la deuda y la implementación de un cada vez más amplio y descontrolado entramado de subsidios al capital.

En el último año se insinúa una mejora de las transferencias en ciertas finalidades sociales, particularmente en jubilaciones y pensiones que estaban muy atrasadas en su valor real. Sin embargo, sigue primando una estructura tributaria regresiva y un gasto social que se orienta por los mismos criterios de la década anterior: programas asistenciales condicionados y baja calidad de las políticas más universales y de seguro social.

En síntesis, dado que no se modificó el sistema institucional heredado de la década del noventa, de forma tal de privilegiar un cambio estructural en el patrón distributivo, como se proponía en las Bases Programáticas del ARI para las elecciones presidenciales de 2003, las ganancias de la recuperación económica se distribuyen de manera muy desigual. Esta desigualdad no cambia con el nuevo ambiente macroeconómico, pese a que la recuperación del empleo y de los ingresos desde la crisis tiene impactos positivos sobre la población.

1.3. La estructura económica y la inserción internacional

El cambio de precios relativos no fue simétrico y, por lo tanto, tampoco la apropiación de ganancias de los distintos sectores. Las diferencias se fueron ampliando a medida que el crecimiento económico fue recomponiendo la demanda y la política oficial de control de precios se hizo más potente.

La estructura de rentabilidades ha favorecido a las actividades extractivas o de insumos de uso difundido, como el petróleo, la minería, la siderurgia, la industria química. Estas actividades, muy concentradas económicamente, ya venían potenciándose en la década previa y lograron un nuevo impulso por el cambio de precios relativos, una coyuntura internacional favorable y, en muchos casos, por la

211

licuación de sus pasivos. También, gracias a la mejora internacional de los precios de los productos agropecuarios exportables, la mayoría de estas producciones mejoró su rentabilidad, pero se notan grandes diferencias según el producto, la escala de producción y la política del gobierno.

Pese al crecimiento económico exuberante, no se vislumbra un cambio en el patrón tecnológico-productivo de Argentina. Por ahora su régimen de competitividad sigue dependiendo del mantenimiento de un bajo costo laboral, un tipo de cambio muy elevado y un esquema de precios relativos que permita disponer de ciertos insumos generalizados a bajo costo (sea por regulaciones de tarifas o por subsidios directos). Esto acompañado por un ambiente muy favorable de los precios internacionales de los productos exportables.

Si bien las exportaciones primarias continúan siendo el componente más importante, se observan incrementos en las exportaciones de manufacturas de origen industrial. No obstante, y a pesar del ritmo de crecimiento de las exportaciones, la Argentina no recuperó aún la participación en el comercio mundial que tenía incluso en los mejores años de la década del noventa. Esto se debe a que el comercio mundial viene creciendo a tasas aún mayores.

Un dato revelador de la precaria inserción internacional es que la mitad del saldo comercial externo proviene de las exportaciones netas de combustibles y energía. Precisamente, un rubro en el cual vienen cayendo sistemáticamente las cantidades exportadas y aumentando las cantidades importadas. En el mismo sentido, cabe considerar el déficit comercial creciente en el ámbito del MERCOSUR, especialmente, en el intercambio con Brasil. Otro tanto se advierte respecto de

China, en donde el importante saldo comercial favorable logrado por Argentina en el 2002, prácticamente desaparece como resultado de la importación creciente de bienes de consumo y de capital de ese origen; esto, pese al rimbombante anuncio de acuerdos comerciales con ese país.

Otro dato importante es la reducción del déficit de la balanza de servicios, gracias al bajo costo internacional de los servicios vendidos por profesionales locales, al auge del turismo receptivo y a la merma de los gastos en el exterior de los/as argentinos/as. Sin embargo, otras cuentas como los Servicios Financieros, Fletes o Regalías, siguen mostrando un déficit estructural. El default y la reprogramación de la deuda, hicieron que la cuenta de Intereses se redujera

212 notablemente. Sin embargo, la salida neta de divisas por remisión de utilidades es creciente y superior a la de los años noventa, debido a la extranjerización de la economía local y la mejora de la rentabilidad empresarial.

En otras palabras, no está claro en qué medida el país está dejando atrás sus históricos problemas de restricción externa, a la vez que no se observan modificaciones de importancia en el patrón de inserción internacional. Los dos factores han sido claves en las recurrentes crisis del país. En general, lo que se observa es un comportamiento inercial que se beneficia del favorable ambiente económico predominante sin intentar cambios destinados a resolver los problemas estructurales.

I.4. Los servicios públicos privatizados

En medio de la crisis de 2002, se dictó la llamada .Ley de Emergencia., por la cual se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a regular los precios de insumos, bienes y servicios considerados críticos. Entre otras cosas, se fijaron en pesos las tarifas de los servicios públicos privatizados (con una relación de cambio un peso igual a un dólar). También, se estableció la imposibilidad de indexar tarifas y se fijaron criterios para encarar la renegociación de los contratos, de forma tal que consideraran el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía, la calidad de los servicios, los planes de inversión, el interés de los/as usuarios/as, la rentabilidad de las empresas.

Con el tiempo, los contenidos de esta ley se fueron desvirtuando en la práctica. Las sucesivas administraciones pospusieron la **renegociación de los contratos sin avanzar en una revisión integral**, privilegiando negociaciones individuales y de corto plazo. Esta estrategia, iniciada con Eduardo Duhalde, se profundizó con el gobierno de Néstor Kirchner.

Como ilustración, cabe recordar que en 2004 se envió al Parlamento un proyecto de nuevo marco de regulación para las empresas de servicios públicos privatizados. **Sin embargo, en los hechos no pasó de ser una maniobra de distracción: el gobierno nunca impulsó su tratamiento y el proyecto perdió estado parlamentario.** Entretanto, se fueron aliviando los compromisos de inversión de las empresas, condonando incumplimientos contractuales, suspendiendo

213 sanciones, prorrogando plazos de concesión, y estableciendo subsidios estatales para las tarifas.

En la práctica, la renegociación de las concesiones se desplegó con una suerte de política .dual.. Por un lado, se **facilitó la recomposición de rentabilidad** en aquellos sectores donde, además de empresas internacionales, se registra una fuerte presencia de grupos económicos locales y el costo de sus servicios no tiene mayor impacto directo sobre la población. Por otro lado, se **dilató la renegociación integral de los contratos**, privilegiando el control de tarifas allí donde las mismas tienen un fuerte impacto social.

En algunos casos puntuales se procedió a **cancelar la concesión y retomar la administración estatal del servicio**. No está claro el beneficio público de las medidas, en tanto se trata de concesiones donde los cuestionamientos y las violaciones a los contratos eran muy fuertes y existían elementos para pedir resarcimientos al Estado (por caso, correos y los servicios de agua y saneamiento de la región metropolitana). En otras situaciones similares de incumplimiento, como Aeropuertos Argentina 2000, se **prorrogó la concesión** eximiendo al concesionario del cumplimiento de obligaciones con claro perjuicio para el Estado. Para la generalidad de los casos se firmaron acuerdos de corto plazo, renovando contratos que liberaban obligaciones o capitalizaban deudas de los concesionarios, mientras

se mantenían y elevaban subsidios de difícil justificación (particularmente en el área de transporte).

En materia de hidrocarburos se creó la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), como sociedad anónima de capitales mixtos, pero su naturaleza y actividades no permiten modificar el contexto general en el área: el Estado argentino continúa cediendo una elevada participación de la renta petrolera a las empresas multinacionales. Pese a que el país exporta hidrocarburos, las reservas caen de manera sistemática y el sistema eléctrico opera en límites críticos, apelándose a restricciones de la demanda y fuentes de generación más caras. La actual situación abre serios interrogantes sobre eventuales cuellos de botella de oferta energética en un contexto de elevadas tasas de crecimiento económico.

En síntesis, esta nueva etapa se caracteriza por: (i) el abandono expreso de las normas que regulaban las relaciones entre las empresas privatizadas, el Estado concedente y la ciudadanía, (ii) la continuidad y falta de resolución del estado

214 conflictivo de la prestación de los servicios públicos privatizados, (iii) la falta de resolución a largo plazo del abastecimiento energético. Es claro que el mayor esfuerzo está puesto en sostener el valor de las tarifas pero sin una política integral que promueva horizontes de certidumbre, estimule inversiones e incorpore tecnología y eficiencia. El manejo poco transparente y de corto plazo es preocupante, porque se trata de servicios esenciales para el bienestar de las familias y para sostener el crecimiento, además de ser espacios de la política pública sospechados de fuerte corrupción.

1.5. La deuda pública

El escenario en materia de deuda pública se configura en torno a cuatro hechos: 1) la declaración de default a fines de 2001; 2) la emisión de nueva deuda por la devaluación y la pesificación asimétrica; 3) el canje de los títulos de la deuda en manos de los acreedores privados; 4) el pago anticipado de la deuda con el FMI. De esta combinación surgió un nuevo cronograma de pagos cuyo cumplimiento sigue siendo muy pesado para el país.

En general, se sostiene que el modo de salida del default fue un éxito, sobre todo considerando que se realizó sin el apoyo del FMI. El argumento es que se logró evitar el colapso del sistema financiero, se produjo una fuerte quita en los bonos canjeados, se alargó el cronograma de pagos y se redujo la tasa de interés. Si se compara con los compromisos previos, claramente hoy se tiene un perfil más favorable, tanto de intereses como de vencimientos de capital.

Estos argumentos serían válidos, sin embargo, si se ignoraran los modos en que se descargaron los costos sobre los distintos sectores sociales integrantes del sistema de pagos, como también la propia proyección en el tiempo de la deuda. Aún considerando ventajoso el resultado, puede afirmarse que la negociación no aprovechó debidamente los márgenes resultantes de un momento extraordinario e irrepetible.

En primer lugar, pese a que los organismos internacionales (en especial el FMI) fueron corresponsables en la gestación de la crisis argentina, no sufrieron quita ni reprogramación de pagos. Más aún, se canceló la deuda por adelantado con el FMI. En segundo lugar, la nueva deuda emitida luego del default para beneficio de

215 grupos económicos concentrados cuyas deudas en divisas se pesificaron, compensa casi la quita aplicada en la operación de canje. En tercer lugar, el ajuste fiscal requerido para pagar la deuda reprogramada tiene un sesgo muy regresivo tanto por el lado de los gastos como de los ingresos tributarios.

En los hechos, los principales responsables de las políticas que llevaron a la crisis de la deuda fueron salvados por el Estado, y fue descargado todo el peso del ajuste sobre los grupos más débiles en el sistema social de pagos: los trabajadores y los deudores sin poder político interno. Puede afirmarse que el cambio de política macroeconómica y los mecanismos de salida del default se utilizaron para hacer viable el pago de la deuda que era imposible de pagar bajo el esquema de la convertibilidad, y para limpiar la responsabilidad de los distintos actores involucrados. El nuevo cronograma de servicios de la deuda sigue siendo muy oneroso y compromete la necesidad de disponer de un elevado superávit fiscal primario por largos años.

1.6. Políticas sociales

Luego de la devaluación, la política social giró en torno al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), lanzado con el apoyo del Banco Mundial a comienzos de 2002. Su lógica de funcionamiento es similar a los programas de .empleo forzoso. (workfare) promovidos por los organismos internacionales y en cuya aplicación Argentina ha sido pionera en la región durante la década del noventa. El PJyJHD registra un bajo impacto en términos de la pobreza y de capacidad de generación de empleos. Más que en términos de bienestar, su mayor efecto fue operar como mecanismo de cooptación y control social, objetivo que ha mostrado ser decisivo en las coyunturas electorales.

Dada esta eficacia política del programa, la lenta desactivación encarada por la administración Kirchner busca reemplazarlo por programas de similar contenido, pero bajo control de otros gestores más afines con la nueva administración. En algunos casos, los beneficiarios del PJyJHD se fueron incorporando al mercado de empleo, dadas las mayores oportunidades generadas por la reactivación. Pero la mayoría están siendo reubicados en otros programas asistenciales.

216

El propio criterio de transferencia de beneficiarios entre programas promueve la segmentación de la población, además de consolidar la tendencia a trasladar la responsabilidad de su situación a las propias personas necesitadas. Así, el criterio elegido por la actual gestión es el de la .empleabilidad., a la que se define en función de las características personales de los/as beneficiarios/as. Si las personas son consideradas .empleables. se las mantiene en acciones que teóricamente promueven su inserción laboral. Para aquellas consideradas .inempleables., la estrategia es transferirlas al llamado .Plan Familias., que paga un beneficio en dinero a madres con hijos/as a cargo y mujeres embarazadas, a cambio de garantizar la permanencia en el hogar y la asistencia escolar de sus hijos e hijas. El hecho de que este programa se piense focalizado en beneficiarias mujeres, da cuenta de la controvertida concepción de la actual gestión, respecto a la distribución de responsabilidades del cuidado entre los hogares y el Estado, y entre varones y mujeres.

Mientras tanto, las políticas de seguro social y las más universales no muestran cambios relevantes en su organización y mantienen la matriz predominante en los años noventa. En previsión social, por ejemplo, la actualización de los haberes se concentró en el beneficio mínimo, achatando la .escala. de ingresos de manera tal que la gran mayoría de los/as beneficiarios/as pasaron a ubicarse en ese escalón mínimo. Esta política fue cuestionada por un fallo reciente de la propia Corte Suprema de Justicia. Los problemas de acceso a la cobertura no fueron atendidos mediante reformas normativas destinadas a garantizar un acceso universal sino mediante disposiciones transitorias ad hoc que flexibilizan de hecho los requisitos de acceso.

El cambio normativo sancionado a comienzos del 2007 si bien incorpora reclamos históricos como la distribución de indecisos hacia el régimen de reparto, la posibilidad de retornar a dicho régimen y la modificación en el cálculo de la prestación adicional por permanencia, no aborda el problema central de la política previsional del país que es el fuerte deterioro de la cobertura de un sistema que distribuye condiciones de acceso en función de la inserción formal de las personas en el mercado de empleo. Además, la reforma consolida la coexistencia de dos regímenes previsionales en supuesta competencia, contribuyendo a la segmentación de los derechos de los/as afiliados/as en función de sus ingresos laborales

217

En educación, a pesar de la sanción de la nueva Ley Federal, no se observan cambios importantes en dirección a resolver los graves problemas del sistema: incorporación tardía, deserción y repitencia, déficit de equipamiento e infraestructura, baja calidad y, particularmente, las profundas disparidades sociales y territoriales con que se manifiestan estas problemáticas. Por otra parte, y pese también a la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo, la afectación de los recursos públicos se encuentra comprometida por causa de las crecientes dificultades fiscales de las provincias y la ausencia de compromisos compartidos por parte de la Nación. En consecuencia, predomina un estado de alta conflictividad con el personal docente, que afecta la propia prestación del servicio educativo.

El problema de las disparidades sociales y territoriales también permanece en relación a la cuestión de la salud. En este sentido, Argentina presenta un conjunto

de áreas geográficas con características socio-sanitarias y demográficas sumamente heterogéneas. Coexisten en el país jurisdicciones que tienen perfiles epidemiológicos parecidos a los de los países más postergados, (como por ejemplo, alta prevalencia de enfermedades infecciosas y cólera, ciertas patologías endémicas, enfermedad de Chagas, alta mortalidad materno infantil, trastornos por desnutrición, etc.), con otras áreas cuya problemática se asemeja más a la de los países avanzados (alta prevalencia de enfermedades crónicas y degenerativas, patologías cardiovasculares y cáncer, violencia, drogadependencia y accidentes). Frente a este mapa heterogéneo, la actual gestión no ha impulsado medidas que revirtieran los efectos nocivos de las políticas aplicadas en los 90. Estas se llevaron a cabo con criterios más financieros que sanitarios, careciendo de incentivos para mejorar la calidad, la productividad y la eficiencia de los distintos componentes del sistema. Con el avance de la descentralización, el financiamiento pasó a depender de las provincias y municipios y, en gran medida, de los recursos de cada jurisdicción. El peso de la atención de las políticas más universales (educación y salud) recae sobre las de por sí estrechas finanzas provinciales, profundizando la segmentación de la cobertura y atención de la población, condenando a los sectores más vulnerables a servicios deteriorados, y agudizando los conflictos en estas áreas.

En síntesis, en sus rasgos esenciales el sistema de protección social de Argentina continúa hoy con la impronta impuesta en los años noventa. Un reducido

218 grupo de trabajadores/as formales está protegido por esquemas de seguro social diferenciados cuya administración está privatizada en gran medida. Mientras tanto, se perfecciona la técnica de focalización de los programas asistenciales condicionados a la verificación de características personales, siguen degradadas las políticas de corte más universal que son funcionales a la lógica de un sistema de protección fragmentado y con servicios diferenciados para la población.

Las políticas sociales reproducen así la desigual matriz distributiva y consolidan una ciudadanía de corte patrimonial que varía según la posición relativa de cada persona. Hoy, la política electoral de Argentina está profundamente imbricada con el poder para distribuir discriminadamente beneficios asistenciales a distintos grupos de población.

219

II. PRINCIPIOS ORIENTADORES

De lo anterior surge que, si bien existen coincidencias generales a nivel de manejo de los agregados macroeconómicos entre el actual esquema y lo que se proponía en las Bases Programáticas del ARI 2003, son muchas las diferencias que pueden marcarse en cuanto a las propuestas de política pública y organización económica y social.

Una **primera crítica general** a la política económica y social del gobierno de Néstor Kirchner es que carece de una estrategia global e integrada de cambio de la matriz institucional de políticas públicas heredada de la década del noventa. Esta crítica no se refiere meramente a cuestiones de reglas formales, en tanto consideramos que es la explicación principal por la cual la importante recuperación del crecimiento económico global no ha permitido revertir **las desigualdades económicas y sociales**.

Prueba de lo anterior son las siguientes evidencias: si bien el empleo se ha recuperado fuertemente, persisten altos niveles de regresividad en la distribución del ingreso; altos niveles de informalidad laboral; diferencias muy marcadas entre los grandes grupos y el resto de los agentes económicos; privilegios y falta de transparencia en las regulaciones de las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados; una matriz tributaria regresiva y pro-cíclica; un patrón productivo cuya competitividad está basada en recursos naturales y bajos ingresos laborales.

Lo anterior permite afirmar que las reglas macroeconómicas vigentes y el crecimiento económico de los últimos años en el país, en la práctica sirven para **legitimar el régimen de organización económica y social construido bajo el amparo de la Convertibilidad y que estaba seriamente cuestionado en la crisis del 2001-02**. Esto contradice uno de los fundamentos principales de las bases programáticas del ARI en tanto allí se otorgaba prioridad al cambio de la matriz distributiva mediante cambios del régimen institucional heredado.

La **segunda crítica general** a la política económica y social del gobierno de Néstor Kirchner, apunta a la ausencia de una estrategia integral y sistémica para el abordaje de los problemas. Esto es consistente con una práctica política orientada por resultados de corto plazo, personalización del ejercicio del poder estatal y

220

generación de fuertes tensiones entre los distintos sectores involucrados en la dinámica económica y social del país.

Los ejemplos abundan. Reacción espasmódica de algunos/as funcionarios/as para reflejar en los índices de precios oficiales registros favorables, creando no sólo desequilibrios económicos sino también deslegitimando públicamente al propio organismo encargado de elaborar las estadísticas oficiales. Privilegio de arreglo de precios de algunos servicios públicos privatizados en desmedro de las necesidades de inversión, el reclamo de resarcimientos por incumplimientos de contratos y el adecuado control por parte de los organismos con responsabilidad. Contradicciones en la política comercial externa, como cierre de exportaciones, fijación de cupos y conflictos permanentes en el ámbito mismo del MERCOSUR.

La **tercera crítica general** a la política económica y social del gobierno de Néstor Kirchner, es que su estrategia central es el sostenimiento de una alta tasa de crecimiento económico, confiando en los precios relativos de la economía y el **sostenimiento de ciertas relaciones macroeconómicas globales**, como tipo de cambio alto, superávit fiscal y superávit externo. Y esperar el derrame automático de los frutos de este crecimiento sobre todos los sectores sociales.

Esta visión ortodoxa del funcionamiento de la economía no toma debidamente en cuenta que los escenarios actuales se explican en gran parte por la vigencia de condiciones internas y externas muy favorables, y que el .derrame. de los beneficios del crecimiento económico a la población es procesado de manera muy desigual.

Peor aún, que ciertas condiciones que estimulan el actual régimen de crecimiento implican trabas para mejoras en el bienestar, como la ausencia de cambios en las políticas sociales o la necesidad de sostener el bajo costo laboral.

Lo anterior reafirma que muchas de **las propuestas contenidas en las Bases Programáticas del ARI 2003 mantienen su vigencia**, adaptadas al contexto económico y social actual. Las mismas proponían un amplio y articulado sistema de políticas públicas cuya organización se pautaba en base a un **sistema institucional diferente al heredado de la década del noventa**.

La secuencia de prioridades es exactamente al revés de la actual. El punto de partida, es la definición de los objetivos y las políticas distributivas; luego, la estrategia productiva acorde con esas políticas distributivas y, finalmente, los

221

lineamientos de una política macroeconómica consistente con los bloques anteriores. No se plantea una suma de programas ni de medidas aisladas, sino una estrategia integral y articulada, que aborde cambios institucionales en distintas áreas. La idea central es que la construcción de una **República de Iguales no necesita de poder concentrado sino de poder distribuido, no necesita acciones espasmódicas ni personalizadas sino instituciones legitimadas por sus racionalidades técnicas, sostenibles en el tiempo y consistentes con un proyecto emancipador para toda la ciudadanía**.

222

III. POLÍTICAS DE DISTRIBUCION, EMPLEO E INTEGRACIÓN SOCIAL

El gobierno de Kirchner mostró poco interés en aplicar una estrategia integrada para atender la cuestión distributiva. En materia de empleo e ingresos la política central del actual gobierno es confiar en el efecto .derrame. del crecimiento económico. Esto es así porque el diagnóstico de la actual gestión colocó la causa principal de las patologías del mercado de empleo en la política macroeconómica aplicada durante los años 90. El problema central pasó a ser la reducida capacidad del sistema económico para generar puestos de empleo. La solución fue colocada en el fomento a la generación de empleo por medio de una política macroeconómica que promueva y reactive actividades económicas más intensivas en empleo.

Su estrategia puede traducirse en los siguientes ejes principales:

- Mantener una elevada tasa de crecimiento económico para la generación de puestos de empleo, y con ello reducir el desempleo abierto.
- Recuperación de ingresos de los sectores formalizados por medio de los mecanismos institucionalizados.

- Dejar librado principalmente al mercado, en el contexto del crecimiento económico, la disminución del empleo no registrado, manteniendo el marco normativo de flexibilización laboral heredado.
- Resolver el problema del desempleo remanente logrando la inserción social de los/as desocupados/as a través de programas de empleo, y planes de obra pública.

Dadas las características del diagnóstico oficial y las prioridades establecidas, **la política para el mercado de empleo encuentra su primer eje en la generación de puestos por medio del crecimiento económico.** Como la base del patrón de crecimiento está en el régimen cambiario y la estructura de precios relativos definida a partir de la devaluación, el principal eje acaba siendo la política macro-cambiaría. El régimen cambiario post devaluación fue referente de una nueva estructura de precios relativos, donde el salario quedó retrasado y los precios de los bienes transables recuperaron terreno con respecto al pasado, aumentando la competitividad de la producción doméstica. Con la expansión del nivel de actividad se incrementó el nivel de empleo con un coeficiente de elasticidad empleo-producto

223 mayor que durante la convertibilidad. El excedente económico empresarial se incrementó por aumento de productividad en términos de valor (y no necesariamente de eficiencia productiva de las empresas), y con ello se incrementó la ganancia empresarial, ya que la distribución a salarios fue menor.

Los hechos muestran que si bien se generó un volumen importante de empleos que sirvió para absorber parte del desempleo abierto, la orientación del mercado llevó a un afianzamiento de la segmentación, tanto en términos de calidad de puestos como de ingresos. Se generaron puestos de empleo de calidad en las actividades vinculadas a la demanda externa o a la demanda interna de consumo de altos ingresos. Pero en el agregado, el empleo sigue siendo mayormente precario y las mejoras son insuficientes para revertir las patologías laborales y distributivas imperantes. De hecho, no se logró reducir el stock de asalariados/as no registrados/as: la tasa de empleo no registrado disminuyó unos puntos por influencia de los puestos creados, pero en valores absolutos hacia fines del 2006 existía un millón más de asalariados/as precarios/as que a inicios de 2003.

Las microempresas y el empleo en el servicio doméstico es donde se concentra una proporción importante de este empleo, no obstante se mantienen registros elevados en Pymes, y en actividades de la construcción, comercio, e industria. El Estado como empleador también mantiene alrededor de un 11 % de las personas asalariadas contratadas no registradas como personal de planta.

El segundo eje de la política de empleo pasó por preservar el poder de compra de los salarios, ya que éste es visto tanto como factor de demanda como en su función de costo laboral. En cuanto factor de demanda, las acciones de política enunciadas por el Ministro de Trabajo estuvieron dirigidas a las personas que ocupan puestos asalariados registrados. El Gobierno ha intercedido para que los salarios de los/as trabajadores/as se actualizaran luego de la devaluación y también para que se dinamizaran las convenciones colectivas como institución de negociación salarial, entre otras cosas.

Al momento de evaluarla, **la política en materia salarial** muestra inconsistencias y ausencia de una orientación definida. Así, se pasó de una política centralizada mediante decretos de aumento del salario mínimo legal, o sumas fijas no remunerativas para el sector privado, a impulsar la negociación colectiva, y

224 concluir con la fijación de pautas destinadas a controlar la negociación colectiva evitando excesos que realimente el fantasma de la inflación.

Obviamente los decretos de aumentos salariales e impulsos para dinamizar las convenciones colectivas han tenido como referente sólo a las personas asalariadas registradas. Teniendo en cuenta que cerca del 50 % del total de asalariados/as no se encuentra registrado/a, esta política contribuyó a aumentar la dispersión y desigualdad entre los/as trabajadores/as ocupados/as. En el mismo sentido concurre el mecanismo de negociaciones colectivas, pues cuenta con un conjunto de trabajadores/as aún más restringido. En el total de asalariados/as registrados/as, solo el 30% se encontraba contenido en las negociaciones colectivas del año 2004, y el 40% en las del año 2005.

La idea del Gobierno es que los salarios de los/as trabajadores/as no

registrados/as van evolucionando por arrastre según el comportamiento del núcleo central. Pero en verdad esta visión es funcional a la misma política, ya que la evolución de los salarios importa al momento de evaluar la competitividad de la producción de bienes transables, buscando que no afecte el costo laboral empresarial. El problema del empleo asalariado precario que no logra resolverse, de hecho aparece como funcional para amortiguar los posibles aumentos del costo laboral de las empresas, en los casos en que este tipo de empleo forma parte de su estructura productiva, directa o indirectamente.

Paralelamente, el Estado como empleador se autolimitó en la aplicación de ambas políticas, restringiendo los alcances de la negociación colectiva y el ajuste de las remuneraciones. Por último, el efecto .contagio. esperado como resultado de la recomposición del salario mínimo legal sobre las remuneraciones del sector informal no se verificó. En consecuencia, la recuperación del PBI y las ganancias empresarias, no se manifestó con igual intensidad en las remuneraciones de los/as trabajadores/as.

Este contexto se pone de manifiesto en la evolución del salario. Luego de la devaluación, los/as asalariados/as no registrados/as y los/as empleados/as en la administración pública nacional fueron los grupos que sufrieron en mayor medida una reducción de su ingreso real, al no percibir recomposiciones significativas. Por el contrario, el salario de las registradas del sector privado logra recomponerse y

225 superar el nivel del momento de la devaluación. Como resultado, se amplió la brecha salarial entre las personas asalariadas registradas del sector privado y el resto.

Para el problema del **empleo asalariado precario** la principal y casi exclusiva acción de política gubernamental es la fiscalización desde el Ministerio de Trabajo, que se implementa con el Plan de Regularización del Trabajo, puesto en marcha a fines de agosto de 2003. Al momento de evaluar los resultados, los indicadores dan cuenta de que el problema del empleo asalariado precario está muy lejos de resolverse con esta política de fiscalización y control. La tasa de asalarización precaria continúa en los rangos de mayores registros históricos, permanecen .zonas francas. de empleo precario y actividades económicas no registradas, como también permanece la .contratación esclava. en actividades intensivas en empleo.

Estos registros de empleo precario en el contexto de elevadas tasas de crecimiento es lo que da cuenta de la envergadura del problema en cuestión, pues indica que, más que un problema de crecimiento, se trata del estilo de crecimiento imperante.

Muchas de las actividades que se expandieron luego de la devaluación, intensivas en empleo, y que influyeron en elevar la elasticidad empleo-producto y reducir la tasa de desempleo, son desarrolladas por cadenas productivas que no han logrado avances genuinos en productividad. La estructura de sus cadenas de valor concentra en el extremo superior a un grupo reducido de empresas grandes o medianas que acumulan y se apropian de los beneficios de aumentos de productividad-precio. En paralelo subcontratan, a empresas Pymes o microempresas, partes o servicios requeridos, y son estas pequeñas empresas las que aplican relaciones laborales precarias para contratar a sus asalariados/as. Lo cierto es que si bien la precariedad laboral se concentra en la parte más débil de la cadena, lo que ocurre es un .desplazamiento hacia., que las empresas contratantes logran por medio de la subcontratación o terciarización. El empleo precario aparece en estas empresas, pero en verdad la responsabilidad les compete también a las empresas contratantes, que usufructúan de este mecanismo de reducción de costos en forma indirecta.

Un caso típico es el rubro textil, confección e indumentaria, que en el extremo más débil de la cadena ubica a pequeños talleres clandestinos, o trabajadores/as a domicilio. Otro ejemplo es el de la industria de la construcción. En estos casos el

226 problema del empleo precario debe abordarse desde una concepción integral de la cadena productiva. En otros términos, no alcanza con fiscalizar a la pequeña empresa como responsable de regularizar el empleo contratado, cuando el problema es atinente a todo el circuito.

En materia de **política social**, el gobierno centró su estrategia alrededor de **acciones asistenciales**, cuya manifestación principal sigue siendo el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados **heredado de la administración Duhalde**. Los

procedimientos y resultados del programa son tan conocidos como criticados: débil impacto sobre la pobreza, inadecuada selección de beneficiarios/as, excluye grupos con mayores dificultades para emplearse como jóvenes sin hijos/as o adultos/as mayores sin personas menores de edad a cargo; estimula la incorporación de personas económicamente inactivas, alienta la precariedad laboral y funciona como mecanismo de cooptación de lealtades y voto cautivo, decisivo en circunstancias electorales. El descrédito alcanzado por el Programa resultó el escenario ideal para anunciar algunas vías de .salida..

Los cambios encarados apuntan a revitalizar la idea de que es posible recuperar el empleo formal como eje fundamental (y exclusivo) de inclusión social. A partir de este eje se estructura la política social, que clasifica a sus beneficiarios/as según su .nivel. de empleabilidad. Es con este criterio que se comienza a trasladar a los/as beneficiarios/as del PJyJHD a otros programas asistenciales.

Las personas beneficiarias con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, que entendería en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral, a través de programas específicos y acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado. El resto de los/as beneficiarios/as se incorporaría a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. En la práctica, los beneficiarios del primer tipo se traspasan al Seguro de Capacitación y Empleo, y los segundos al Programa Familias por la Inclusión Social.

Del primero poco puede decirse, ya que todavía se encuentra en etapa de diseño. El segundo, se trata de un programa de transferencias monetarias, donde la contraprestación laboral se reemplaza por la .obligación. de cuidar a los hijos e hijas, observando su asistencia escolar y controles sanitarios. Lo llamativo es que esta

227

obligación parece ser responsabilidad exclusiva de las madres de más de tres hijos, que son quienes pueden optar por migrar a este programa. Los jefes varones que deseen hacerlo, deben cambiar la titularidad a la madre de los niños y niñas. En definitiva, este programa sigue transfiriendo un beneficio muy exiguo, recluye a las mujeres al ámbito doméstico, y opera como un mecanismo de control social de la población vulnerable, exigiendo reciprocidades por cierto cuestionables.

En la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el Plan Familias se complementa con el Programa de Emergencia Alimentaria y el Plan Manos a la Obra. El primero opera diferentes mecanismos para facilitar el acceso de los sectores más vulnerables a la alimentación. El segundo, en la lógica de la responsabilidad individual, pretende transformar a cada desocupado en un microemprendedor. La principal limitación del programa alimentario es que resulta insuficiente, y en algún sentido inadecuado, para resolver los problemas estructurales de desnutrición, y no consiste en un plan para garantizar la seguridad alimentaria. En efecto, este programa, centralizado en teoría y descentralizado en la práctica, continúa basado en un diagnóstico desactualizado, que implica distribuir un tipo de alimentos que no resuelve realmente el problema nutricional, porque no garantiza el derecho de acceder a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada. Es decir, el programa no atiende las verdaderas razones que limitan el acceso a la alimentación de la población vulnerable, y presume inadecuadamente sobre sus prácticas alimenticias.

Por su parte, la promoción del auto-empleo como salida a las situaciones de carencia también demuestra sus limitaciones, en particular en su sesgo hacia la promoción de las microfinanzas. El problema central de las políticas contra la pobreza basadas en la promoción de las microfinanzas es que asimilan erróneamente .acceso al ingreso. y .acceso al crédito.. No obstante, para que el acceso al crédito resulte en acceso al ingreso para los clientes se requiere mucho más que crédito. Se requiere, en primer lugar, tener garantizado un nivel de ingreso para consumo, de modo de poder destinar el crédito a la actividad productiva. En segundo lugar, en caso de poder utilizarse para financiar la actividad productiva, se requieren mercados donde colocar los productos, capacitación, etc. Ninguno de los dos requerimientos están asegurados actualmente, lo que redundará en fracasos

228

sistemáticos en la promoción de micro-empresarios que consolidan a los/as beneficiarios/as en su entorno de pobreza y que encuentran muchas dificultades en

sostenerse autónomamente en el tiempo.

En definitiva, contrariamente a lo que se propone, el programa Manos a la Obra no se dirige hacia la conformación de una economía social, ya que: (i) presenta grandes problemas de sustentabilidad (normativa, comercialización, asociación, generación de redes, mercados cautivos, etc.), y (ii) su implementación continúa con un alto nivel de focalización. A su vez, reproduce un sistema en paralelo, a la espera del crecimiento económico, en el que existe un mercado de empleo, de bienes y servicios de pobres para pobres con la misma inestabilidad, baja calidad y excluidos aún más del sistema.

Al mismo tiempo, las políticas sociales supuestamente más universales no muestran cambios relevantes en su organización sino medidas erráticas y discrecionales. Así, en **previsión social**, en los comienzos, el gobierno ensayó un discurso crítico sobre los contenidos de la reforma de 1994, como causante del deterioro fiscal, el costo e imprevisión de la administración a cargo de las AFJP, etc. No obstante, la acción pública se limitó a introducir ajustes en el haber mínimo, achatando la pirámide de beneficios, dando lugar a la multiplicación de recursos judiciales que dieron lugar al fallo de la Corte en favor del establecimiento de criterios para la actualización de los beneficios.

En paralelo, se dispuso flexibilizar de manera temporaria las condiciones de acceso al sistema para quienes no alcanzan a cumplir los requisitos contributivos exigidos por la normativa vigente. Estas formas de .forzar. la incorporación bajo condiciones especiales de personas que no reúnen los requisitos de la normativa general, en realidad lo que hace es demostrar que dicha normativa es inadecuada y reclama una reforma integral.

Recientemente, y continuando con la política de .parches. al sistema, el PEN hizo aprobar un proyecto de ley que abre el traspaso de afiliados/as entre el sistema público de reparto y el de capitalización privada. Con este tipo de medidas se pretende moderar algunos aspectos administrativos muy cuestionables del régimen sancionado en 1994, pero no se modifican ni corrigen sus deficiencias centrales. En consecuencia, estas medidas tienden a legitimar la existencia del actual sistema y crear la falsa imagen de que los graves problemas del mismo pueden resolverse

229 mediante ajustes menores de la normativa, cuando en realidad el problema tiene que ver con la propia concepción del sistema.

Mientras tanto, las políticas de salud y educación pública, mantienen sus rasgos de fragmentación, con diferenciación de acceso, coberturas y calidad de las prestaciones. Si bien en cuanto a la salud, se produjeron algunos avances puntuales en aspectos como trasplantes, salud reproductiva o medicamentos genéricos; no se han encarado reformas al funcionamiento del conjunto del sistema de salud que permitan consolidar una estrategia verdaderamente universal para el acceso a la salud de toda la población. En este sentido, y a pesar de la retórica creciente en la materia, llama la atención la ausencia de medidas concretas orientadas a la reconstrucción de un esquema integrado de provisión de servicios de atención de la salud para toda la población sustentado en la atención primaria. En cambio, aquí también prevalece la política del .emparchar. el sistema heredado de los noventa. El resultado es que todavía prevalece una multiplicidad de programas focalizados, muchos con financiamiento de préstamos externos, que se destinan a la atención de riesgos específicos vinculados a carencias socio-económicas estructurales antes que a cuestiones específicamente epidemiológicas.

En materia educativa, persisten los principales problemas que acompañaron la implementación de la Ley Federal de Educación: i) la disparidad territorial, generada por la presión ejercida por la descentralización sobre las finanzas provinciales, y las diferentes capacidades para hacer frente a esta situación; ii) disparidades sociales, con grandes diferencias en el rendimiento educativo según la procedencia socio-económica de los niños y niñas; iii) circuitos de calidad diferenciada al interior del sistema, vinculados con las mencionadas disparidades sociales, que reproducen las restricciones y las potencialidades determinadas por el entorno social; iv) conflictividad docente.

Frente a esta situación, la actual gestión promovió la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), que derogó la Ley Federal de Educación y, en este sentido, constituyó un triunfo de todos los sectores que entre 1989 y 2001 resistieron las políticas neoliberales y sus ataques a la escuela pública y la universidad pública.

Entre los avances que plantea la nueva LEN destacamos: definir la educación como bien público y derecho social garantizado por el Estado, alcanzar un 6% del PBI para el financiamiento educativo, gratuidad de los servicios en todos los niveles

230 (lo que deroga de hecho parte de la Ley 24.521 de Educación Superior), garantía de no incluir la educación como bien transable en tratados de libre comercio, unificación de la estructura con Primaria de 6/7 años y secundaria de 5/6 años, universalización de la educación inicial, obligatoriedad de toda la escuela secundaria, ampliación a 4 años de la formación docente inicial, jerarquización de las modalidades técnico profesional, artística, especial, de jóvenes y adultos/as, rural, intercultural, para privados de libertad y domiciliaria hospitalaria, obligación del Estado de universalizar la oferta de servicios educativos para niños/as de 4 años, garantía de no estigmatización en la política de difusión de resultados de las evaluaciones de escuelas, democratización de la gestión de los institutos de educación superior y jornada extendida o completa en todas las escuelas primarias.

Pese a estos enunciados, el principal problema que plantea la LEN es su generalidad. Si bien los principios que establece resultan en su mayoría incuestionables, en las acciones de política en general y en la política educativa en particular, la cuestión relevante no es tanto el qué debe hacerse sino el cómo debe hacerse. Y en este sentido, se ha avanzado muy poco y es factible anticipar un fracaso similar al de la experiencia de la Ley Federal de Educación.

En materia de **vivienda**, en los últimos años, y luego de los mínimos niveles registrados durante la última crisis, la inversión pública en esta área muestra una importante recuperación. No obstante, el déficit habitacional continúa en crecimiento y los asentamientos precarios se multiplican. Los anuncios oficiales con metas ambiciosas de construcción de viviendas son desmentidos luego por los datos de ejecución con altos niveles de incumplimiento. Por otra lado, la mayor parte de los fondos presupuestarios son distribuidos por el gobierno nacional de manera discrecional y sin relación con el déficit de las distintas jurisdicciones. Los anuncios oficiales de flexibilización de las líneas de crédito hipotecario para mejorar las condiciones de acceso de sectores medios a la vivienda propia tampoco registran resultados positivos, pese a lo cual crecen esos créditos como resultado de la directa política de los bancos, particularmente los públicos.

En síntesis, en las áreas más relevantes para provocar un cambio sustantivo en la matriz de distribución de las oportunidades y las condiciones de vida de la población, tampoco existe **una estrategia integral que busque cambiar los rasgos principales del sistema heredado de los años noventa. Las mejoras producidas**

231 **son resultado del alto nivel de crecimiento económico pero no tienen bases sólidas para sostenerse en el tiempo.** Las propuestas presentadas a continuación buscan construir esas bases sólidas de manera integrada y consistente.

III.1. Propuesta de políticas de empleo

Modificar la **matriz distributiva** es una condición necesaria para recomponer mecanismos de integración social y expectativas favorables en el entramado productivo. El problema principal para la continuidad del crecimiento económico es que sea armónico y no desequilibrado, que sea sostenido y no esporádico, para lo cual es necesario ampliar la inversión doméstica en base a la **confianza en la expansión del mercado interno como plataforma de acceso al mercado externo. Esto supone la expansión sostenida de la capacidad de consumo de los grupos más postergados de la población.**

Para ello se requiere, por un lado, **promover y sostener con todos los instrumentos posibles una mayor demanda de empleo** en la economía. Por otro lado, **políticas de sostenimiento de ingresos** por fuera del puesto de empleo, que recompongan de manera directa los ingresos de las personas.

Estas acciones deben ir acompañadas de medidas que reconstruyan una **red de protección social** que garantice una cobertura lo más extendida posible y un acceso efectivo equitativo. Simultáneamente, la totalidad de las acciones aquí descriptas, deben acompañarse con la reforma del sistema tributario con el objetivo de modificar el actual perfil regresivo (ver lineamientos específicos en Propuestas Fiscales).

En consecuencia, en materia de empleo, ingresos e integración social, entre otras, se proponen las acciones que se sintetizan a continuación.

El eje de las acciones para el **mercado de empleo** debería estar puesto en actuar contra el empleo informal. Una de las vías de la propuesta para combatir el empleo precario es **regular las relaciones de subcontratación**. Es con este argumento que otros países han desarrollado jurisprudencia y normativas donde se considera a la empresa contratante, solidaria o subsidiariamente responsables del cumplimiento de las normas tributarias o de las regulaciones laborales de la empresa subcontratada. En estos países, se creó una normativa que responsabiliza

232 al contratista principal por el cumplimiento de estas regulaciones en materia tributaria, laboral, y de relaciones del trabajo, de las empresas que subcontrata. Los mecanismos ideados para hacer efectiva dicha responsabilidad son diferentes según el caso: i) subordinar el pago a los subcontratistas a la entrega de un certificado expedido por la institución que controla el cumplimiento tributario y de regulaciones laborales; ii) otro mecanismo ideado es avalar el vínculo de subcontratación por un contrato en el cual el/la contratista debe asegurar que el/la subcontratado/a desarrolla sus actividades en las condiciones que impone la legislación correspondiente, donde le compete el control de que todo el personal se encuentre debidamente registrado. Esquemas de este estilo fueron aplicados en Holanda (Ley sobre responsabilidad última en la industria textil); Francia, para la industria de la Construcción. También en Brasil existe jurisprudencia al respecto, y se han aplicado esquemas similares en empresas de construcción civil.

Una segunda vía es **regular el trabajo a domicilio**. La forma de trabajo a domicilio se ha incrementado en los últimos años por causas diversas. Nuevas tecnologías que promueven este tipo de empleo; reactivación de actividades o industrias que normalmente han hecho uso de trabajadores domiciliarios para algunas etapas del proceso .confección, textil-. En otros casos el mayor uso del trabajo a domicilio busca evadir normas laborales y tributarias por parte de la empresa contratante. La legislación que regula el trabajo a domicilio en Argentina data del año 1941 y ha quedado desactualizada en relación a estos cambios. Ello se traduce en su reducida efectividad al momento de regular y proteger las relaciones laborales que se establecen entre la empresa y el/la trabajador/a. Es necesario por lo tanto rediseñar la normativa con el objetivo de proteger este tipo de empleo, y que esta forma no sea utilizada por empresas contratantes para la explotación laboral en base a empleos clandestinos, explotación infantil o evasión impositiva, diluyéndose su figura como responsable principal de las obligaciones impositivas, laborales y de seguridad social.

Una tercera vía es **terminar con figuras típicas de precarización** de las relaciones laborales que no han sido combatidas por el gobierno, y cuya característica común es fraguar una relación laboral asalariada. Se trata de: i) la **.pasantía.**, tipo de contrato utilizado mayormente por grandes empresas para contratar estudiantes próximos a recibirse sin reconocerles una relación asalariada,

233 ii) la **contratación de trabajadores/as por medio de agencias de empleo** que permiten fraguar una relación de empleo permanente como transitoria o .a prueba.. Y exclusivamente en la órbita del Estado como empleador, **el .contrato. con exigencia de facturación**, para el personal que desarrolla actividades en relación de dependencia.

En la misma línea de mantener figuras que, bajo el supuesto objetivo de incentivar la contratación de trabajadores/as, solo apuntan a precarizar las relaciones laborales, se encuentra la **rebaja de aportes patronales para empresas Pymes de más de 80** trabajadores que contratan nuevos/as empleados/as, o que contratan beneficiarios/as de planes de empleo. Este beneficio fue renovado por una medida presidencial a inicios del presente año.

Teniendo en cuenta el diagnóstico y las consideraciones precedentes, la propuesta en materia de empleo se centra en:

1. **Extender** la esfera de regulación pública al vínculo entre empresa contratante y subcontratista, con el objetivo de **responsabilizar subsidiariamente a la empresa tomadora de servicios tercerizados**, del cumplimiento de las regulaciones laborales, de relaciones del trabajo y tributarias por parte del/la subcontratista. El objetivo final es evitar que el mecanismo del empleo precario sea traslado al extremo más débil de la cadena, y que las empresas contratantes liberen su responsabilidad haciendo uso de la subcontratación.

2. **Proteger al trabajador/a desde el domicilio rediseñando la normativa de regulación, para ajustarla al contexto actual.** Se debe regular el uso y tipo de equipos que facilita la empresa, si así lo hiciere; los gastos de mantenimiento, energía, calefacción y otros servicios, extensión de la jornada laboral y horarios; los turnos para trabajar y la salud laboral, la capacitación y el acceso a derechos sociales. El objetivo es evitar que el trabajo a domicilio sea utilizado como una fuente de explotación laboral, con empleo clandestino.

3. Eliminación de toda normativa que haga uso de **disminución de contribuciones a la seguridad social** como mecanismo que supuestamente incentiva la contratación de personal (contratación para Pymes; contratación a beneficiarios/as del Plan Jefe, etc.).

234

4. Promover la **formalización de las relaciones laborales** asimilando las condiciones de contratación de los/as pasantes a la de los/as trabajadores/as formales; desalentando el encubrimiento de relaciones laborales directas mediante cooperativas fraudulentas, agencias de empleo transitorio o servicios eventuales; disminuir el período de prueba.

5. Reformar normas y prácticas referidas a la consideración de la **jornada de trabajo**;

6. Regularización de la relación laboral de los/as trabajadores/as de la **Administración Pública** actualmente contratados por distintos instrumentos informales, que no los reconoce como asalariados/as en relación de dependencia.

7. Eliminar la figura de componente no remunerativo en los sueldos y salarios. Establecer la **incorporación al básico de todos los componentes salariales no remunerativos actualmente vigentes**. Instituir para el futuro los incrementos salariales remunerativos como forma exclusiva para aplicar aumentos o actualizaciones salariales. Esto debe regir tanto para el sector público como para el sector privado.

8. Articular los **programas de capacitación de mano de obra** con las necesidades manifiestas desde el sector científico-tecnológico. El objetivo es sincerar los programas de capacitación y colocarlos al servicio de las demandas no sólo que manifiestan las empresas, sino también las que manifiesta el sector de ciencia y tecnología, como mecanismo de garantizar a las personas su permanencia en el mercado de empleo en una trayectoria acorde con el avance tecnológico.

III.2. Propuesta de políticas de sostenimiento de ingresos

En materia de **política social**, el objetivo es avanzar hacia la conformación de una red de **seguridad básica universal**, que garantice que las personas puedan acceder a un estándar de vida básico, socialmente aceptable, y que puedan hacerlo con el mayor grado de libertad posible, permitiéndoles simultáneamente desarrollar sus capacidades y participar activamente en la vida en sociedad.

235

Para ello, uno de los elementos esenciales es avanzar en una **reforma integral del sistema de previsión social** que garantice una prestación **ciudadana universal**, incondicional y uniforme a todas las personas que alcancen la edad de jubilación, complementada mediante un componente **contributivo público financiado por un mecanismo de reparto**, para lo cual se propicia la implementación de un sistema de cuentas nocionales que absorba las cuentas de capitalización individual administradas por las AFJP y transforme los deteriorados fondos de jubilaciones y pensiones en un fondo de estabilización del conjunto del sistema. Las AFJP pasarán a administrar únicamente aportes de carácter voluntario. En materia de políticas asistenciales, se propone avanzar en pasos sucesivos que permitan la unificación y universalización de las acciones de transferencias monetaria. En este sentido, se debería aprobar el **proyecto de Ley de Ingreso Ciudadano para la Niñez** que establece un beneficio universal para todas las personas menores de 18 años en el país, graduado por edad e integrado con una reforma tributaria, que constituya un primer paso, junto con la **jubilación ciudadana universal**, para la implementación de un ingreso ciudadano que cubra al conjunto de las personas.

Estas acciones deberían acompañarse con la **eliminación gradual de los programas asistenciales actuales** que discriminan entre población, se constituyen en mecanismos de administración estática de la pobreza y reproducen prácticas

clientelares. Esta eliminación debe ser paulatina y producirse en la medida que pueda extenderse la cobertura del ingreso ciudadano, de manera de garantizar que nadie pierda derechos ya adquiridos, ni que se produzcan nuevas situaciones de carencia.

En el mismo sentido, deben mejorarse las acciones en materia de política alimentaria, que garantice al acceso a una alimentación nutricional y culturalmente aceptada, en coordinación con acciones complementarias en materia de salud.

III.3. Propuesta de políticas de vivienda

En materia de **política de vivienda**, se propone la institucionalización de un Sistema Federal de Vivienda y Desarrollo Local, orientado por los siguientes principios generales:

236

1. concentrar los esfuerzos en zonas y grupos sociales en donde el déficit habitacional es más agudo;
2. flexibilizar y diversificar el menú de soluciones habitacionales, adecuándolos a las particulares condiciones de la demanda;
3. integrar la política de vivienda en un esquema más racional de ocupación del territorio, mejora del medio ambiente y la dotación de infraestructura social básica;
4. estimular la capacidad de gestión, participación y esfuerzo propio de la comunidad en la solución de los problemas;
5. garantizar transparencia y auditoría social en el diseño y la ejecución de los programas y la selección de los/as beneficiarios/as;
6. orientar la acción pública sobre la base de subsidios explícitos a la demanda antes que a la oferta;
7. regularización de la tenencia del suelo, resolviendo de manera urgente la situación de ocupantes de viviendas y terrenos que no cuentan con los instrumentos legales de dominio;
8. creación de un Banco de Tierras urbanizables, promoviendo la generación de .lotes urbanizados. (parcelas con acceso a redes de servicios básicos);
9. restablecimiento de la intangibilidad de los recursos del Fonavi, eliminando las normas que permiten el desvío de los fondos, fijación de límites estrictos para los gastos de las unidades ejecutoras y la aplicación de incentivos para estimular el recupero de la cartera de préstamos.

III.4. Propuesta de políticas de salud

Como hemos enunciado en el diagnóstico, los procesos de salud y enfermedad de las personas están fuertemente determinados por sus condiciones materiales y culturales de vida. En este sentido y dadas las precarias condiciones de vida de una parte considerable de la población argentina, las instituciones de prestación de servicios de salud no puede resolver por sí solas los problemas originados en la falta de agua potable y cloacas, el hacinamiento, el analfabetismo, 237

la desnutrición, etc. Un gobierno decidido a instaurar **políticas de salud** realmente efectivas debe desarrollar su actividad en un campo mucho más amplio que el relativo a los servicios médicos, y al momento de su diseño e implementación contemplar las heterogeneidades existentes.

Esto no ha sido habitual en nuestro país, donde no se aplica el criterio de intersectorialidad para la resolución de los problemas de la salud. Por lo tanto, las principales acciones de política para la mejora estructural de la salud de la población y la erradicación de las enfermedades evitables deben estar dirigidas a la **garantía de condiciones básicas de alimentación, higiene y salubridad**. La propuesta de la creación de una **red de seguridad socioeconómica básica universal**, que constituye uno de los principales ejes de estas bases programáticas, es un paso importante en esa dirección.

El modelo de atención de la salud que propiciamos parte de la concepción de la **salud como derecho humano**. Esto significa que todos los argentinos y argentinas deben tener acceso tanto a la prevención como a los cuidados de su salud y el Estado debe garantizar el cumplimiento de ese derecho humano. El acceso a la prevención y los cuidados de salud de la población no puede estar sometido a los cambios en el contexto social, económico o político ni a los vaivenes de la trayectoria de las personas en el mercado de empleo y a la volatilidad de sus ingresos. Además, y dadas las características de la función de producción de

servicios de salud y la asimetría de información intrínseca a su provisión a través de mecanismos de mercado, consideramos que **la provisión de los servicios de salud debe organizarse a través de un esquema público.**

La reforma que proponemos para el sistema de salud existente, establece la creación de un **Programa Nacional de Inclusión y Atención Primaria de la Salud** que permita construir una red de seguridad básica para la salud de toda la población. Dicha red tendrá carácter **preventivo, será universal y uniforme**; es decir la garantía será independiente de la situación socioeconómica y de la ubicación geográfica particular de las personas. Los contenidos de las prestaciones se establecerán de acuerdo a lo que se defina como necesario en base a criterios generales de la medicina, pero flexible en función de las particularidades geográficas, climáticas y epidemiológicas de cada lugar.

238

Esto requiere que el presupuesto público contenga partidas específicas destinadas a garantizar el funcionamiento del Programa y que éstas se distribuyan en el proceso de coparticipación federal con destino específico, de modo de evitar las inequidades regionales en la atención de la salud por falta de financiamiento. Es importante aclarar que no se trata solamente de contemplar el financiamiento para quienes que no cuentan con cobertura de obras sociales o medicina prepaga; sino de garantizar la cobertura de todas las personas ya que quienes en determinado momento se encuentran cubiertos/as por obras sociales o servicios de medicina prepaga pueden dejar de estarlo debido a las fluctuaciones en sus ingresos y los cambios en su inserción en el mercado de empleo.

De acuerdo con las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta la infraestructura de los servicios de salud existente en el conjunto del sistema, así como la inercia institucional, cada provincia o municipio evaluará y establecerá los convenios necesarios con el resto de los efectores del sistema (obras sociales o incluso el subsector privado), en función de su situación y sus necesidades específicas de atención. En efecto, es muy importante **potenciar, extender y hacer efectiva la integración de todos los efectores del sistema** (público, privado y de obras sociales), estableciéndose mecanismos de distribución de subsidios explícitos para las personas de mayor riesgo (incluyendo a los/as adultos/as mayores) y personas con capacidades diferentes. Para lograr construir un esquema de atención verdaderamente integrado será necesaria la unificación y digitalización de las historias clínicas y la implementación de esquemas de derivación y seguimiento de los pacientes desde el primer nivel hacia los niveles superiores de atención.

En la **construcción de la red de seguridad básica para la salud basada en la atención primaria** es imprescindible encarar con urgencia una **transformación profunda del subsector público**, que logre posicionarlo como un actor activo elegible. Para ello se deberán implementar las **mejoras gerenciales** e incorporar las **innovaciones tecnológicas** necesarias para transformar a la atención médica provista por el Estado en una opción elegible por la población, en oposición a la situación actual en la cual constituye un recurso de última instancia ante emergencias o ausencia de opciones alternativas. En particular, se requerirá la actualización del equipamiento, articulando la inversión en equipos, insumos y formación de personal para su uso, dentro de un programa de prioridades en

239

renovación tecnológica. Junto con ello, deberán adoptarse los nuevos desarrollos de auditoría, como actividad independiente pero avalada por las autoridades y demás instancias de los centros de atención y hospitales.

Asimismo, **se descentralizarán las funciones del hospital que correspondan al primer nivel de atención**, bajo programas unificados para todo el sistema pero que contemplen las particularidades de cada localidad. Los programas deberán ser flexibles y dinámicos, con capacidad para incorporar las demandas específicas de servicios de la población a la que asisten. Para ello, es fundamental la incorporación de médicos/as generalistas en los centros de atención primaria ya que su formación integral les permite evacuar la mayoría de las consultas. A su vez, desde estos centros se realizarán las derivaciones necesarias para la atención de segundo y tercer nivel, que deberá regionalizarse.

Respecto de las **obras sociales** y entidades de **medicina prepaga**, será necesario reformular los contenidos del **Plan Médico Obligatorio** para adecuarlo a la nueva estrategia del Programa Nacional de Inclusión y Atención Primaria de la

Salud de modo de lograr la efectiva uniformidad y universalidad de la garantía de salud.

Asimismo, se encarará un **Programa Nacional de Producción Pública de Medicamentos**, ampliando la actual capacidad de producción nacional, provincial y municipal, creando canales de intercambios federales y estableciendo un sistema de acreditación de medicamentos, en cooperación con universidades e instituciones de investigación. Se comenzará por la producción de aquellos medicamentos considerados prioritarios en razón de la masividad de su consumo, su escasez o su costo de mercado.

III.5. Propuesta de políticas de prevención y asistencia a las adicciones y política de control de la oferta de drogas

La actual política de drogas que desarrolla la Argentina, a través de la SEDRONAR, pone en tensión ejes críticos, que se implementan sobre la base del .Modelo de reducción de la demanda. y .reducción de la oferta de drogas.. Entre otras tensiones:

240

1. Desarrolla un modelo de Prevención específica y focalizada, sobre la base de programas de reducido impacto, sujeta a la demanda de provincias y municipios, o de escuelas. Si bien la propuesta de acciones preventivas comunitarias contempla un abordaje integral, basado en la singularidad de los variados contextos sociales y culturales, donde es manifiesta la problemática, no obtiene resultados positivos que abarquen todo el territorio nacional.
2. Mediante la asistencia privatizada se pretende garantizar el acceso al tratamiento de las adicciones, a través de un reducido presupuesto para becas de ayuda económica, destinado a personas .carentes de recursos.; el resto de la asistencia se focaliza por obras sociales y prepagas. Al definir la cobertura sólo a las personas .carentes de recursos. sitúa la problemática social y sanitaria en un nivel de acceso inferior al resto de los problemas sanitarios al condicionar la asistencia pública a la demostración de .estado de pobreza..
3. Pese a la existencia de la Resolución 351/2000 (SEDRONAR), el Ministerio de Salud no ha implementado estrategias de intervención del tipo .Reducción de **Daños**. como parte de una política pública de asistencia de las adicciones.
4. En lo que respecta al control del narcotráfico la **SEDRONAR solo cumple una función de coordinación**, en tanto el control es ejecutado por las fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio del Interior. Aquí se observa la ineficiencia del organismo para contar con datos estadísticos sobre incautaciones, procedimientos realizados por las fuerzas de seguridad, localización de laboratorios de procesamiento, etc.

Dadas estas condiciones, las acciones en materia de prevención y asistencia de las adicciones y control de la oferta de drogas tienen cuatro ejes:

1. **Política preventiva y promocional sobre mejores condiciones de vida**, destinada a toda la población y en especial a la infancia, adolescencia y juventud. Incluye las estrategias integrales como el Ingreso Ciudadano a la Niñez, el diseño de una política para la reducción de la violencia doméstica y social y una .Política educativa y cultural integral. conforme lo establece la Ley sancionada en el Congreso Nacional en el año 2006.

2. Construcción de **un sistema público de asistencia de las adicciones**, con apoyo en investigación y docencia, revisando el actual sistema que terciariza

241

acciones a través de ONG´s, para garantizar la universalización y gratuidad de la asistencia. Para ello, se creará un **Plan Federal de asistencia universal, pública y gratuita de las adicciones**, que impacte principalmente en grupos que atraviesan condiciones socio-económicas, educativas y culturales desaventajadas. También se propone despenalizar la tenencia para consumo personal, posibilitando el acceso a los tratamientos alejados de estigmatizaciones.

3. Sostenimiento de las políticas de .reducción de daños. en todo el territorio nacional, revalorizando la capacidad instalada a través de experiencias como las de Rosario o Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que permiten ayudar a las personas que no pueden o no quieren dejar de consumir drogas, reconociéndoles a los/as usuarios/as de drogas el derecho a acceder al sistema sanitario y a políticas de prevención de enfermedades secundarias a su

consumo, o de accidentes fatales.

4. Mejoras sustanciales en **el control del narcotráfico**, dirigido contra el crimen organizado, las organizaciones transnacionales. Para ello, es necesario promover el efectivo control de las fronteras, a través una política soberana en la materia, que incluya la inversión en tecnología y la capacitación de recursos humanos. Asimismo, se buscará articular políticas de control del circuito de violencia urbana, narcotráfico y tráfico de armas pequeñas.

Artículo II. Para cumplir con los objetivos expuestos en estos cuatro ejes, proponemos las siguientes acciones específicas:

1. Eliminación de la SEDRONAR y transferencia de funciones preventivas asistenciales al ámbito del Ministerio de Salud;
2. Implementación del Plan Federal de Asistencia Universal Pública y Gratuita de la problemática de las adicciones, en hospitales públicos, centros de salud, servicios de salud mental;

3. Ejecución del Programa de Emergencia Nacional para el Tratamiento de las Adicciones, desarrollando acciones en las zonas más vulnerables del consumo de sustancias psicoactivas emergentes (pasta base de cocaína y otras sustancias que la sustituyan y que constituyan un problema emergente y urgente), con fuerte inserción comunitaria; y participación de instituciones locales
242

que garanticen la seguridad ciudadana de los denunciantes de comerciantes de drogas y narcotraficantes;

4. Creación de un área específica de Coordinación Nacional del Plan Federal de Asistencia de las Adicciones que deberá articular, garantizar y supervisar el cumplimiento de los objetivos del Plan Federal de Asistencia Pública, Universal y Gratuita con las competencias específicas que surjan de la reglamentación. Al mismo tiempo deberá coordinar acciones intersectoriales con los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Cultura, Deportes y Recreación, Derechos Humanos y otras áreas relevantes, y con sus similares de las jurisdicciones que adhieran al Plan Federal;

5. Creación del Consejo Federal intersectorial en el ámbito del Ministerio de Salud que articule y coordine las acciones preventivas asistenciales garantizadas mediante la transferencia de fondos a través de convenios firmados entre provincias y el Ministerio de Salud;

6. Implementación de estrategias de reducción de daños en el marco de una política pública integral con participación activa de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia;

7. Transferencia del CENARESO al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, regularizando la prolongada situación de intervención institucional; resignificando el modelo institucional terapéutico destinado a las problemáticas de las adicciones; jerarquizando sus históricas funciones de capacitación e investigación; revalorizando la capacidad técnico profesional instalada y la atención para la población residente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense;

8. Creación del Consejo Federal de Control de la Oferta de Drogas en el ámbito del Ministerio del Interior, responsable de la coordinación y articulación con provincias y municipios de la política de control de la oferta de drogas. Entre sus funciones estarán las de planificación, coordinación, ejecución, investigación y producción de datos estadísticos de la política de control de la oferta de drogas;

9. Despenalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal;

10. Inversión en recursos humanos y tecnológicos, en áreas de fronteras, puertos, estaciones aeroportuarias, y capacitación para las fuerzas de seguridad interior:
243

11. Creación de espacios institucionales de articulación entre la Justicia Federal y provinciales; de capacitación, e intercambios de información y conocimientos entre la justicia, las fuerzas de seguridad interior, funcionarios/as responsables de aduanas y de la Unidad de Información Financiera, sobre el desarrollo de estrategias locales para el control del crimen organizado derivado del narcotráfico.

12. Combate a la producción de PBC (PACO), desalentando su consumo a través de la detección y persecución penal de los responsables de los diversos laboratorios clandestinos que procesan la cocaína básica (pasta base) para convertirla en

clorhidrato de cocaína y que se han diseminado en los últimos años en el país. La idea central en esta política es que la venta del paco al menudeo es un derivado de la actividad principal de estos laboratorios cuya instalación implica conexiones internacionales para la importación de la coca, distribución y producción del clorhidrato, comercialización, tanto al mercado interno como al externo (exportación). Una efectiva política en la materia obliga a desarticular la cadena de impunidad y complicidades que promueve o permite esta actividad.

III.6. La educación como política central del porvenir

De acuerdo con la Constitución Nacional de 1994 y los tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional, el derecho a la educación está reconocido entre los derechos garantizados por la Carta Magna desde el propio Preámbulo y en diversos artículos. Esta garantía no es meramente declarativa sino que obliga a la adopción de medidas activas. Además, la inclusión de los tratados internacionales en el art. 75, inc. 22, obliga a adoptar una serie de medidas para asegurar el pleno goce y ejercicio del derecho a la educación, para todas las personas en condiciones de igualdad.¹⁴⁰

Por otra parte, los compromisos adquiridos por los gobiernos para asegurar el derecho humano a la educación remiten a la Cumbre Mundial de la Tierra realizada en Río, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague, la conferencia

¹⁴⁰ Esto se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 26, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, Art. 13, la Convención para la Eliminación de toda Formas de Discriminación contra la Mujer, Art. 10 y 14, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Art. 5, la Convención por los Derechos del Niño, Art. 28 y 29 y la Convención contra la Discriminación en Educación, Art. 3, 4 y 5.

244

Mundial sobre la Mujer de Beijing, y la Conferencia Hábitat II de Estambul; así como en la síntesis de la Declaración Mundial de Educación para todos, y la Afirmación de Amman.

La educación es la base para la construcción de una ciudadanía emancipada y solidariamente integrada en un proyecto nacional, popular y democrático, que excluya la violencia, promueva la paz social y difunda los valores de la verdad, la justicia, la igualdad y el reconocimiento del/la otro/a como sustento de la identidad argentina. La liberación y constitución de la persona como ciudadana emancipada depende de un conjunto de prácticas, incluyendo su propia emancipación espiritual. La política educacional puede definirse como el conjunto de acciones que intentan direccionar al proceso educativo. Estas acciones incluyen en primer lugar las relaciones que se dan dentro del Estado, entendido como la intersección entre la sociedad política y la sociedad civil, para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la educación (dentro de una formación histórica determinada). Las políticas de educación no son neutras y tienen un fuerte impacto en la vida de los actores sociales. El ejemplo de la ley Federal de 1992 es muy claro. Su efecto fue desestructurar la escuela media para que los chicos no tuvieran expectativas de ir a la universidad creó una suerte de .escuela galpón., para que los/as maestros/as humillados/as sintieran que ya no podían enseñar sino sólo ayudar a sobrevivir, a ellos/as y a los/as chicos/as que asistían a la escuela. Por detrás del discurso oficial la descentralización junto con la recentralización de las decisiones políticas, se esconde la mercantilización y empobrecimiento de la educación. Ya ni siquiera es un doble discurso¹⁴¹. Pese a las intenciones proclamadas por el Gobierno, cada día son más visibles los problemas como lo demuestran las luchas gremiales llevadas a cabo en las provincias y que derivaron en represión y muerte.

Durante la década de los 90, el Sistema Educativo Argentino se vio aplastado por la aplicación de dos leyes fundamentales: La Ley de Transferencia de las Escuelas Nacionales a las Provincias N° 24.049 y la Ley Federal de Educación N° 24.195. Brevemente, su aplicación produjo el desmembramiento del sistema educativo y la fragmentación de la escuela pública. Estos problemas se reflejan en

245

las dificultades que enfrentan los/as alumnos/as, la dispersión salarial y de las condiciones laborales de los docentes, las inequidades entre jurisdicciones, la propia estructura de funcionamiento del sistema. A lo anterior se añadió la ineficacia de las políticas de ajuste de gasto social, que debido a proceso de descentralización, dejó a las provincias libradas a su propia suerte. Todos estos efectos se retroalimentan. En la práctica, la cuestión de la descentralización/centralización del sistema educativo debe analizarse en términos de concentración/desconcentración del

poder. La descentralización no es un ejercicio de federalismo sino que esconde el abandono del Estado respecto de sus obligaciones constitucionales.

Como resultado de las reformas de la década del noventa, el Estado abandona su responsabilidad de hacer efectivos los derechos básicos como son la salud, la educación, la seguridad, dejando que la sociedad civil se haga cargo de ellos. En relación con la educación, sólo asume una responsabilidad subsidiaria y no principal; apoyando, con fondos públicos, al sector privado para que éste se haga cargo de la educación. Así, no cumple su obligación de garantizar el derecho a la educación en todos sus niveles, financiando el sistema; ni de promover instituciones de enseñanza pública, u orientar la programación y desarrollo de los sistemas educativos que aseguren la educación básica y gratuita para todos/as, la formación general, cívica, para el trabajo y para continuar estudios superiores.

Ello se manifiesta en las distintas formas de financiamiento que se impulsan, las cuales remiten a subsidiar directamente a las familias o a los individuos para que elijan las instituciones. La red de educación pública queda sólo para los que no pueden pagar por una enseñanza privada.

Las Bases Programáticas del ARI 2003, como en las reelaboradas en el 2005 en la materia, consideraron ejes muy diferentes de la propuesta educativa:

1. la reasunción del papel de garante de la distribución democrática del conocimiento por parte del Estado. Su responsabilidad principal en la consagración del derecho a la educación.

¹⁴¹ Furlán, A.: Construcción de la estructura metodológica, en Aportaciones a la Didáctica en la Educación Superior, UNAM-ENEP, Iztacala, México, D.F., 1989.

246

2. la educación pública y gratuita, adecuada a las necesidades actuales, para garantizar a todo el pueblo el acceso, en condiciones de igualdad, al saber y a la cultura nacional, latinoamericana y universal.

3. la revisión de los criterios de asignación de recursos, como así también los aplicados a la reforma aplicada en los últimos años.

4. los compromisos federales, con el establecimiento de umbrales mínimos de financiamiento destinado al área educativa, junto con claros indicadores de evaluación del cumplimiento de las metas acordadas,

5. la recuperación de la escuela como uno de los principales espacios de constitución de la conciencia crítica. Para ello debe promover la construcción de lazos sociales, formando ciudadanos/as que puedan gobernar los instrumentos técnicos con racionalidad moral, sobre la base del pleno y libre ejercicio de la ética de las convicciones.

6. la disminución progresiva de dos de los principales problemas de la escuela: la deserción y el atraso escolar.

7. la generación de nuevas respuestas para el acceso y permanencia de grupos sociales hoy excluidos del sistema,

8. el Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI), garantizará que mejoren las condiciones económicas para superar estos problemas, aliviando gran parte del peso que tiene el rol asistencial en la escuela y permitiendo, en consecuencia, que reasuma su rol formador,

9. la formación educativa de las personas, inscripta en una política cultural más vasta, que recree la memoria, la verdad, la justicia, la autenticidad y la belleza.

Sin ciudadanía, no hay República.

Creemos que los ejes propuestos en las Bases Programáticas citadas, siguen siendo en su mayoría vigentes, sin perjuicio de reconocer algunas mejoras, al menos en algunas cuestiones, pero que básicamente son parte del discurso oficial pero no se materializan en los hechos.

Entre 2003 y 2006 se sancionaron tres leyes; la cuarta derogó la Ley Federal de Educación, modificando el escenario del año 2003. Las Leyes de 180 días de clase, Financiamiento Educativo y Educación Técnico Profesional respondieron a la

247

necesidad del oficialismo de establecer contrastes respecto de las políticas llevadas adelante en los años 90. La derogación de la Ley Federal de Educación es un avance de todos los sectores que entre 1989 y 2001 resistieron las políticas neoliberales y sus ataques a la escuela pública y la universidad pública.

La proyecto de la nueva Ley Federal de Educación plantea: definir la educación como bien público y derecho social garantizado por el Estado, alcanzar un 6% del PBI para el financiamiento educativo, gratuidad de los servicios en todos los

niveles (lo que deroga de hecho parte de la Ley 24.521 de Educación Superior), garantía de no incluir la educación como bien comercializado en tratados de libre comercio, unificación de la estructura con Primaria de 6/7 años y secundaria de 5/6, universalización de la educación inicial, obligatoriedad de toda la escuela secundaria, ampliación a 4 años de la formación docente inicial, jerarquización de las modalidades técnico profesional, artística, especial, de jóvenes y adultos, rural, intercultural, para privados de libertad y domiciliaria hospitalaria, obligación del Estado de universalizar la oferta de servicios educativos para niños/as de 4 años, garantía de no estigmatización en la política de difusión de resultados de las evaluaciones de escuelas, democratización de la gestión de los institutos de educación superior y jornada extendida o completa en todas las escuelas primarias. Una de las objeciones más graves que imputamos a la nueva Ley es su inviabilidad financiera. Particularmente, expresamos que ARI votaría su propio dictamen, y acompañaría en particular cada uno de los artículos que consideráramos que son válidos para la futura norma. También se dejó sentada la imposibilidad de la transformación y los cambios planteados sin una modificación presupuestaria que refuerce los escasos recursos disponibles en la Nación y las Provincias. El problema se debe resolver modificando el régimen de coparticipación federal de impuestos. En su ausencia, el proceso es idéntico al del 92, donde se contempla un porcentaje del PBI a asignar pero con provincias diezradas por la cooptación por parte de Nación de la mayoría de los recursos. Para que el sistema educativo cumpla con los objetivos fijados por la ley, debe modificarse la distribución de ingresos para la niñez y la adolescencia y la distribución de la coparticipación a las provincias. No hay educación ni cultura sin ingresos suficientes asignados a la atención de la niñez y adolescencia.

248

Al respecto, los/as representantes del ARI formularon múltiples consideraciones y observaciones¹⁴², señalando que la experiencia internacional avala la centralidad del problema de la asignación de recursos, sus orígenes/ fuentes y sus restricciones. En el caso de Argentina, la cuestión presupuestaria es resuelta por mecanismos aislados, asistemáticos y coyunturales, que nunca lograron cumplir las metas como porcentaje del PBI destinado al área educación. En la práctica se verifica una permanente puja entre los poderes ejecutivos en el Pacto Federal Educativo, la búsqueda de financiamientos alternativos para la educación universitaria, los intentos del arancelamiento universitario, los pagos de quienes asisten al sistema privado.

La nueva ley de financiamiento educativo tendría que: i) haber reconocido que nunca se llegó al 6% de PBI establecido por la anterior y ser explícita en los nuevos mecanismos para lograrlo; ii) ocuparse de la garantía real de la gratuidad de la enseñanza; iv) reconocer los atrasos en infraestructura edilicia y de material didáctico; v) reconocer la centralidad del problema de la remuneración docentes; vi) plantear la discusión sobre la coparticipación federal, teniendo en cuenta que la Ley de Responsabilidad Fiscal impide a las provincias cumplir con los niveles exigidos de gasto en educación; vii) plantear políticas de ingresos complementarias como el ingreso ciudadano para la niñez y la adolescencia.

Con la actual existencia de superávit fiscal, se hubiese podido debatir qué monto del mismo se podía destinar a educación. En este escenario, la Nación invierte en educación sólo 7,22 por ciento del presupuesto, en tanto que las provincias están invirtiendo entre el 20 y el 34 por ciento, sin poder resolver la conflictividad educativa expresada en paros, reclamos, días de clase perdidos. Las provincias no pueden afrontar la responsabilidad que se les transmitió para atender un área tan sensible socialmente sin los fondos adecuados.

III.6.1. De la sanción de la Ley Federal en la Educación Argentina N° 24.195, a la sanción de Ley Nacional de Educación N° 26206

La sanción de la Ley Federal N°. 24.195 fue discutida y rechazada por los docentes y parte de la ciudadanía, con denuncias, jornadas, marchas y paros para

¹⁴² A modo de ejemplo, los debates legislativos completos pueden leerse en www.diputados.gov.ar y

249

manifestar la oposición. La transformación educativa resultó la variable políticopedagógica de la dictadura del pensamiento único donde se intentó convencer a docentes y a la población, que esta transformación era el único camino posible, la única alternativa, como el modelo económico. La sanción en diciembre de 2006 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que suele considerarse como un acierto del

gobierno, fue producto de años de lucha de la comunidad educativa-padres, alumnos y las organizaciones gremiales docentes.

Lo positivo de este proyecto de ley es haber desandado el camino de la estructura de la vieja ley de educación de 1992 y haber dado participación en el debate a las organizaciones sociales y sindicales, los maestros y las ONGs. Sin embargo, el Congreso no intervino y los/as representantes de la oposición no pudieron proponer modificaciones, que hubieran mejorado el proyecto de ley en consideración. Esto acotó el debate, que no es meramente pedagógico sino que atañe a la educación como cuestión política central de las civilizaciones, de la humanidad y de las naciones.

Entre otras dificultades derivadas de la ausencia de este debate, se observa que en el proyecto no figura la laicidad pese a que en el país la educación se reconoce como laica, gratuita y obligatoria. No se trata sólo del tema de la enseñanza religiosa; ninguna escuela- de origen religioso ni de origen estatal o laico debería enseñar una sola religión. Se trata de discutir una laicidad que tenga en cuenta las políticas, historias y religiones de los pueblos como mecanismo de inclusión en una sociedad distinta, heterogénea, respetuosa y abierta a las comunicaciones. Para ello, es necesario contar con conocimientos diversos para poder abordar ese intercambio y esa interconexión. La inter-culturalidad de un nuevo laicismo es un imperativo para un sistema de educación ajustado a las necesidades actuales.

Por otra parte, se establece la obligación del Estado de no suscribir tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública. Pero al mismo tiempo se consagra la educación como una mercancía en otro artículo.

www.senado.gov.ar.

250

Tampoco son suficientes los mecanismos para proteger los derechos de los/as docentes, particularmente de las escuelas privadas quienes, a lo único que tienen derecho, es a la jubilación. Todo el capítulo de educación privada está más dirigido a los derechos de la patronal que a los de los/as trabajadores/as. Existen serias dificultades con la carrera docente que no han sido salvadas.

Estas y otras cuestiones marginadas hacen que las herramientas propuestas para consagrar los derechos de los alumnos y alumnas sean insuficientes. Por ello, es, además, necesario generar políticas universales para hacer una realidad lo que la Constitución Nacional consagra como gratuidad de la educación.

Frente a estos problemas, existen muchas opciones frente a una realidad adversa. Hay que contener y contemplar la posibilidad de la transformación dentro de la escuela, la participación de los/as docentes en espacios de debate y de tener un rol protagónico dentro del sistema educativo, que ya no puede reducirse a enseñar y dirigir. Un rol protagónico en las transformaciones, en el cambio educativo, en la formación, en el debate, en la inclusión de la posibilidad de nuevos contenidos curriculares. Es necesario el perfeccionamiento y la capacitación docente con actualización integral, gratuita y en servicios.

Respecto del nivel inicial, es una profunda decepción que la educación pública haya consagrado sólo la obligatoriedad desde los cinco años. El planteo debía incluir desde los tres años para adelante. Debemos tener en cuenta la escolaridad completa, la extensión de la jornada en muchísimos casos, la duplicación de la duración de los institutos de formación docente, la actualización y perfeccionamiento de los/as docentes, la inclusión de las personas adultas analfabetas en el sistema educativo, el ofrecimiento para alumnos/as de cuatro años y la escolarización completa del colegio secundario.

Otra cuestión es si hay garantías de mejoramiento efectivo y concreto del hecho pedagógico. Por ejemplo, poner un tope a la cantidad de alumnos/as que hay en las aulas es definitorio para el hecho educativo; esto es obvio y cualquier maestro/a, cualquier profesor/a lo sabe. Pero, para que sea realidad, es necesario comprometer recursos efectivos para el financiamiento.

Es necesario delinear nuevos espacios para la inclusión educativa. Para ello, debemos considerar ciertas temáticas imprescindibles.

251

III.6.2. La pedagogía de la participación¹⁴³

Repensar la pedagogía desde el escenario de la exclusión lleva a considerar

el papel del Estado como garante del derecho a la educación, descartando su reemplazo por acciones educativas de la sociedad civil. Quebrar la situación de pobreza educativa, democratizar la educación, asegurar una educación de calidad para toda la población a lo largo de toda la vida, sólo es posible a través de una fuerte presencia de la política estatal.

Esto implica fomentar canales de participación de la sociedad civil y la comunidad educativa de cada jurisdicción, en las decisiones educacionales (en forma individual y/o a través de sus representantes). Por otro lado, facilitar canales de recepción y tratamiento de demandas sociales provenientes de distintos grupos sociales organizados (sindicatos, asociaciones de base, nuevas organizaciones sociales, etc.).

La participación social en educación es a la vez proceso y producto de una democratización real de la educación. No nos referimos a una visión ingenua o espontaneísta de la participación, que en una sociedad profundamente injusta como la nuestra puede devenir, paradójicamente, en la reproducción e incluso en la profundización de la segmentación las diferencias. Participar no significa ausencia de normas, ni indiferenciación de tareas. Tampoco el abandono del Estado de su rol regulador en educación. En la situación de desigualdad e injusticia social de nuestras sociedades, la idea de una participación que reemplace al Estado en sus funciones de garante de los derechos fundamentales de la población, sólo conduce a la agudización de la discriminación y la injusticia. Se convierte en una suerte de .autogestión de la pobreza..

Participar significa la intervención de todos/as en la toma de decisiones sobre el proceso educativo, sobre lo que va a acontecer en la escuela, sobre los objetivos y medios de las prácticas educativas. Implica un proceso de producción colectiva en las diferentes fases: planeamiento, implementación y evaluación de la práctica educativa, que demanda complejos procesos de aprendizaje para todas las personas involucradas.

252

Toda experiencia participativa debe prever la .modificación. de componentes estructurales y psicosociales .no participativos. de nuestra sociedad. Nuestra historia ha dejado profundas marcas en el pensar y en el accionar ciudadano, contrario a una práctica participativa: no sólo se ha generado un ámbito de .apatía. sino también, una suerte de .desvalorización. de la participación real como mecanismo de transformación. Mecanismos tales como el matonismo, el clientelismo, la cooptación, el individualismo, se han introducido en nuestra vida cotidiana y en nuestras instituciones (incluyendo a las educativas) inhibiendo la participación real. Es necesario construir una Pedagogía de la Participación que genere instancias de construcción colectiva y de aprendizaje de la participación en la educación para toda la comunidad educativa. Deben preverse programas de relación escuela-comunidad que potencien espacios para la objetivación y el análisis de las problemáticas educativas.

Todo proceso participativo de construcción colectiva supone aprendizajes que tiendan a la modificación de representaciones sociales y mecanismos de .no-decisión. inhibitorios de la participación y a la apropiación de los conocimientos necesarios para una participación real. Por otro lado, implica el fortalecimiento de la organización popular y la generación de demandas sociales por más y mejor educación para todos/as; es decir, una demanda social por educación permanente.

Toda nueva visión de la política educativa requiere sistematizar el diagnóstico de los efectos de la política educativa actual y ampliarlo con un diagnóstico participativo con los actores/trices del sistema sobre los que recae la implementación de la transformación educativa, en la búsqueda de un análisis colectivo de sus efectos sobre el sistema educativo y sobre su desempeño.

III.6.3. La pedagogía del cambio y el método como debate central de la didáctica

La transformación de la relación saber/política/poder no es inmediata y requiere un esfuerzo por desentrañar, entre otras cuestiones: la representación social de la práctica docente, los obstáculos epistemológicos y los saberes previos,

¹⁴³ Este acápite fue presentado en las Bases Programáticas de Gobierno 2005 y fue elaborado por María Teresa Sirvent

253

el monitoreo de sus propios procesos de aprendizaje, la reelaboración de la visión del conflicto como parte de la convivencia en las aulas, el examen de su función en

la institución escolar, la inserción en el proyecto institucional, la relación entre teoría y práctica.

Esto significa reafirmar que la pedagogía es una cuestión política, así como lo son la selección de los contenidos, el método elegido, el currículo oculto y nulo y que son, definitivamente, actos de poder. Son opciones que forman en la sumisión o en la liberación, es dar participación o imponer silencio, es juicio crítico o aceptación sin juicio o prejuicio sin razón. La pretendida neutralidad es aparente porque siempre hay disputa ideológica y de poder en cada decisión.

En este escenario, el debate sobre el método, hoy lo llamaríamos estrategias de intervención docente, puede ser visto como un punto de partida para la reflexión. Quizás, la cuestión más central del problema metodológico, sea la caída de esa categoría que impregnó la didáctica, como es la universalidad del método, entendido básicamente como una serie de pasos rígidos, secuenciados; reglas fijas; sumatoria de técnicas y procedimientos válidos para resolver cualquier problema, en cualquier situación o contexto.¹⁴⁴

El mito del orden natural y único para enseñar y aprender, que llevó a priorizar la prescripción desde la que se intentaba regular la actividad docente, hoy tambalea¹⁴⁵. El método no es un elemento didáctico más sino que expresa una síntesis de opciones relativas a la estructuración de los contenidos disciplinares, de las actividades, de los materiales, a la organización de las interacciones entre los sujetos; a la sistematización didáctica misma¹⁴⁶. El método no remite sólo al momento de la interacción en el aula: participa en las instancias de previsión, actuación y valoración crítica, de lo cual puede inferirse su papel decisivo a la hora de generar una propuesta de enseñanza.

Además del método, hay que considerar otra dimensión: la contingente situación del sujeto que aprende. El reconocimiento de las variables como

determinantes en toda definición metodológica clarificaría la imposibilidad de un

¹⁴⁴ En, Edelstein, G., y Litwin, E.: "Nuevos debates en las estrategias metodológicas del currículum universitario", en Revista Argentina de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, 1993.

¹⁴⁵ Díaz Barriga, A.: Didáctica y currículum, México, D. F., Ediciones Nueva, 1985.

¹⁴⁶ Gimeno Sacristán, J.: Teorías de la enseñanza y desarrollo del currículum, Buenos Aires, Ediciones REI, 1986.

254

modelo único, generalizable, permitiendo, además, acuñar en relación con lo metodológico una nueva categoría en el campo de la didáctica: la de "construcción metodológica".¹⁴⁷ Partimos de una pedagogía de la implicación, de la de-construcción de conceptos para crear otros, de una pedagogía de la pregunta y la producción de sentidos, a partir del trabajo cooperativo.

Consideramos al diálogo como mediador de la autorreflexión y la producción, un diálogo abierto entre el que enseña y el que aprende, donde el saber no se aloja en un lugar de poder, sino en la interrogación continua. Nos proponemos usar métodos que propicien vencer los obstáculos epistemológicos, pero recuperar los saberes previos y tratar de abrir interrogantes allí donde otros colocaron respuestas. Se trata de problematizar lo obvio, y cuestionar las evidencias y los postulados.¹⁴⁸

III.6.4. Las nuevas modalidades en educación¹⁴⁹

Las sociedades más avanzadas plantean un marco de intercambios simbólicos para sus miembros como no había tenido lugar en ninguna otra parte ni en ningún otro momento histórico. La sociedad de la información designa, más bien, a una condición de la sociedad en la que, determinado tipo de conocimientos y datos circulan con rapidez, rompiendo las barreras de las culturas delimitadas, las fronteras de la distancia, así como los límites de la capacidad de almacenamiento y de procesamiento de las informaciones. Es decir, denota una aceleración de determinadas características de la sociedad del conocimiento.

En la sociedad de la información y del conocimiento las fuerzas productivas tienen que estar altamente cualificadas, ser creativas y cada vez más autónomas, condiciones ligadas estrechamente a la educación¹⁵⁰ Esta sociedad abre más proyecciones sobre la educación y el currículum.

Por un lado, hemos de constatar la aparición, explosión y difusión de mecanismos, medios y procedimientos capaces de comunicar saberes e

¹⁴⁷ Furlán, A.: Metodología de la Enseñanza y Remedi, V.E.: Construcción de la estructura metodológica, en Aportaciones a la Didáctica en la Educación Superior, UNAM-ENEP, Iztacala, México, D.F., 1989.

¹⁴⁸ Gimeno Sacristán, J.: Teorías de la enseñanza y desarrollo del currículum, Buenos Aires, Ediciones REI, 1986.

¹⁴⁹ J. Gimeno Sacristán. Políticas y prácticas culturales en las escuelas: los abismos de la etapa postmoderna.

Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Universidad de Valencia (ISSN:1137-8573, D.L.: CA 378/97)

¹⁵⁰ Castell, M. (1994), "Flujos y redes e identidades: Una teoría crítica de la sociedad informacional".

255

informaciones en competencia con la escuela, que componen un auténtico currículum paralelo que implica una competencia que es suplementaria, suplantadora y hasta detractora de las funciones clásicas del currículum escolar. Suponen mecanismos culturales más atractivos que el currículum académico anclado en las viejas tradiciones comunicativas escolares. Sus contenidos pueden ser en muchos casos triviales, pero sus posibilidades son enormes, como muestra la divulgación científica a través de revistas, publicaciones diversas y medios audiovisuales.

Una de las posibles consecuencias de este nuevo escenario es que nuevamente la escuela sea relegada, ya que encuentra hoy competidores muy fuertes: como son el mercado y los medios de comunicación que difunden arquetipos de ciudadanos/as. Otras cuestiones remiten a que el conocimiento no se anule en la información intercambiable y en mero artículo de consumo, sin capacidad emancipadora para los individuos¹⁵¹ y, luego, que la educación oriente al individuo en ese nuevo mundo gobernado y nutrido de actividades simbólicas. Aparece, aquí, la cuestión de la educación a distancia. Al respecto se plantea¹⁵² el siguiente interrogante: ¿por qué es necesario pensar en modelos pedagógicos -y tomar partido-, cuando decidimos el uso de nuevas tecnologías y redes de comunicación, especialmente en la educación a distancia o más propiamente en la enseñanza no presencial? En principio, porque generalmente se observa un desplazamiento excesivo hacia la importancia de los materiales y contenidos, y el uso de algunas herramientas informáticas (correo electrónico, listas de distribución, páginas web, etc.), por encima de los niveles y procesos de interacción y construcción de significados compartidos entre docentes y estudiantes. Esto es así, porque esto último obligaría a una toma de posición educativa y porque el impacto y la promoción comercial intensiva del uso de Internet para todas las actividades, han ubicado a la enseñanza y dentro de ella, como consideración excluyente a los contenidos del aprendizaje, enmarcados en una concepción de tipo economicista, en detrimento de la pertinencia e importancia de la inclusión de modelos educativos.

¹⁵¹ Lyotard, J. F. (1989), La condición postmoderna. Madrid. Cátedra.

¹⁵² Santángelo, Horacio Néstor :Elementos de un modelo pedagógico para el diseño de sistemas de enseñanza no presencial basados en nuevas tecnologías y redes de comunicación.2000

256

Desde una mirada también crítica, pero más comprometida con la Educación a Distancia como modalidad, también surgen aportes que deben tenerse presente. Por un lado, se recomienda que....el debate no se centre en la capacidad de las NTyC como herramientas para la educación, sino en la forma de utilización de las mismas, dado que tanto pueden servir a proyectos de colonización cultural mediante productos homogeneizados por determinadas centrales de poder, como a proyectos democráticos y pluralistas de promoción humana. Paralelamente, las instituciones virtuales de Educación a Distancia deberán ser conscientes del hecho de que son limitados en número los potenciales usuarios de las NTyC. Por tal razón, cualquier diseño educativo que se pretenda democrático debería considerar una oferta académica que, superando los límites informáticos, alcance a los sectores sociales ubicados en el otro extremo de la brecha, carentes de toda posibilidad de acceso a las modernas tecnologías de la información y la comunicación.. ¹⁵³

Además, se debe considerar que .el uso de las nuevas tecnologías en la educación a distancia no va a desarrollar ninguna relación comunicativa distinta si, previamente, no se definen nuevos paradigmas acerca de las formas de enseñar, de aprender y de comunicar.. ¹⁵⁴ Es que el .el rasgo distintivo de la modalidad es la relación mediada entre los docentes y los alumnos. Un buen programa de estudios para la educación a distancia revela contenidos actualizados y enfoques novedosos, reconoce conceptos relevantes de un campo y plantea o desarrolla polémicas y reflexiones..¹⁵⁵

La Educación a Distancia es una amplia respuesta a la necesidad y derecho a la educación permanente¹⁵⁶. Los temas de la agenda de la Educación a Distancia, comprometen el debate acerca de: i) la democratización del sistema; ii) la convivencia institucional de las modalidades presencial y a distancia; iii) la deserción y la retención de los/as alumnos/as en la modalidad; iv) los impactos de la utilización de sistemas basados en la tecnología de la información en las instituciones y sus

miembros); v) el desarrollo de habilidades cognitivas; vi) las actitudes de los/as

¹⁵³ Padula Perkins, Jorge Eduardo Nuevas tecnologías, globalización y educación, en <http://www.educaweb.com>

¹⁵⁴ Aparici, R.: Mitos de la Educación a Distancia y de las nuevas tecnologías en La Educación a Distancia en tiempos de cambios: nuevas generaciones, viejos conflictos. Martín, E. y Ahijado, M. (coord.). Madrid, La Torre. 1999

¹⁵⁵ Litwin, E: De las tradiciones a la virtualidad en la Educación a Distancia. Edith Litwin (comp.) Buenos Aires, Amorrortu. 2000.

¹⁵⁶ Lugo, María Teresa y Schulman, Daniel: capacitación a distancia: acercar la lejanía. Magisterio Río de la Plata. Buenos Aires. 1999. Pág. 11-28

257

estudiantes frente al uso de las nuevas tecnologías; vii) los programas educativos multimedia para la educación y la formación docente; viii) el rol del/la tutor/a y el equipo multidisciplinar; ix) contribuciones didáctico-organizativas al diseño de proyectos y materiales en el nuevo entorno de aprendizaje; x) las consecuencias del cambio tecnológico y las innovaciones en el entorno educativo global y local; xi) las tecnologías emergentes que sostienen el nuevo paradigma de la diversidad cultural de regiones, organizaciones, etc.; xii) el uso y que tecnología y el desarrollo profesional de los facilitadores educativos; xiii) la evaluación de proyectos y materiales educativos; xiv) la privacidad en el ámbito de las nuevas tecnologías.

III.6.5. El diálogo interreligioso. Un no rotundo a cualquier forma de adoctrinamiento

Esta cuestión, profundamente ligada al siglo XIX, involucraba, como lo vemos en la historia de los procesos de nacionalización, cuestiones políticas centrales. En primer lugar, el Estado reclamaba para sí la configuración de un sujeto que pudiera responder al paradigma de la modernidad emergente, de una modernidad que desprendida de Dios, apuntaba o señalaba al sujeto como dueño de su historia, y portador de una racionalidad que al menos lo hacía independiente de las cuestiones vinculadas a la trascendencia.

Por el otro lado, la propia Iglesia Católica, que había tomado la educación como cuestión central en la formación de identidades religiosas sujetas a una religión universal y, en consecuencia, trascendente, reclamaba para sí el mantenimiento de la educación no sólo privada religiosa, sino también la obligación, cuando existiera instrucción pública, del adoctrinamiento religioso en las escuelas. La cuestión no era menor, y era eminentemente política: quién tenía la potestad de configurar el sujeto en los siglos que venían. Era un sujeto desprendido de Dios, o era un sujeto, al menos independiente de Dios en su configuración como ciudadano/a; o era un sujeto que en su propia construcción dependía de una noción trascendente de la historia, en este caso vinculada al cristianismo.

Este debate tan fuerte en Europa, como por ejemplo en Francia, también llega a la Argentina y se expresa en la discusión de la Ley 1.420. Este debate se profundizaba en nuestro país producto de la política inmigratoria característica de la

258
Argentina del siglo XIX y principios del siglo XX. Esto que parecía sólo una cuestión política o dominial, sobre la educación del sujeto y sobre la construcción de la propia subjetividad en la historia, involucraba algunas cuestiones más profundas, que se dejan ver en el famoso debate de 1882. La cuestión se planteó en referencia a cómo se enseñaba moral en las escuelas. Un punto que parece menor y que, sin embargo, va a tener una significación mayor en el debate que viene.

Para algunos era imposible poder educar integralmente al sujeto, y poder educarlo en una integridad ética, si no era a partir de algunos valores religiosos. Por el contrario, para otros podía haber un sujeto educado en valores morales sin supeditarlos específicamente a un adoctrinamiento religioso. Esta discusión acompañó un gran debate de la modernidad, acerca de dónde se podía extraer la moral. En este sentido Kant, al poder fundar una moral independiente de la religión, o por lo menos sin referencia directa, y dependiente a una entidad superior, también marcó el punto de división entre una ética y una moral desprendida de lo trascendente, y una ética y una moral atada a lo trascendente.

Queda pendiente en la educación laica, no ya la cuestión de una instrucción religiosa precisa, sino qué lugar iba a ocupar en la educación, el conocimiento de las grandes tradiciones religiosas, y quién lo podía enseñar, y de qué modo podía enseñarse una ética o una moral independiente de esas tradiciones religiosas, lo que no se resolvió claramente hasta ahora.

Lo que estaba en cuestión profundamente ya no era, en consecuencia, la historia común, la construcción de la nacionalidad, sino una utopía de sujeto. Si un

sujeto basado exclusivamente en su razón, portador de la fe en el progreso, o de un sujeto que aún compartiendo la nacionalidad, pudiera sostener algunos otros valores trascendentes.

La vieja educación religiosa del siglo XIX, cerrada y oligárquica, confrontó con una educación laica y moderna perdiendo la batalla, pero ésta última como principio de la Escuela pública, fue lenta y calladamente siendo dominada por la nueva religión del saber científico tecnológico, para ponerse al servicio -con la nueva Ley Federal de Educación- del productivismo tecnológico transnacional. ¿Qué perdieron ambas? Ninguna de las dos escuelas pudo enseñar desde un lugar de libertad, abierto, pluralista, todas las tradiciones, saberes y creencias. Perdió el sujeto, la Escuela y la humanidad.

259

El sujeto perdió la posibilidad de encontrar y conocer la profundidad de la sabiduría espiritual a lo largo de Oriente y Occidente. No como adoctrinamiento, sino como un saber que era presupuesto para un ejercicio amplio y pluralista de su propia libertad.

De aquí pueden derivarse los contenidos de la nueva laicidad: una que ponga en manos del sujeto, rompiendo la jerarquía de saberes, los viejos saberes, las viejas historias, así como las narrativas y los mitos de la humanidad. La Escuela debe ser el ámbito de una nueva narrativa, a través de un salto que, superando las disputas del pasado, miren las religiones no como creencias para el adoctrinamiento, sino como sabidurías de mitos y narraciones que puedan hacernos comprender la historia y el porvenir. Es ir más allá de la modernidad, que puso a una narración mítica como la única verdadera: la basada en el utilitarismo, el individualismo y el saber científico tecnológico.

Proponemos la opción por una nueva educación laica que incluya los saberes provenientes de las grandes religiones y sea diferente al liberalismo de fines del siglo XIX que postulaba la completa exclusión de lo divino y lo sagrado del ámbito público y educativo escolar colocando esos saberes en el ámbito de lo privado y familiar. También que sea diferente del antilaicismo tradicional o neoliberal de fines del siglo XX que postula la inclusión de lo sagrado, el adoctrinamiento en una religión determinada en el ámbito público escolar fundado en el carácter histórico, constitucional o mayoritario de la Iglesia, o bien, en el derecho de los progenitores. Así como el integrismo profundamente autoritario que excluyó parte de la filosofía y la ciencia, como por ejemplo a Karl Marx, constituye un acto de autoritarismo, también lo es aquello que, en nombre de su propia concepción, excluye la enseñanza de lo sagrado como tradición histórica. La historia es completa y nos pertenece a todos/as y nadie puede ser excluido/a de ese saber en función de las creencias del sujeto que ejerce el poder.

III.6.6. Las prioridades en la política educativa

De lo anterior surgen las prioridades que consideramos en el área educación, las cuales reafirman los principios expuestos en las Bases Programáticas del 2003.

260

En materia de recursos:

1. aumento de la inversión educativa que permita alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno exclusivamente para educación, asegurando la gratuidad e igualdad de oportunidades en todos los niveles. El presupuesto educativo no podrá ser menor en sus montos al del año anterior tanto en términos relativos como absolutos.
2. remuneraciones justas a los/as docentes y condiciones de trabajo dignas e igualitarias mediante la convocatoria a una gran paritaria nacional, capacitación, perfeccionamiento y actualización en servicio y permanente, provisión adecuada de infraestructura y acceso a materiales didácticos para todas las escuelas.
3. unificación de la estructura con Primaria de 6/7 años y secundaria de 5/6, universalización de la educación inicial para los/las niños/as de 4 años, obligatoriedad efectiva de toda la escuela secundaria, ampliación a 4 años de la formación docente inicial, jerarquización de las modalidades técnico profesional, artística, especial, de jóvenes y adultos/as, rural, intercultural, para personas privadas de libertad y domiciliaria hospitalaria,
4. democratización de la gestión de los institutos de educación superior,
5. jornada extendida o completa en todas las escuelas primarias.

Respecto de la escuela y la educación no formal:

La escuela se nos presenta como un espacio público merecedor de confianza.

Sin embargo, hoy no está preparada para superar las carencias culturales que el/la niño/a trae cuando llega, ya que no es el único lugar que educa.

La escuela se ocupa de contener la violencia que viene de afuera, funcionando como comedor, como salita de salud, deteriorada su capacidad tradicional de transmisión de saberes socialmente significativos y convertida en galpón de contención alimentaria, sanitaria y comunitaria tras el colapso del Estado Nación que le dio sentido a la escuela pública forjada por la Ley 1420.

Tempranamente se establecen circuitos diferenciados de oferta educativa.

Las diferencias de nacimiento permiten el ingreso a sistemas jerarquizados y el transcurso del proceso educativo acrecienta las diferencias.

261

La prioridad es devolver el rol pedagógico a la escuela. Esto obliga a cambios profundos en el contexto donde se desenvuelve. En particular, se propone avanzar rápidamente en la aprobación de la ley del Ingreso Ciudadano para la Niñez, de forma tal que la familia pueda hacerse responsable de la alimentación de los niños y niñas en el hogar.

También se reconoce que las escuelas no tienen el monopolio en la difusión de los saberes. La educación no formal constituye un elemento clave en el presente educativo para la decisiva transformación del espacio educativo que ya no tiene a las instituciones del sistema como único difusor del conocimiento. Esto obliga a considerar dentro de la política educativa otras estrategias para los ámbitos no escolarizados: medios de comunicación, familia, instituciones, fundaciones, ONGs, etc.

Sobre los sujetos de la educación:

La crisis social golpea fuertemente a los actores/trices del proceso educativo.

Se han agravado los índices de deserción y fracaso escolar. Por lo tanto, se hace necesario:

1. implementar una Campaña Nacional de lucha contra el fracaso escolar destinado a niños/as y jóvenes en situación de pobreza y marginalidad que incluya políticas educativas, sociales y estrategias curriculares.

2. crear un Fondo de Financiamiento para la Igualdad Educativa para favorecer las condiciones de igualdad de enseñanza y aprendizaje en todo el territorio nacional mejorando las condiciones del proceso educativo para todos/as los/as alumnos/as y docentes del sistema.

3. potenciar el protagonismo de adolescentes y jóvenes a través de Centros de Estudiantes y Consejos de Escuela.

4. recuperar la educación de adultos, a partir de un Plan integral que apunte a 14.000.000 de argentinos/as que no completaron la escuela secundaria comenzando por los 3.486.000 que no completaron la escuela primaria, ampliando la inversión en el Plan Nacional de Alfabetización en curso y poniendo

262 especial énfasis en la capacitación de los/a trabajadores/as de las fábricas recuperadas y/o empresas sociales.

5. renovar la perspectiva de Educación Permanente a la luz de una educación popular y de una pedagogía de la participación, al encarar la educación de jóvenes y adultos/as.

6. garantizar a los/as niños/as de 3 y 4 años, cuyos padres que deseen o necesiten enviar a sus hijos/as a la educación inicial pública el acceso a ésta, lo que supone una inversión que asegure esa posibilidad al 70% de niños/as de 3 años y al 47% de niños/as de 4 años que, según el último censo nacional, no asisten a la educación inicial.

La vinculación entre educación y trabajo:

Junto con la garantía del INCINI para la población en edad de educación secundaria, se avanzará con la política de **obligatoriedad asistida**, que es una estrategia de retención de los/a alumnos/as y permite sobrellevar mejor la transición hacia la unificación paulatina y concertada de la estructura del sistema.

En contraposición con las políticas que pretenden que el sistema produzca sólo recursos humanos para el mercado laboral, la educación debe formar ciudadanos/as que, igualmente, posean capacidades técnicas.

Entre otras acciones:

1. garantizar a los/as jóvenes que no continúan en el sistema formal, al final del período obligatorio, la adquisición de una educación profesional de base, que

especifique y perfeccione los conocimientos generales recibidos en la escuela.

2. avanzar en la institucionalización de un sistema de apoyo a la educación permanente de trabajadores/as, para su perfeccionamiento en el mismo oficio o la reconversión en otro.

3. otorgar fuerte apoyo técnico pedagógico a enclaves productivos en manos de los/as trabajadores/as.

263

4. asegurar relaciones fluidas entre las instituciones de educación y las empresas, concertando condiciones para que estas últimas financien tareas conjuntas de investigación y capacitación.

5. consolidar un sistema de información permanente, capacitación y acreditación a la Pymes y a los emprendedores, que incluya todos los aspectos del proceso productivo, y que desarrolle las competencias requeridas para incorporar las innovaciones tecnológicas adecuadas a una escala de producción sustentable y acorde con las demandas.

6. recuperar el rol de la educación técnica como parte de la estrategia de reactivación económica y desarrollo de capacidades para el ejercicio de oficios de múltiple valor productivo.

7. apoyar y capacitar a aquellos/as habitantes en estado de vulnerabilidad laboral, a aquellos limitados a trabajos temporarios y de estricta subsistencia.

Una nueva Reforma Universitaria

Es necesario convocar a un auténtico debate nacional sobre el sistema universitario y sus relaciones con otros sistemas estratégicos, como el sistema científico, el productivo y el cultural. El problema central a debatir es la pérdida de significación política y cultural del sistema universitario, vinculado al modelo histórico de una universidad limitada a la titulación. La universidad debe re-constituirse como un espacio íntegro para la consagración de la democracia y de la república.

Esta tarea obliga a:

1. revisar el conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones que regulan directa e indirectamente la vida universitaria, a fin de lograr su homogeneidad y funcionalidad y efectuar las reformas correspondientes.

2. instituir marcos legales y culturales que propendan a garantizar instancias de legitimación interna y externa de los distintos estamentos institucionales de la universidad.

3. eliminar las superposiciones e incongruencias de la organización de la investigación conectada con el sistema universitario.

264

4. promover políticas universitarias que tiendan a lograr un punto de equilibrio entre las exigencias de participación democrática en el autogobierno universitario y la administración eficiente de los recursos públicos

5. propender a la creciente integración del sistema universitario nacional.

6. rejerarquizar el espacio entero de la Educación Superior en la Argentina.

7. recuperar la dimensión crítica y creativa de la universidad.

8. incorporar la perspectiva de género como eje transversal de la política universitaria.

9. generar instancias de integración entre la producción y transmisión del conocimiento.

10. renovar el compromiso histórico por el no arancelamiento universitario.

11. crear adecuadas articulaciones de la universidad con las otras instancias del ciclo educativo.

12. promover una discusión democrática y racional acerca del significado actual de la autonomía universitaria, recuperando los grandes lineamientos de la Reforma del 18, pero recreándolos en su espíritu en función de los nuevos contextos.

13. constituir a las universidades nacionales en actrices de políticas públicas destinadas a dinamizar el desarrollo regional, la reconstrucción industrial, la movilidad e integración social, articulando docencia, investigación y necesidades de la comunidad.

III.7. La política cultural

Los enunciados esenciales de la política cultural fueron plasmados en las Bases Programáticas de 2003 y que fueron debatidas y actualizadas en los últimos años.

La traducción normativa de la cultura encuentra su expresión jurídica en las disposiciones constitucionales del art. 75, inciso 22 que le otorga jerarquía constitucional, entre otros, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su propio Preámbulo este pacto reconoce .que, con arreglo a la 265

Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y **culturales**, tanto como de sus derechos civiles y políticos.. A partir de aquí, su articulado se ocupa profusamente de la importancia de que los Estados partes se comprometan a garantizar el goce de los derechos culturales para toda la población Asimismo, en la Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, se recuerda en el Preámbulo de la Constitución de la UNESCO se afirma .(...) que la amplia difusión de la **cultura** y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua.. Asimismo, se reafirma .que la **cultura** debe ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

También, esta Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural concibe a la cultura, desde una visión amplia y progresivamente antropológica, .desde la referencia a las artes, al patrimonio, a las industrias culturales y al desarrollo cultural en su diversidad creativa, involucrando la conformación de identidades, la afirmación de tradiciones, la producción de innovaciones y el desenvolvimiento de la creatividad al servicio de un desarrollo humano simultáneamente económico y cultural.

Por su parte, en el Compromiso de Madrid, del 17 de mayo de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe, se comprometieron a la preservación de nuestras capacidades para desarrollar, promover y respetar la **diversidad cultural** y, la creación de más oportunidades en sus regiones para la educación, la **cultura** y el acceso al conocimiento como claves para el éxito en el siglo XXI.

Bajo estos principios, las políticas culturales deben pensarse como .un conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer 266

las necesidades culturales de la población.¹⁵⁷ Otras definiciones, señalan la importancia de atender a las condiciones de creación y producción de bienes culturales, a las representaciones, opiniones y preferencias sobre la política y la propia constitución del entramado social.

Pensar en términos de políticas culturales implica un diagnóstico previo de la situación y una definición del rumbo a seguir, considerando que no es lo mismo una política cultural que una acción cultural¹⁵⁸. Toda política cultural tiene que tener posibilidades de ser puesta en funcionamiento, y ello depende de la presencia de instrumentos adecuados para financiarla y llevarla a la práctica.

La presencia creciente de una .industria cultural., no implica en si misma un desarrollo cultural. Esto no desconoce que las industrias culturales son un elemento clave para la formulación de políticas culturales que busquen preservar la diversidad y fomentar el desarrollo económico y social¹⁵⁹. Las industrias culturales pueden ser el cauce de expresión de la identidad cultural y ser un instrumento de mediación de la diversidad cultural. Se debe considerar a las industrias culturales en su doble faz de estímulo para el desarrollo económico y social, pero a la vez como recurso que favorezca la creatividad y la diversidad cultural.

Uno de los riesgos es reducir la diversidad de la estructura empresarial, disminuyendo la capacidad de gestión de lo local, en tanto las decisiones acerca de qué productos culturales se deben producir se ajustan a una lógica de la rentabilidad. Esto también lleva a una inclusión subordinada y una instrumentalización de la cultura de la cual quedan excluidas las políticas culturales de reconocimiento de la diferencia, que atiendan a la desigualdad y a proyectos de desarrollo que amplíen capacidades y oportunidades.

Esta cuestión es más relevante si se considera que las redes constituyen la nueva morfología social y la difusión de su lógica de enlace modifica de forma sustancial la operación y los resultados de los procesos de producción, la experiencia, el poder y la cultura. Todo lo anterior se puede ejemplificar con el

¹⁵⁷ Néstor García Canclini en García Canclini, Néstor. Políticas culturales en América Latina. Grijalbo, México, (Ed.) 1987.

¹⁵⁸ Bayardo Rubens. Sobre el financiamiento público de la cultura. Políticas culturales y economía cultural. Este texto se basa sobre una aproximación anterior y menos desarrollada del tema, la que fue presentada al Primer Seminario Políticas Culturales y Relaciones Económicas, Ciclo de Seminarios Internacionales sobre Pensamiento y Gestión Cultural, Bolsa de Comercio, Buenos Aires, 2 de octubre de 2002.

¹⁵⁹ Getino, Octavio. Las industrias culturales en Argentina. Dimensión económica y políticas públicas. Colihue, Buenos Aires. 1995.

267

problema de Internet y la propia noción de brecha digital que es una expresión de la desigualdad social.

Internet en sentido amplio es un nuevo instrumento de comunicación, que merece ser visto desde una perspectiva ideológica, política y económica. Mientras la expansión de Internet sigue siendo exponencial, no existen planes estratégicos para esta dimensión cultural. Las políticas dedicadas a ella, suelen reeditar la uniformidad, la reduplicación, el debilitado de sus formulaciones, se desconocen los destinatarios, no se registran actividades ni formas de participación y de representación.

Internet puede transformarse en una potencial herramienta como fuente de resistencia, difusión de pensamiento crítico, y enriquecimiento recíproco con otros sujetos. Para ello, el espacio digital debe ser un espacio de democratización, trabajo colectivo y cooperativo, en los que el común denominador es entender al conocimiento como una práctica de construcción social.

Esto no está garantizado porque al mismo tiempo la red Internet acarrea un potencial extraordinario de control. La potencial libertad podría empezar a cercenarse, a manejarse contenidos, coartarse espacios de intercambio, perjudicando la democratización potencial del conocimiento. En síntesis, desde el punto de vista cultural, según sean las políticas en relación con Internet, los resultados serán mayor democratización y difusión de la diversidad cultural o, por el contrario, mayor concentración y monopolio por parte de ciertos grupos.

Teniendo en cuenta estas premisas, el diseño, la planificación y la implementación de las políticas culturales se estructurarán según los siguientes ejes, entendidos como contenidos transversales:

- la política cultural como una política social de Estado;
- la construcción real de la igualdad de oportunidades;
- la valoración del multiculturalismo;
- el favorecimiento del regionalismo cultural;
- la recuperación de la memoria;
- la defensa del patrimonio cultural;

268

- la articulación entre política cultural y política social, económica;
- el reconocimiento de los nuevos actores sociales de la cultura, las relaciones entre el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios;
- la defensa del derecho a la producción, creación y recuperación de la cultura de los pueblos.
- aliento a la diversidad cultural de las industrias culturales, a fines de evitar el desenraizamiento y desterritorialización de sus contenidos.

Para hacer efectivos estos principios, entre otras acciones se implementarán, de modo integrado, las siguientes:

1. incluir los recursos que demandará la ejecución de políticas culturales en el Presupuesto Anual para la Administración del Estado Nacional, asegurando la ejecución completa de las partidas asignadas, tanto de las provenientes del presupuesto nacional como de los fondos otorgados por organismos internacionales de crédito;
2. calificar el desempeño de los organismos ya existentes, según su respuesta a las demandas sociales;
3. reducir las brechas en la inversión en cultura por habitante entre provincias;
4. resguardar las redes de conocimiento tradicionales, especialmente las de los pueblos originarios;
5. garantizar la protección de los derechos de autor y de los derechos conexos;

6. identificar las áreas de vacancia y zonas desfavorables, con objeto de registrar los puntos de resistencia o las dificultades sobre el patrimonio del conocimiento, los derechos y propiedad intelectual, entre otras;
 7. perseguir el tráfico ilícito de bienes y servicios culturales, los derechos de propiedad intelectual en Internet;
 8. establecer una política salarial que comprometa una remuneración justa para el trabajo creativo;
- 269
9. impulsar emprendimientos asociativos de base solidaria: redes, cooperativas, ONG, empresas de base universitaria que, además, brinden posibilidades de trabajo a quienes hoy se encuentran en situación de vulnerabilidad laboral;
 10. favorecer el establecimiento de estructuras cooperativas que reúnan diferentes organizaciones económicas, posibilitando la competitividad frente a monopolios y oligopolios, y mercados de concentración de capital;
 11. crear y desarrollar Pymes culturales y del turismo cultural receptivo;
 12. consolidar industrias culturales para cooperar en el desarrollo de las infraestructuras y las competencias necesarias, apoyar la creación de mercados locales viables, amenazados por los procesos de concentración económica transnacional;
 13. convocar a proyectos renovadores, con el modo de financiamiento previsto en los fondos sectoriales, así como la producción y la divulgación de contenidos diversificados;
 14. favorecer el acceso a las nuevas tecnologías, en particular de la información, los recursos sociales y la circulación electrónica de los productos culturales endógenos.
 15. diseñar- en forma urgente- políticas de mantenimiento y promoción activa de la diversidad cultural, evitando la instalación de la uniformidad de los contenidos y el abaratamiento de su calidad a través del uso de Internet;
 16. sostener el mantenimiento de las características democráticas y la ampliación de las potencialidades de su uso por los movimientos sociales que promueven la cooperación y solidaridad;
 17. asociar a los diferentes sectores de la sociedad civil a la definición de las políticas públicas de custodia y promoción de la diversidad cultural;
 18. emprender una nueva conjunción de las industrias culturales con las escuelas, y la formación de actores sociales para modificar la función social de estas industrias;
 19. formar actores/trices en comunicación en los movimientos sociales, a partir del trabajo en sus organizaciones, respecto del diseño de planes de comunicación;
- 270
20. reconocer las múltiples voces de la cultura para su difusión en ambientes universitarios, medios de comunicación, y creación cultural, entendida, además, como participación de la ciudadanía;
 21. incluir las industrias culturales en la agenda pública de los convenios de integración e intercambio;
 22. impulsar acciones para la coordinación de actores/trices nacionales, con organismos latinoamericanos, que proyecten normas para compatibilizar programas socioculturales;
 23. identificar áreas estratégicas e iniciativas concordantes para un intercambio cultural recíproco entre las sociedades de América Latina, y para una situación más competitiva de la región;
 24. jerarquizar las prioridades locales e integrarlas con las otras prioridades de los países, en el ámbito del MERCOSUR, con la participación de todos los actores culturales: Estados, ONG.s, industrias culturales, para asegurar el derecho a la cultura;
 25. crear indicadores culturales, según recomienda la UNESCO, promoviendo la investigación y la sistematización pública de la información sobre inversiones, producción, difusión y consumos culturales, sobre importaciones y exportaciones, sobre la potencialidad cultural y comunicacional.
- 271

IV. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

La recuperación productiva de los últimos años se sostiene en gran medida por el aprovechamiento de capacidad instalada ociosa, un contexto internacional expansivo y las .ventajas comparativas estáticas., que resultan de un tipo de cambio

alto y costos salariales reducidos. Sin embargo, no se vislumbran cambios significativos en cuanto a la estructura productiva sectorial, la concentración de los mercados y la extranjerización de la propiedad, como tampoco respecto de la expansión de ramas industriales de alto contenido en investigación y desarrollo. La recuperación de la tasa de inversión en equipos durables de producción es aún inferior al promedio de la década anterior. Al mismo tiempo, se manifiestan cuellos de botella en la provisión de infraestructura, principalmente, en materia energética y de transporte.

Los frutos del crecimiento económico no se han difundido adecuadamente a lo largo del entramado productivo y mucho menos a los sectores económicos más subordinados. Más aún, ciertas intervenciones gubernamentales guiadas por objetivos de corto plazo en el control de los índices de inflación se descargan preferentemente sobre los eslabones más débiles de las cadenas productivas (casos: carne, lácteos, comercio minorista, etc.), al tiempo que promueven ambientes de creciente incertidumbre respecto del funcionamiento de los mercados, los precios relativos y la rentabilidad. Lo evidente es la ausencia de una visión estratégica con objetivos de desarrollo productivo de mediano y largo plazo, concretada en políticas consistentes y sostenibles en el tiempo.

El gobierno ha realizado algunas políticas activas pero que no definen cambios estructurales del patrón productivo heredado ni un proyecto de desarrollo industrial para el país. De hecho, la mayor parte de los instrumentos de promoción fiscal de inversiones son apropiados por las grandes empresas. Este es el caso, por ejemplo, de los cupos fiscales para devolución anticipada del IVA y amortización acelerada de bienes de capital: pocas empresas beneficiadas, de gran tamaño, en algunos casos multinacionales, y en sectores de exportación con alta rentabilidad.

Por otra parte, y con relación específica al complejo agroalimentario y agroindustrial, es evidente que el nuevo régimen cambiario, la recuperación

272
económica y los altos precios internacionales de los commodities exportables por el país, han permitido mejorar las condiciones generales de rentabilidad de las explotaciones, al tiempo que se presentan oportunidades muy favorables para extender las cadenas de valor y aumentar las exportaciones. Sin embargo, en algunas cadenas de valor se recrean tensiones y conflictos entre el mercado externo, el consumo interno y el poder adquisitivo de ciertos sectores de la población.

En este aspecto, la acción de gobierno no tiende a resolver los problemas estructurales que impiden un desarrollo más armónico y sustentable, actuando con total falta de previsión, aplicando medidas erróneas y hasta contradictorias, todo lo cual genera un clima de presiones, alta conflictividad y generalizada incertidumbre. En relación al manejo de los insumos de uso generalizado provistos por las empresas de **servicios públicos concesionados o privatizados**, el gobierno ha encarado pocas acciones destinadas a redefinir los marcos normativos y brindar un horizonte previsible para el accionar de las empresas, el Estado y los/as propios/as usuarios/as.

Como ilustración, cabe lo ya mencionado respecto al proyecto sobre un **nuevo marco de regulación para las empresas de servicios públicos privatizados**, que el Poder Ejecutivo envió al Parlamento en 2004. Entre otros puntos, este proyecto pretendía regular de manera bastante integral la prestación de estos servicios públicos esenciales. Entre otras cosas: (i) prohibía ajustes de tarifas por índices ajenos a la economía argentina, (ii) disponía que las controversias jurídicas tendrían ámbito de resolución en la jurisdicción nacional, (iii) impulsaba la aplicación de una tarifa social y de subsidios cruzados entre usuarios/as, (iv) estipulaba la responsabilidad de las casas matrices con las subsidiarias que manejan las compañías privatizadas y (v) establecía que el Estado debía asumir el papel de planificador de las inversiones. Como se dijo, el gobierno no impulsó su tratamiento y el proyecto perdió estado parlamentario, avanzando con su estrategia segmentada y dual de negociación permanente en estas áreas.

La falta de una visión integral del desarrollo económico es todavía más evidente en el área energética. El gobierno procuró inicialmente moderar y demorar internamente el traspaso a precios domésticos del aumento del precio internacional del petróleo y la devaluación, cuando lo que había que hacer era vincular los precios

273

domésticos a lo largo de la cadena con los costos internos de explotación. En otras palabras, se trataba de modificar el patrón de distribución de la renta petrolera impuesto por la privatización y liberalización de los noventa, con el objetivo de regular la rentabilidad entre los sectores, aumentar los recursos públicos y difundir externalidades positivas al conjunto del sistema productivo.

La situación es aún más grave si se considera, por un lado, la notoria .debilidad. de las instituciones y de las normas regulatorias vigentes en el área y, por otro lado, que se trata de un sector en el cual las inversiones y los procesos de cambio son fenómenos de gran escala y de larga maduración. Razones por las cuales la incertidumbre y el riesgo son factores de alta ponderación en la toma de decisiones. En este contexto, los agentes tanto privados como públicos toman decisiones fuera de reglas institucionales claras y privilegiando el corto plazo.

Esa característica se percibe claramente en el tipo de respuestas que se ponen en práctica: medidas tomadas de apuro, que no pocas veces son suspendidas, postergadas, o adoptadas en función de intereses particulares y no colectivos. **Si bien hay situaciones urgentes, esto no significa ignorar que están en juego cuestiones profundamente estructurales.**

Entre otras cuestiones estructurales relevantes se pueden mencionar:

- La **producción de hidrocarburos** sigue siendo la **principal fuente de abastecimiento** energético y no hay un desarrollo adecuado de fuentes energéticas alternativas.
- La **extracción de hidrocarburos está fuertemente concentrada** en manos de empresas trasnacionales cuyos intereses estratégicos trascienden las necesidades del país, prevaleciendo las ganancias particulares por sobre la garantía de abastecimiento interno.
- La **caída de las reservas** de petróleo y de gas alcanza niveles críticos, en un contexto internacional de alto riesgo en cuanto a precios y condiciones de abastecimiento.
- El **consumo interno de energía eléctrica crece de manera acelerada**, empujado por la recuperación del crecimiento económico y las necesidades de la población. Mientras tanto, los **compromisos de inversión** en expansión de la

oferta de generación eléctrica son **respuestas de emergencia** proyectadas con horizontes de corto plazo, sumado a la demora en la concreción de las obras anunciadas.

- Las acciones instrumentadas en procura de un uso más racional de la energía han sido parciales y de limitado alcance, respondiendo más a objetivos punitivos tendientes a administrar la escasez.

La creación de ENARSA habría sido un avance positivo en la medida en un contexto de cambio estructural y en la medida en que hubiera sido dotada patrimonialmente con la reversión de las áreas concesionadas en las cuales no se cumplió con las inversiones requeridas por la normativa vigente y los contratos de concesión. Sin embargo, la empresa se constituyó sin capacidad para modificar el contexto general de funcionamiento del área y con un estatus jurídico profundamente cuestionable, que permite amplia discrecionalidad en la gestión. La falta de estrategia frente a la crítica situación de la matriz energética abre serios interrogantes sobre las condiciones de abastecimiento interno.

En otros aspectos, lo que se hizo fue diversificar mecanismos fiscales de subsidio a algunas empresas concesionarias de servicios públicos, con procedimientos sin control adecuado y operando principalmente en base a la profusión de los llamados fondos fiduciarios. El problema aquí no es la existencia de subsidios a ciertas actividades, sino el carácter discrecional con que se aplican, la pésima calidad de los servicios prestados al/la usuario/a y la ausencia de evaluación efectiva del impacto distributivo. Los subsidios al sistema de transporte, ferroviario y automotor de pasajeros, son un ejemplo claro de las deficiencias mencionadas.

A esto se suma, lo ya señalado respecto a las resoluciones, también duales, dadas a los casos en los que los cuestionamientos por la prestación de los servicios e incumplimientos contractuales eran muy fuertes. En algunos casos se procedió finalmente a **cancelar la concesión y retomar la administración estatal del servicio**. En otras situaciones similares de incumplimiento, como Aeropuertos Argentina 2000, se prorrogó la concesión eximiendo al concesionario del

cumplimiento de obligaciones con claro perjuicio para el Estado. Para la generalidad de los casos se firmaron acuerdos de corto plazo, renovando contratos que liberaban obligaciones o capitalizaban deudas de los concesionarios, mientras se

275

mantenían y elevaban subsidios de difícil justificación (particularmente en el área de transporte).

En síntesis, el tema de los servicios públicos privatizados sigue siendo conflictivo y está muy lejos de estar resuelto; mucho menos puede observarse un cambio sustantivo en el sistema institucional que en esta área se construyó en la década del noventa. El mayor esfuerzo parece, por el momento, puesto en evitar el impacto sobre los precios al consumidor del ajuste de tarifas, pero sin una política integral que atienda inversiones, la incorporación tecnológica, el acceso universal a servicios básicos, o la vigencia de una tarifa social, o un efectivo control sobre las prestaciones que deben brindar estos servicios y sus obligaciones contractuales. En cuanto a las **Pymes**, el gobierno también ha encarado algunas acciones, pero la mayoría de los problemas persiste: hay dificultades para acceder al crédito, no existen medidas de reforma tributaria que las favorezcan, e incluso se repiten erróneas políticas de fomento vía desgravación de los impuestos destinados a los seguros sociales mientras continúa, sin embargo, el peso enorme del IVA e impuestos poco equitativos como la renta presunta.

En lo que respecta al acceso al crédito, el gobierno por intermedio de la Sepyme activó programas preexistentes. El **Programa Bonificación de Tasas** opera por intermedio de los bancos comerciales que aportan fondos para préstamos, a tasas subsidiadas por el Estado. En los últimos años, desde la Sepyme se ha intentado orientar la aplicación de los préstamos bonificados hacia determinados sectores productivos y hacia regiones del país para financiar proyectos de inversión. De hecho, en los dos últimos años se incluyeron dos líneas regionales para proyectos de inversión productiva, donde se licitan a tasas diferenciales por región y provincia. No obstante, como evaluación general, no existen evidencias de que hayan accedido al crédito empresas existentes excluidas del sistema financiero formal, o que el programa haya permitido el desarrollo de nuevas empresas, o que los créditos otorgados concurren al desarrollo productivo nacional, continuando los bancos aplicando los préstamos a sus empresas clientes. Uno de los problemas para que este programa se transforme en una política que logre el acceso al crédito bancario de Pymes excluidas, reside en que son los bancos comerciales quienes seleccionan las empresas Pymes que serán sujeto del crédito subsidiado por el Estado.

276

El segundo programa de importancia para financiar proyectos de pequeñas empresas desde Sepyme es el **Fonapyme**. Este programa tiene el objetivo de brindar financiamiento a los proyectos de empresas que presentan mayores dificultades para acceder al financiamiento bancario. En este caso es el gobierno quien selecciona los proyectos y aporta los fondos para financiar inversiones. Aquí existen **problemas institucionales en el funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Productivo locales**, que son las encargadas de captar los proyectos y orientar a las Pymes para su presentación.

Las actuales agencias que se fueron habilitando en las provincias no logran, en muchos casos, alcanzar los objetivos que se definen en sus funciones. Estas agencias son encargadas de establecer contacto con las empresas, detectar sus necesidades y ofrecer servicios que les permitan mejorar su posición competitiva. Las empresas no consiguen, en muchos casos, el asesoramiento necesario o adecuado. Un ejemplo de ello es la vinculación entre las empresas Pymes, las agencias y el asesoramiento necesario para completar los formularios para solicitar financiamiento al Fonapyme. El resultado es una elevada tasa de rechazo de los proyectos presentados, derivando en un bajo grado de ejecución de la línea de crédito.

Coincidiendo con las propuestas realizadas por el ARI en materia de integración productiva y regional, y la necesidad de proveer financiamiento a grupos de empresas locales que conforman las denominadas cadenas de valor o aglomeraciones productivas, Sepyme implementó en el último año el **Programa de Clusters Productivos**. El objetivo explicitado de este programa es identificar clusters con alto potencial para el desarrollo regional, trabajar con los actores de

cada bloque productivo, diseñar, implementar y modificar políticas para la constitución y el desarrollo de los bloques productivos, considerando las necesidades de cada región y sector. Es un programa aún no cuenta con un año de funcionamiento por lo cual no existen resultados que permitan evaluar su impacto. El precario servicio de crédito para Pymes no significa que no exista una demanda insatisfecha. Los agentes Pymes declaran contar con crédito cerrado para financiamiento de inversiones, cuando requieren de éste para inversiones en maquinarias: de las Pymes industriales el 44 % del plantel de maquinarias es clasificado como antiguo. La renovación tecnológica es necesaria para incrementar

277 la competitividad sobre la base de mayor productividad. Ello concurre también al objetivo de mejorar salarios, regularizar los nichos de empleo no registrado, y lograr permanecer en el mercado, lo cual es incierto para Pymes de algunos sectores. Dentro de las Pymes industriales, el 40 % reconoce formar parte de un mercado en riesgo frente a la competencia externa. En los rubros como textil, prendas de vestir, calzado, entre el 60% y el 80% de las empresas se declaran en esta situación. También coincidiendo con las bases programáticas del ARI, el gobierno ha creado recientemente la **Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones**, como órgano descentralizado en la órbita del Ministerio de Economía. Las misiones adjudicadas hacen hincapié en lograr el posicionamiento del país como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera. Conjuntamente tendría las funciones operativas de promover, coordinar y realizar el seguimiento de las políticas de inversión directa. Todo apunta a lograr la inserción activa de la Argentina en los flujos de inversión internacional.

Dada su reciente creación no existen aún elementos que permitan aproximar una evaluación de objetivos y resultados. Hasta el momento sólo puede decirse que las acciones realizadas han consistido básicamente en publicitar a la Argentina en los mercados internacionales para atraer inversión externa directa.

De hecho, a este respecto, la propuesta del ARI aún tiene vigencia porque el perfil es diferente a como se plantean los objetivos y el accionar de la actual Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones. La propuesta del ARI surge de la necesidad de construir un perfil productivo del país, donde se encuentre vigente la actualización tecnológica. Se requiere principalmente asistir a las empresas locales para que se tecnifiquen, eleven su nivel tecnológico productivo, y articular el financiamiento local con la institucionalización del empleo en base a proyectos de inversión orientados y seleccionados por la misma agencia. Todo ello sobre la base de que la internalización del conocimiento y desarrollo tecnológico requiere de un ambiente local que se encuentre capacitado para copiar, adaptar, y crear. En otros términos, la inversión extranjera directa no transfiere conocimiento, sino que aplica el conocimiento en la producción de nuevos productos, sin que el desarrollo de nuevos procesos logre ser internalizado a nivel local.

Todo lo anterior remite al problema de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en el país. Una política de aliento al desarrollo de las capacidades

278 científicas y tecnológicas y su efectiva vinculación con los diferentes ámbitos de la vida nacional con el propósito de construir una sociedad del conocimiento, requiere de una planificación que contemple un diagnóstico sobre los problemas, las metas que se deseen alcanzar, los instrumentos con su correspondiente financiamiento y mecanismos de verificación del cumplimiento de los objetivos propuestos. Dicha planificación, además, debería contemplar y ser coherente con el resto de las políticas públicas, formando parte de un cuerpo integrado en una estrategia de desarrollo del país.

Si bien se ha avanzado en algunas cuestiones puntuales de corto plazo como la sanción de la ley para implementar el programa de biotecnología y se han actualizado los salarios de investigadores y becarios así como reabierto los cupos para el ingreso a la carrera del CONICET; hasta hoy, la política científica sigue sin ser prioridad del gobierno ni se considera como una verdadera política de estado y mucho menos integrada al proceso productivo y cultural. De hecho, continúa sin observarse el propio marco normativo de la ciencia y tecnología: por ejemplo, el debido respeto a los acuerdos internacionales firmados por la Argentina, así como también de los acuerdos de cooperación tecnológica que nuestro país contrajo con otros países. Tampoco se han promovido con énfasis la integración y la

armonización normativa con la legislación vigente en la materia, y los procedimientos para el establecimiento de políticas científico-tecnológicas y los protocolos que deben seguirse para la selección e implementación de los distintos programas de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación productiva.

En líneas generales, el sector de ciencia y tecnología de nuestro país sigue presentando importantes problemas: i) obstáculos institucionales y culturales; ii) deterioro de la capacidad científico-tecnológica; iii) debilidades en el campo de la innovación tecnológica; iv) escasa inversión pública y privada en ciencia y tecnología; v) fuertes discrepancias y deficiencias en las regiones; vi) insuficiente inserción internacional del sistema nacional de ciencia y tecnología.

La política comercial externa, por su parte, sigue siendo errática, sin coordinación, y autocomplaciente con los favorables resultados de la balanza comercial logrados en los últimos años. Como en otras áreas, no parece valorarse adecuadamente en qué medida estos resultados se deben a las particulares condiciones del contexto internacional actual. Al respecto cabe advertir que por

279 sobre el rápido crecimiento de las exportaciones (15% anual en los últimos cuatro años) opera una favorable coyuntura de los precios; el mayor ritmo de crecimiento de las importaciones (24% anual en igual período); la alta dependencia de las exportaciones de combustibles y su tendencia declinante como resultado de la disminución de las reservas.

La débil inserción internacional alcanzada hasta el momento se manifiesta también en las cifras negativas del comercio en el espacio del Mercosur y la propia evolución del comercio con China: Argentina importa actualmente de China por un monto tres veces superior a los años de retraso cambiario 1997/98.

La falta de una estrategia comercial externa se verifica en el caso de las relaciones con el Mercosur. Mientras se sostiene un discurso de afirmación de sus valores estratégicos, en los hechos predomina un ambiente de conflicto permanente y no se avanza decididamente en la creación de las instancias institucionales necesarias para la resolución de conflictos, para afirmar un desarrollo más armónico y para concretar una agenda común en la relación con otras regiones o terceros países.

Los intentos de extensión del Mercosur, por cierto deseables, parecen más una fuga hacia delante, que la decisión de afirmar los vínculos de integración entre los países actualmente miembros. La situación se muestra dual y compleja: por un lado, la idea de ampliación; por otro, tensiones crecientes entre los Estados miembros, particularmente, con los de menor desarrollo relativo.

Finalmente, la afirmación del Mercosur como espacio económico preferencial no debe ser un obstáculo que impida desarrollar estrategias activas para concretar acuerdos comerciales con otros mercados, principalmente, con los países emergentes de Asia, África y Medio Oriente.

Teniendo en cuenta este estado de situación, la estrategia productiva de las Bases Programáticas es consistente con la estrategia distributiva, en tanto reconoce que el crecimiento económico es esencialmente un proceso endógeno. La estrategia productiva debe contemplar acciones integradas a favor del desarrollo productivo sectorial, el fortalecimiento de las Pymes, el tratamiento de los servicios públicos privatizados y la política comercial externa. A continuación exponemos los lineamientos sobre cada uno de estos puntos.

280

IV.1. Políticas sectoriales de desarrollo productivo

El **desarrollo agropecuario** debe apuntar a garantizar la conservación de la capacidad productiva de los recursos naturales, soberanía en la producción y distribución de alimentos, y una distribución más igualitaria de la renta del suelo. La concentración de la propiedad agropecuaria agudiza el empobrecimiento y la expulsión de los pequeños y medianos productores, junto con la creciente extranjerización de la propiedad de la tierra.

Lo cierto es que la mayor parte de la rentabilidad del agro, derivada de la maxi-devaluación y la favorable coyuntura de precios internacionales, sigue siendo apropiada por las cadenas de comercialización, proveedores concentrados de insumos y grupos financieros. Las intervenciones del Estado tendientes a contener los precios internos de bienes exportables que influyen en el costo de la canasta de consumo familiar responden a una visión cortoplacista, que es fuente de

incertidumbre y promotora de conflictos. La necesidad de arbitrar entre precios internacionales y domésticos, debe orientarse por objetivos y procedimientos explícitos que brinden horizontes previsibles sobre los márgenes de rentabilidad de manera tal de orientar las decisiones en materia de inversión y aumento de las producciones del sector. Al mismo tiempo, el Estado tiene un rol complementario fundamental en la asistencia técnica, desarrollo tecnológico, apoyo crediticio y mejora de la infraestructura rural.

Entre las medidas de aplicación inmediata para destrabar la situación actual de incertidumbre y conflicto que afecta al sistema agroalimentario, cabe considerar:

1. Atender a la resolución de los problemas aún pendientes en cuanto al endeudamiento de unidades familiares mediante refinanciamientos adecuados, orientados, supervisados y asistidos técnicamente.
2. Eliminar las prácticas de intervención encubierta en los mercados (precios máximos, sugeridos, etc.) permitiendo mayor transparencia en las operaciones y un funcionamiento más normal de los mismos.
3. Flexibilizar cupos y restricciones impuestas a las exportaciones, tendiendo a una rápida y completa eliminación.

281

4. Transformar la actual Secretaría de Estado en Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Paralelamente, es necesario desarrollar el siguiente conjunto de acciones:

5. Asegurar mayor previsibilidad en la estructura de precios relativos y en los márgenes de rentabilidad de la producción primaria, evitando la volatilidad de los mercados y las medidas cortoplacistas y arbitrarias. Para ello es preciso tomar en cuenta el conjunto de variables que intervienen, como el tipo de cambio nominal, los precios internacionales, los costos internos de producción, los rendimientos finales, los márgenes de intermediación y comercialización y la propia política tributaria. En consecuencia, la aplicación de retenciones a las exportaciones debe subordinarse al objetivo general señalado, por lo que deberán ser previsibles y móviles.

6. **Financiamiento.** El acceso al crédito en condiciones adecuadas es un factor decisivo para el desarrollo de las Pymes del sector. La transformación del crédito tendrá en cuenta: i) líneas de crédito orientado y supervisado; ii) cláusulas de reembolso en valor producto y tasas de interés que reconozcan bonificaciones por historial de cumplimiento; iii) fijación de topes máximos de créditos (adecuados a los distintos tipos de unidades productivas) garantizando así mayor disponibilidad para las unidades pequeñas y medianas; iv) privilegiar las formas asociativas como medio de impulsar economías de escala y disminución de riesgos; v) promoción de sistemas de garantías recíprocas.

7. **Incentivos tributarios.** En el impuesto a las ganancias: i) establecimiento de un tratamiento diferencial entre ganancias distribuidas y reinvertidas; ii) revisión del impuesto a la ganancia mínima presunta atendiendo a moderar la carga potencial sobre las unidades de menor escala; iii) amortización acelerada de inversiones en pasturas, aguadas, equipos, genética, sanidad y asesoramiento técnico especializado; iv) exención del aumento neto del stock de vientres por escala y tiempo limitado, aplicable también a los efectos de la determinación del impuesto a la ganancia mínima presunta y bienes personales. En el impuesto al valor agregado: i) reducción paulatina de las tasas vigentes; ii) reducción de la tasa aplicada a la producción y comercialización de carne de pollo y cerdo, en línea con otros productos de la canasta alimentaria básica.

282

8. **Reordenamiento del uso y tenencia de la tierra.** Se propone: i) sancionar normas que regulen la compra de tierras por extranjeros, sean personas físicas o jurídicas; ii) crear un Registro de Propiedad Rural que permita identificar titularidad y origen del capital; iii) promover programas de reestructuración parcelaria en zonas de alta exclusión social; erradicando el minifundio y el éxodo rural; iv) propiciar la modificación de la legislación sobre arrendamientos rurales, buscando limitar los contratos por cosecha, que perjudican al pequeño y mediano productor, favorecen la concentración, el ingreso de capitales especulativos y prácticas medioambientales perjudiciales.

9. **Investigación, cambio tecnológico y sanidad.** Fortalecimiento institucional y presupuestario, reestructuración funcional y operativa de los organismos que

intervienen en la problemática: INTA, INTI, SENASA, ONCCA, Instituto Nacional de Semillas.

10. **Detener el proceso de degradación de los suelos y recuperar áreas degradadas** (coordinando obras de infraestructura básica, difusión de técnicas conservacionistas y control del uso de riego complementario).

11. En relación con las **economías regionales**, coordinar acciones para resolver gradualmente problemas de infraestructura, promocionar una política destinada al reordenamiento gradual de la estructura agraria en las zonas más atrasadas, regular la sobreoferta de cultivos regionales incluyendo la promoción específica de exportaciones de esos productos.

12. Mejorar las condiciones del **empleo rural**, reestableciendo la plena vigencia del régimen legal del/la trabajador/a agrario/a, controlar los niveles de salud y seguridad en el ejercicio de las tareas agropecuarias.

13. Diseño participativo de **Programas de Desarrollo de Complejos Productivos** con alto impacto sectorial, regional y/o social.

Otra de las áreas productivas en las que es necesario actuar para modificar la actual situación es la **pesquera**. La sobreexplotación de los recursos es el determinante principal de la crisis del sector pesquero. Entendemos que esta sobreexplotación se debe a:

283

. La ausencia de una política de conservación que regule la captura y proteja el recurso de las principales especies.

. El otorgamiento y la transferencia irregular e indiscriminada de los permisos de pesca, en su mayoría con carácter definitivo e irrestricto.

. La concentración de la actividad, con grandes grupos económicos que, en connivencia con un Estado ausente, depredan los recursos, imponen precios y modalidades de compra.

Sostenemos que el Estado argentino debe administrar el recurso pesquero de manera responsable, tomando en cuenta las recomendaciones de F.A.O y en armonía con los principios constitucionales vigentes. Esto significa: i) ambientalmente sustentable; ii) tecnológicamente viable; iii) socialmente equitativa; iv) económicamente rentable.

En función de estos objetivos, se propone:

1. Determinar el **nivel máximo sostenible** de captura anual de las principales especies comercialmente explotables.

2. Revisar los **permisos de pesca** emitidos, para concretar su plena normalización y dar de baja a los otorgados de manera irregular.

3. Habilitar instancias de concertación para establecer el sistema más apropiado para el manejo de la actividad conforme a nuestro caladero (cuotas, licencias, cogestión, etc.).

4. Implementar un **sistema satelital obligatorio**, abierto y creíble, para un eficaz monitoreo, control y vigilancia en la explotación de los recursos.

5. Generar en el ámbito del Congreso Nacional una **Comisión Especial Investigadora sobre Gestión del Recurso Pesquero** que evalúe íntegramente las responsabilidades de cada una de las áreas gubernamentales.

6. Promover programas para detectar y prevenir el descarte de especies.

7. Orientar la explotación de los recursos hacia una mayor **diversidad** en materia de productos y especies de mayor valor, alentando el consumo de productos pesqueros en el mercado interno e incentivando el procesamiento en tierra de productos con alto valor agregado.

284

8. Revisar el **Régimen Federal de Pesca** a fin de incorporar criterios de equidad, reducir los márgenes de discrecionalidad y permisividad en su aplicación y adaptar los derechos de extracción al aumento del valor de exportación.

9. Aplicar un programa especial para redimensionar, modernizar y adecuar la **flota pesquera nacional** a los requerimientos de la nueva política pesquera.

10. Promover mediante una estrategia conjunta entre el sector público y el privado, el **posicionamiento** de nuestros productos en el contexto pesquero internacional como parte de la política de comercio exterior.

11. Fortalecer las actividades del **INIDEP** en el marco de una política de investigación pesquera.

12. Garantizar **condiciones dignas** de trabajo a bordo y en las plantas de tierra,

sancionando las figuras jurídicas que buscan eludir compromisos fiscales y laborales.

13. Favorecer las **pesquerías artesanales** con políticas de asistencia comercial. Respecto de la **política minera**, consideramos que la explotación de los recursos mineros debe responder a objetivos de sustentabilidad, preservación del medio ambiente y desarrollo regional.

Por ello, se propone:

1. **Modificar el Código de Minería**, apuntando a un cambio de paradigma, que priorice un modelo de minería, con bajo nivel de contaminación, promueva niveles genuinos de rentabilidad e impulse la explotación de amplia gama de riquezas minerales que el país posee.
2. **Redefinir el Tratado de Minería con Chile**, procurando que la asociación con ese país se encuadre en el marco de una nueva política minera.
3. Apoyo integral a los emprendimientos que tengan como objetivo la explotación de materiales de alto valor gemológico y comercial.
4. Establecer la **obligatoriedad de la consulta pública vinculante** como paso previo a la obtención de permiso minero.

285

5. Incorporar dentro de las misiones y funciones de la Secretaría de Medioambiente, como control concomitante, y de la AGN, como control ex post, la realización de **auditorías ambientales** cada dos años a efectos de realizar un seguimiento de las condiciones de explotación, con el fin de advertir incumplimientos y desviaciones al régimen jurídico vigente.

6. Dotar a ambos organismos de legitimación procesal para litigar por sí, cuando así lo determinen conforme las investigaciones y estudios realizados.

Junto con las políticas y acciones propuestas para el desarrollo de los complejos agroalimentario, agroindustrial, política pesquera y minera, es necesario redefinir un verdadero **proyecto industrial** para el país.

Las Bases Programáticas listan múltiples políticas que siguen siendo necesarias para emprender este camino, entre las que se destacan la recientemente creada **Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones** cuyas características y funciones son:

1. dotarla de recursos y funciones reales en materia de identificación de oportunidades y evaluación de proyectos de inversión en bienes de capital e insumos de alto impacto en la innovación tecnológica y sobre la matriz productiva;
2. capacitarla para la definición de una estrategia de inversión global e integral, con difusión pública, para que tanto los agentes económicos, como las instituciones de gobierno, tomen conocimiento de la misma;
3. habilitarla para centralizar en ella todas las dependencias del Estado que actualmente se vinculan con el tema de objetivos de desarrollo e inversión para el país;
4. habilitarla para establecer los lineamientos para la inversión productiva y definir los instrumentos de promoción, ambas acciones centralizadas. De estos lineamientos deben desprenderse los criterios para priorizar los proyectos de inversión-financiamiento de las empresas, de diverso tamaño y sector. Estos lineamientos deben ser elaborados por la Agencia;

286

5. esta agencia debe definir las áreas prioritarias de desarrollo, y de ello se deriva, por ejemplo, el perfil de los programas de asistencia financiera a Pymes.

6. debe tener además las siguientes funciones: evaluación de proyectos productivos; definición de instrumentos de promoción; desarrollo de Sistemas de incubadoras Pymes; programas de Reconversión de Pymes.

Un segundo eje central es la propuesta de **creación de Bancos de Desarrollo Regional .BANDER-**, con los objetivos precisos de permitir el financiamiento bancario a micro, pequeñas y medianas empresas, colocando criterios socio-económicos, y no sólo económico-financieros para la toma de decisiones. En Argentina, al igual que en países desarrollados y en desarrollo, el crédito a Pymes debe canalizarse por medio de entidades que permitan financiar proyectos que ponderen, además de la rentabilidad privada, el beneficio social, y por lo tanto, que acepten criterios de selección o priorización de proyectos basados en objetivos de desarrollo económico. Una segunda característica importante es que

esta institución funcione a escala regional, para permitir atender la demanda de crédito de Pymes de todo el país. Es decir, que cuente con la información sobre las necesidades locales y que tome conocimiento de las empresas existentes en la región, de forma tal que al momento de decidir por el otorgamiento de un financiamiento para inversiones, exista la posibilidad de financiar proyectos evaluados y seleccionados por las agencias regionales. El funcionamiento local además, resuelve en parte la restricción de falta de información con la que se enfrentan los bancos comerciales, o el actual Fonapyme, al momento de decidir el otorgamiento de préstamos a las empresas.

Otras de las acciones que se impulsan son:

1. Sancionar y aplicar una nueva **legislación anti-monopólica** y de defensa de la competencia.

2. Aplicar de forma efectiva el **régimen de Compre Trabajo Argentino-Compre Pyme**, dando participación a las Pymes en la fiscalización de su cumplimiento.

La diferencia de tamaño entre las grandes empresas y las Pymes se refleja en diferentes posibilidades de acceso. La política de compras gubernamentales debe dar prioridad a las empresas de menor tamaño, no sólo estableciendo márgenes de preferencia mayores para las empresas con mayores desventajas,

287 sino además implementando los mecanismos burocráticos para garantizar que se cumplan los beneficios. En el caso de Compre Pyme, las organizaciones Pymes deben participar activamente en la administración, control y fiscalización del sistema.

3. Fomentar la reinversión de las utilidades mediante un tratamiento impositivo diferencial entre ganancias distribuidas y ganancias reinvertidas.

4. Impulsar el desarrollar cadenas de valor de alto impacto regional, basadas en el aprovechamiento de recursos naturales, integrando los eslabonamientos tanto hacia atrás (elaboración de insumos, maquinaria, servicios, institutos técnicos o universidades) como hacia delante (etapas de producción primaria y derivados) y otras actividades de apoyo como los servicios de almacenamiento, transporte y comercialización.

5. Elevar la inversión nacional en I+D de 0,4% del PBI al 0,8% del PBI (el nivel que hoy tiene Brasil).

6. Incorporar del cupo femenino en todos los niveles de la Carrera de Investigador científico.

7. Reforzar la capacidad de las instituciones provinciales para identificar problemas y oportunidades que deban recibir la atención del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Para ello, se sugiere la constitución de los Consejos Federales de Ciencia y Tecnología, previstos en la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación. Dichos Consejos pueden ser útiles para determinar prioridades, articular redes de investigación y evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación. Adicionalmente, se deben establecer convenios para facilitar la radicación de investigadores en universidades y centros de investigación localizados en las provincias del interior del país.

IV.2. Políticas de fortalecimiento de las Pymes

Como se desprende de la enumeración anterior, las Bases Programáticas consideran a las **Pymes** como actores centrales del desarrollo productivo y del cambio social. La estrategia hacia las Pymes está en relación con el conjunto de políticas distributivas reseñadas anteriormente, que no sólo permitirán fortalecer el

288 mercado interno sino también el papel del territorio y de los sistemas productivos locales conformados principalmente por Pymes.

Asimismo, se considera necesario **diferenciar dentro del amplio universo Pymes a las empresas según sectores y tamaño**. Claramente las Pymes vinculadas a grandes empresas y/o al sector exportador han aprovechado las ventajas comparativas del tipo de cambio alto, mientras que otras, pese a beneficiarse de la reactivación del mercado interno, siguen mostrando muchas debilidades y falta de perspectiva más allá de la actual coyuntura.

Así, debe definirse una estrategia para el sector en torno a: i) la **asociación** entre Pymes; ii) la articulación de **circuitos productivos**; iii) la creación de **nuevas empresas**; iv) la necesidad de estimular **cambios en el funcionamiento del sistema financiero** que favorezca el retorno de las Pymes al crédito.

Para ello, entre otras medidas, se sugiere:

1. Dotar a las **Agencias de desarrollo regional** con un perfil ejecutivo, tal que se conviertan en los organismos encargados de identificar, evaluar y seleccionar eficientemente los proyectos presentados por las empresas de la localidad. En este caso, los lineamientos para orientar la demanda serían los establecidos por la Agencia de Estrategias de Inversión (actual Agencia de Desarrollo de Inversiones). La descentralización persigue el objetivo de que la institución local se haga cargo de una estrategia de desarrollo en su medio, entendiendo que para cumplir esta función de modo creativo y eficiente se requiere de incentivos, y la toma de decisiones es un componente necesario. Las agencias deberían identificar demanda, evaluar los proyectos, establecer si son financiables.

2. Fomentar la reinversión de las utilidades de empresas Pymes mediante un tratamiento impositivo diferencial entre ganancias distribuidas y ganancias reinvertidas. Debe tenerse en cuenta que el proyecto de ley de desgravaciones impositivas para la reinversión de utilidades en bienes de capital para el conjunto de Pymes no logra su sanción definitiva, mientras las grandes empresas cuentan mayormente con el subsidio que otorga la Ley de Promoción de Inversiones, por el cual pueden obtener el beneficio de la devolución anticipada del IVA en la compra de nuevas máquinas, o la amortización acelerada en el impuesto a las ganancias.

289

3. Desarrollar una **nueva institucionalidad en materia de financiamiento** que priorice financiar los proyectos de inversión de grupos de empresas locales - aglomeraciones- que conforman las cadenas de valor, abandonando el financiamiento individual a empresas. Esto requiere la creación de nuevos instrumentos financieros que se adecuen a los diferentes estados de desarrollo de los grupos. Por ejemplo, si se trata de grupos en formación, las acciones necesarias pueden requerir idear la promoción de sistemas de garantías grupales; la promoción de programas de capital de riesgo; la promoción de un encuadre jurídico, fiscal y financiero que sea favorable al desarrollo de la estrategia, y que dependerá de las características de la aglomeración (por ejemplo, metodología para analizar la viabilidad del crédito y evaluar y clasificar el riesgo). Esta propuesta está en línea con la sugerencia de creación de Bancos de Desarrollo Regionales (BANDER), ya mencionada y cuyas características se desarrollan en la propuesta monetaria y financiera de estas Bases Programáticas.

4. Políticas públicas que den garantías de acceso a insumos y un tratamiento especial y profesional en el sistema financiero de la banca pública.

5. En materia tributaria, y en línea con lo sugerido para el sector agropecuario, las Pymes deberían beneficiarse de la modificación del alcance de los impuestos a la renta mínima presunta y a los bienes personales. En el primer caso, la base de la propuesta es que la responsabilidad contributiva debe sustentarse en ganancias efectivas y no hipotéticas, por lo cual se debe impulsar la reducción de este impuesto, moderando la carga potencial sobre las Pymes. En el caso del impuesto a los bienes personales, se propone incorporar a la base imponible del impuesto la consideración de los pasivos correspondientes a los bienes gravados.

6. **Política aduanera, arancelaria, cláusulas de salvaguardia y derechos antidumping:** Se requiere una administración del comercio exterior que incluya un servicio efectivo en esta materia que apoye especialmente a las Pymes para poder elaborar y sostener este tipo de recursos. El dumping genera competencia desleal que perjudica a las empresas de menor tamaño, ya que las grandes empresas se encuentran en condiciones reales de utilizar adecuadamente estos instrumentos. Los trámites de resolución de denuncias por dumping no se

290

resuelven antes de los dos años, lo cual para una pequeña empresa es un período excesivo. Otro problema a resolver es la sub-facturación y la triangulación con los países de la región que tienen arancel cero para el ingreso de mercaderías a nuestro país. Esta sigue siendo una práctica corriente denunciada por cámaras empresariales, y a la cual la política oficial no le ha dado solución.

7. Aplicar programas específicos de **creación de nuevas empresas, de**

asociatividad entre empresas y su vinculación con los ambientes locales.

Para ello, se deben crear agencias de desarrollo de la institucionalidad y la asociatividad local, que promuevan cambios de rutinas, conductas y expectativas bajo el estímulo y compromiso de empresarios locales.

8. Difundir programas especiales de apoyos tecnológicos mediante convenios con instituciones especializadas (INTI, INTA, SECYT, Universidades).

9. Elaborar un **padrón único de empresas Pymes**. Esto es necesario para divulgar la información de un modo más transparente. Este registro debe contar con la trayectoria de la empresa, créditos a los que accede, etc. El registro contribuye a la gestión, y brindará información de, por ejemplo, i) qué empresas están siendo beneficiadas por los programas; ii) el perfil de empresa que accede a cada programa; iii) el monto del beneficio recibido; iv) si los beneficios otorgados se concentran en algún grupo de Pymes particular. Esta información permitirá orientar la asistencia del Estado, desde las políticas de desarrollo económico, al conocer la distribución de los beneficios otorgados al sector pyme por tipo de empresa y sector productivo y, si fuese el caso, re-orientarlos; evaluar los impactos de los programas que se están implementando a partir de los resultados de las empresas que tienen acceso; democratizar el acceso del conjunto de empresas Pymes a los programas, evitando que los beneficios sean captados sólo por aquel grupo de empresas que conocen las reglas de funcionamiento, excluyendo al resto por falta de información adecuada.

10. Considerar en la clasificación de empresas Mypymes que se tienen en cuenta para legislar y elaborar la normativa de promoción, además del valor de ventas, otros indicadores que reflejen diferenciales tales como: si la empresa se encuentra vinculada al comercio internacional (exporta o importa) y cuenta con la certificación de normas ISO; si la empresa cuenta con equipo de consultores y

asesores contables que les facilita reunir la información necesaria para acceder a un crédito en el banco, o a un programa estatal de apoyo a su reconversión; si la empresa cuenta con asesoría técnica. Todas estas son características que divide el mundo de las Mypymes, y que no quedan reflejadas en el valor de ventas según el sector de pertenencia.

IV.3. La reorganización de los servicios públicos privatizados

Se propician las siguientes acciones:

1. **Revisar** el cumplimiento de los **contratos** de concesión o transferencia de empresas, aún pendientes.

2. Garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales y **modificar los criterios de tarifación** cuando así correspondiere, replanteando la adopción de **subsidios cruzados transparentes** para determinados sectores y grupos de consumidores e incorporando una **tarifa social** que tienda a garantizar la **universalidad de acceso**.

3. Impulsar la sanción de una ley que establezca un **nuevo marco regulatorio** para los servicios públicos concesionados o privatizados.

4. Reestructurar el funcionamiento de los **entes reguladores u órganos de control**, dotándolos de autarquía, independencia plena del poder político e idoneidad profesional mediante nombramientos por concurso.

5. **Sanción de una ley de Fideicomisos Públicos** que establezca la obligación de creación por ley, fije los requerimientos mínimos de los contratos, las características y responsabilidades del fiduciante, la definición del fiduciario y de los procedimientos para su designación. Asimismo, la imposibilidad del PEN de modificar el objeto y la afectación de los recursos, la obligación de auditoría externa de los estados contables y la publicidad periódica y detallada de la aplicación de los recursos.

6. Asegurar la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales en las negociaciones; además de establecer controles sobre las compras intracorporativas de las empresas y su impacto sobre los costos de explotación.

292

Las Bases Programáticas conceden prioridad estratégica a la problemática del **sector energético** en tanto constituye un elemento fundamental para el desarrollo económico y social. El mercado petrolero está desregulado, pero concentrado en un reducido grupo de empresas. En este mercado se determinan, en gran medida, los precios finales del gas natural, la electricidad, y los combustibles

líquidos. En consecuencia, la conformación de la matriz energética influye en muchos subsistemas: como insumo productivo, como bien de consumo, como símbolo de soberanía económica y política, como recurso natural articulador de compromisos intergeneracionales, etc. Es por ello que una estrategia de desarrollo global de país requiere contar con una estrategia de desarrollo energético que tome en cuenta la articulación de todos estos elementos.

Esto significa generar cambios en el sistema actual de regulación y funcionamiento de los mercados del sector. Entre otros aspectos, implica asumir una mayor responsabilidad en la planificación y la gestión. Dos cuestiones resultan aquí esenciales. Por un lado, aumentar la captación de la **renta petrolera** para tener **mayor capacidad de financiamiento** de las inversiones. Al mismo tiempo, es fundamental fortalecer la capacidad de gestión estatal, lo cual implica la **recuperación y calificación de planteles técnicos** del área. En tercer lugar, **reformular el marco jurídico-institucional** que norma el funcionamiento del sector, ya sea en lo referido a la normativa vigentes como al funcionamiento de los entes encargados de la regulación del mercado.

Por consiguiente, se propone:

1. Promover la sanción de una **nueva ley de hidrocarburos**, que establezca claramente las reglas de juego para las decisiones de largo plazo de los operadores privados, preservando el rol decisivo del Estado en cuanto a la administración de un recurso no renovable de carácter estratégico.
 2. Crear **un único Ente Regulador** de todo el sistema energético, que de efectivo cumplimiento a la Ley de Hidrocarburos y los marcos regulatorios eléctrico y gasífero.
 3. Realizar estrictas **auditorías sobre las reservas de petróleo y gas**, fijando rígidas restricciones en cuanto a la relación exportación/reservas.
- 293
4. Revisar las **autorizaciones de exportaciones de hidrocarburos** (petróleo, gas natural y derivados) las que deberán ajustarse al estricto cumplimiento del sostenimiento de las reservas y el normal abastecimiento interno. Eliminar el margen otorgado para la libre disponibilidad de las divisas provenientes de las exportaciones.
 5. Incorporar la problemática del **uso racional de la energía**, como objetivo explícito de la estrategia de desarrollo energético del país.
 6. Promover la **diversificación de la matriz energética** reduciendo la dependencia actual de los hidrocarburos. Para lo cual se considera necesario:
 - a. La **creación del INEA (Instituto Nacional de Energías Alternativas)** como organismo especializado en la formación de recursos humanos, desarrollo científico tecnológico, identificación y evaluación de proyectos, y actividades de difusión.
 - b. Retomar el desarrollo del **núcleo eléctrico**, para lo cual se requiere de acciones sistemáticas y el diseño de una estrategia integrada en materia de exploración, evaluación y preservación de reservas de uranio, desarrollo de la investigación tecnológica, fortalecimiento de organismos como CNEA e INVAP, promoción de la industria nacional proveedora de equipos e instrumentos.
 - c. Impulsar el desarrollo de la **energía eólica**, mediante líneas de crédito en condiciones adecuadas a las características de estas inversiones, aportes estatales que reduzcan la carga financiera resultante de los altos costos fijos de instalación, promoción de las empresas nacionales proveedoras de equipos de generación eólica.
 - d. Desarrollo de los **biocombustibles** (biodiesel y etanol) impulsando cultivos regionales **alternativos a los commodities tradicionales que cuentan con demandas para la alimentación humana o mercados y precios internacionales en expansión.**

IV.4. Política comercial externa

294

Las Bases Programáticas establecían que el crecimiento de las exportaciones es un objetivo clave del proyecto productivo, pero que no es un fin en sí mismo. No sirve la competitividad aislada de algunos sectores o empresas, sino la competitividad sistémica del conjunto de la economía, para lo cual hay que garantizar relaciones positivas entre la ampliación del mercado interno y el desarrollo

de las exportaciones. Para ello, bajo el amparo de un tipo de cambio competitivo deberían implementarse múltiples **políticas que fomenten la competitividad genuina**.

Para ello se sugiere hacer eje en las siguientes acciones:

1. Potenciar y hacer efectivos múltiples **mecanismos de promoción**: como la conformación de consorcios de exportación de Pymes, líneas especiales de crédito para financiación de exportaciones, promoción de fideicomisos para fines específicos de reconversión productiva y desarrollo.
2. En materia **arancelaria**, para insumos y bienes finales el criterio es mejorar la protección efectiva de los sectores/etapas productivas que elaboran bienes más diferenciados, con mayor valor agregado, mayor incorporación de progreso técnico y/o mano de obra. También, se debería atender la necesidad de introducir competencia en mercados oligopólicos, particularmente aquellos de insumos de amplio uso por los sectores productivos. La estructura arancelaria también debe contemplar la necesidad de promover la producción de bienes de capital en el país, encareciendo la importación de plantas .llave en mano., eliminando las ventajas existentes para la importación de bienes de capital usados y restableciendo la plena vigencia del conjunto de leyes de "compre trabajo argentino".
3. Promover la **consolidación del Mercosur**, en una visión integradora, y avanzar en sus aspectos políticos e institucionales hacia el diseño de políticas en materia de coordinación macroeconómicas y resolución de conflictos.
4. Sin perjuicio de afianzar el papel estratégico del MERCOSUR, desarrollar una estrategia activa de **acuerdos económicos y comerciales** con mercados emergentes de otras regiones.

295

296

V. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

El principal problema en materia macroeconómica se refiere al **modo en que se distribuye y utiliza el excedente económico** que, por distintas razones, hoy genera el país luego del traumático ajuste aplicado para salir de la crisis del régimen de Convertibilidad. El modo conflictivo en que el Estado y ciertos grupos de la sociedad se apropian de ese excedente se agudiza a medida que la sociedad se va alejando de esa crisis. Si bien hay elementos que se destacan de manera positiva en la actual coyuntura macroeconómica, como es el caso del superávit fiscal y externo, lo cierto es que episodios de esta naturaleza han estado presentes de manera recurrente en la historia económica argentina. En todo caso, una diferencia destacable es la escala que han alcanzado como resultado, en parte, de la intensidad de los ajustes experimentados en ocasión de la crisis y, en parte, por las favorables condiciones del ambiente internacional.

Apoyado en estas condiciones, la visión oficial imagina la vigencia de un escenario virtuoso de crecimiento sostenido en el tiempo. Por lo mismo, se carece de una estrategia de largo plazo y el centro de atención de la política gubernamental está puesto en la coyuntura. En ausencia de iniciativas de cambios estructurales, el contexto macroeconómico favorable es utilizado para reafirmar principios propios de la ortodoxia:

- Sostenimiento de superávit fiscal para pagar deuda presionando sobre la contención del gasto público social y el mantenimiento de un perfil tributario regresivo;
- Sostenimiento de un superávit comercial con el principal objetivo de aumentar reservas y generar recursos fiscales presionando sobre la estructura productiva y el sistema de precios;
- Mercado laboral muy flexible, estructurado en torno a un núcleo cerrado de empleo formal y una masa de trabajadores precarios y no registrados que pone límites a la recuperación salarial;
- Privilegios fiscales para la acumulación y concentración del capital en desmedro de la necesidad de redistribución hacia los sectores más postergados;

297

Mientras tanto, se van acumulando tensiones y problemas que, de no encontrar respuestas apropiadas, terminarán afectando el desempeño macroeconómico. La mayor presión inflacionaria que empieza a sentirse desde fines de 2005 es una expresión de este tipo de tensiones y la demostración de la falta de

una estrategia de crecimiento a mediano y largo plazo. Por esto mismo, la acción gubernamental opera más sobre las manifestaciones del problema antes que sobre las causas reales del mismo. Más allá de su limitado impacto de corto plazo estas acciones tienen serios problemas.

- Pueden ser más eficaces en aquellos mercados más concentrados (ciertos bienes industriales y grandes bocas de expendio comercial) que en otros más competitivos (productos agropecuarios).
- Son fácilmente reversibles porque dependen de negociaciones personales entre algunos actores y no de un sistema institucional con reglas claras y perdurables.
- Generan rentas diferenciadas y desigualdades al interior de la cadena de producción y comercialización.
- No ofrecen señales claras para la toma de decisiones, particularmente, en cuanto refiere a las decisiones de inversión y expansión futura de la oferta.

Los problemas son aún mayores, cuando se instrumentan medidas, carentes de racionalidad económica, erráticas y contradictorias, acompañadas de presiones y amenazas sobre los agentes económicos. El fracaso de esta línea de intervención se evidencia finalmente con la decisión de intervenir instituciones, desplazar funcionarios/as y manipular las estadísticas que miden el comportamiento de los precios.

Lo cierto es que las acciones instrumentadas por el lado del control de los precios (y de las estadísticas oficiales), reflejan también la ausencia de políticas efectivas por el lado de la distribución de ingresos (poder de compra de la población), y por el lado de la inversión (incremento de la oferta). Así como no existen, por el lado fiscal, políticas distributivas que mejoren y estabilicen los ingresos (monetarios y no monetarios) de los sectores más vulnerables, tampoco existe una política articulada de financiamiento para inversiones productivas de empresas de menor tamaño, para la promoción de nuevas empresas y el desarrollo de emprendedores/as que permitan ampliar la oferta de bienes y servicios.

298

En otras palabras, las tensiones y los problemas señalados podrían gestionarse de manera más eficaz distribuyendo los beneficios del crecimiento con políticas de transferencias fiscales universales y con aumentos de la productividad basados en mayor eficiencia del capital y no en la mayor explotación de la fuerza de trabajo. En el primer caso, los límites provienen del tipo de políticas sociales heredadas de la década del noventa y por la urgencia del superávit fiscal elevado. En el segundo caso, los límites resultan del nivel y la calidad de la inversión. En cuanto al superávit fiscal primario éste se logró por dos vías. Por un lado, mediante el ajuste real del gasto público, principalmente, en los beneficios de la seguridad social y los salarios públicos. Por otro, a través del incremento de la recaudación tributaria por la aplicación de dos nuevos impuestos (derechos a la exportación; débitos y créditos bancarios), acompañado de los impuestos indirectos cuya recaudación se beneficia de la inflación y la actividad económica. La posterior recuperación del empleo aumentó la recaudación de los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Lo cierto es que el superávit fiscal primario y el financiero vienen cayendo de manera sistemática, siendo particularmente preocupante la declinante evolución de las finanzas provinciales. Aquí también se observa la preferencia por objetivos de corto plazo en desmedro de cambios estructurales que alivien los problemas fiscales heredados del pasado.

En primer lugar, no se aprovechó debidamente la oportunidad que brinda el incremento sostenido de la recaudación para avanzar con una reforma tributaria que cambie el perfil regresivo actual, garantice la sustentabilidad fiscal futura y permita una reformulación más equitativa del federalismo fiscal.

Mientras las provincias asumen la mayor responsabilidad en gastos socialmente relevantes como salud y educación (rubros salario-intensivos), paralelamente disponen de limitadas facultades tributarias. Esta asimetría, profundizada en los noventa por las políticas de descentralización de servicios, no ha sido modificada. Mas bien fue reforzada, si se considera que la recaudación de los nuevos impuestos engrosa las cuentas del Tesoro Nacional.

Por otra parte, las provincias arrastran una elevada carga de endeudamiento que condiciona su desempeño fiscal. El acreedor principal es el Estado Nacional,

299

pese a lo cual no se concretó un proceso de reprogramación en condiciones al menos comparables con la propia deuda nacional. En consecuencia, la deuda provincial continúa con vencimientos cortos, lo que obliga a rediscutir su situación permanentemente. Esta situación otorga un amplio poder de control político a las autoridades nacionales y, al mismo tiempo, impone límites muy precisos a la recomposición del gasto social en las Provincias.

En cuanto al sistema financiero, una vez superada la crisis cambiaria y de liquidez, los depósitos comenzaron a retornar lentamente a los bancos, que de esta forma pudieron reconstruir su liquidez y proceder a normalizar los pasivos, mediante la cancelación de las deudas contraídas con el BCRA. Sin embargo, los depósitos con predominio de pequeños ahorristas - corresponden en su mayor parte a cuentas a la vista o plazos fijos de corta duración. La contracara de esta situación es la vigencia de un sistema financiero concentrado en el otorgamiento de créditos de corto plazo (préstamos personales de consumo, adelantos en cuenta corriente y descuento de documentos para las empresas). En síntesis, ausencia total y falta de interés para la financiación de proyectos de inversión de más largo plazo.

La insuficiencia señalada muestra la necesidad de contar con una verdadera **banca de desarrollo**. Cuestión que debe abordarse desde una nueva perspectiva que evite las frustrantes experiencias del pasado. Para ello resulta imprescindible contemplar algunos requisitos básicos: i) garantizar el máximo de transparencia en la asignación del crédito; ii) limitar su accionar a la asistencia de micro, pequeñas y medianas empresas del sector privado; iii) descentralización funcional y operativa mediante bancas de desarrollo regional (como se señaló en la propuesta para los sectores productivos); iv) dictado previo de regulaciones crediticias claras; v) manejo a través de personal técnico idóneo. La regionalización de la banca de desarrollo permitirá una gestión más eficiente en la selección de empresas y proyectos de inversión, en la medida en que se establezcan vínculos estrechos de intercambio con las Universidades locales, instituciones científicas . técnicas y otros agentes del ámbito regional.

El **superávit comercial externo**, por su parte, es sensible a la tensión entre el crecimiento económico, el proceso de sustitución de importaciones y las necesidades de inversión del sistema productivo. El interrogante se traslada, entonces, a la posibilidad de avanzar en la sustitución de importaciones y de

300
incorporar nuevos productos y nuevas empresas a las exportaciones. Hasta aquí los avances son muy limitados y no permiten afirmar una tendencia de cambio en el patrón tradicional de inserción internacional del país, a pesar del favorable contexto internacional imperante y la vigencia de un tipo de cambio real alto. En este sentido, el dato preocupante es el nivel de la inversión en capital reproductivo, y la escasa dimensión de los proyectos que respondan a una matriz tecnológico-productiva diferente.

En materia de **política cambiaria y monetaria** el gobierno ha venido actuando en consonancia con las Bases Programáticas. Sin embargo, la etapa .fácil. de la coordinación entre las distintas políticas macroeconómicas se está agotando. En este sentido, es cada vez más difícil sostener en niveles altos el tipo de cambio y acumular reservas mientras aumentan las presiones sobre los precios internos. Medidas como la imposición de algunas restricciones al ingreso de capitales especulativos, aparecen como decisiones parciales y tardías. Se verifica aquí, nuevamente, el problema de haber depositado demasiada confianza en el cambio de los precios relativos y pospuesto las reformas sistémicas nombradas previamente.

V.1. Política fiscal

1. En materia de **gasto público**, el objetivo prioritario es **aumentar el gasto en finalidades sociales** garantizando su **financiación genuina**, la **reasignación de partidas** en función de las nuevas prioridades, y la eliminación de superposiciones ineficientes y estructuras burocráticas injustificadas.
2. Eliminación de las normas y los procedimientos que favorecen el manejo extrapresupuestario de recursos públicos, afectan la transparencia y el control social sobre su destino.
3. En cuanto a la **política y administración tributaria** los objetivos debieran ser: i) mayor equidad en la distribución de la carga impositiva; ii) eliminación del complejo entramado de exenciones y privilegios; iii) reducción de la evasión. Los cambios deben hacerse de manera gradual, anunciada y resguardando la

necesidad de **aumentar la recaudación**.

4. En el **impuesto a las ganancias**, se propone incorporar a la base tributaria la totalidad de las rentas, diferenciando entre ganancias distribuidas e invertidas en 301

las empresas, eliminar las exenciones injustificadas. Uniformar y aumentar los mínimos no imponibles, ampliando la progresividad sobre las rentas más altas.

5. Incorporar el tratamiento impositivo de las **ganancias de capital** provenientes de la realización de activos, diferenciando cuando las mismas se realizan en el mismo u otro ejercicio fiscal. Revisar y reducir progresivamente el alcance del **impuesto a la renta mínima presunta** para las empresas más pequeñas.

6. En el **impuesto a los bienes personales**, aumentar la coordinación con las Provincias para mejorar los mecanismos de control y cruce de información; incluir en la determinación de la base contributiva los pasivos originados en la incorporación de bienes al patrimonio personal sujeto al impuesto. Actualizar el valor real del mínimo exento y aumentar la escala tributaria para los mayores patrimonios.

7. Restituir la imposición sobre **herencias, legados y donaciones** cuidando de aplicar un umbral exento lo suficientemente elevado como para garantizar que su alcance comprenda a los grandes patrimonios.

8. Con respecto al **impuesto al valor agregado**, apuntar a un impuesto de base amplia, y reducir progresivamente las tasas vigentes, eliminar el pago de otros impuestos a cuenta del IVA como también la aplicación del IVA como instrumento de promoción económica.

9. Reducción progresiva del **impuesto a los débitos y créditos bancarios**, hasta su completa eliminación en un quinquenio; incorporación de lo recaudado al régimen de coparticipación federal de impuestos.

10. Gravar de forma selectiva y con tasas más elevadas **bienes de consumo suntuario** destinados a los **sectores de mayores ingresos**. Tender a la asignación de lo recaudado en concepto de **impuestos internos a las Provincias**.

11. Promover el tratamiento y sanción de una **nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos** sobre bases de mayor equidad en las relaciones fiscales entre Nación y Provincias.

302

12. En el contexto del punto anterior, consolidar y **reprogramar la deuda provincial con la Nación** en línea con las condiciones en que la Nación reprogramó sus propias deudas.

V.2. Política financiera y monetaria

El eje de la propuesta consiste en sugerir una utilización de la política monetaria consistente con el desarrollo productivo. Asimismo, introducir cambios en la conformación del sistema financiero, para ponerlo al servicio de una estrategia de desarrollo económico y social. El objetivo es **reducir el cortoplacismo** y la orientación del crédito hacia el consumo, recomponer la **oferta de crédito** y **reducir la segmentación en el mercado** de modo tal de democratizar el acceso al crédito llegando a las empresas de menor tamaño y a las regiones más relegadas.

Por lo anterior, se sugieren, entre otras, las siguientes acciones:

1. Creación de **Bancos de Desarrollo Regionales (BANDER)** para el financiamiento de largo plazo (entre 5 y 10 años) exclusivamente para inversiones de micro, pequeñas y medianas empresas, fijación de montos máximos por tomador y/o grupo económico, políticas y procedimientos crediticios claramente explicitados en el Manual de Créditos, oficiales de crédito entrenados, y estrecha articulación con las Universidades y otros organismos técnicos de la región. El origen de los fondos debe provenir de recursos públicos asignados de manera explícita en el presupuesto nacional, complementado inicialmente con parte de la masa de recursos liberados como resultado de la reprogramación de la deuda provincial con el gobierno nacional.

2. El compromiso con la **banca pública y la permanencia del Banco Nación como entidad pública** debe manifestarse en medidas efectivas encaminadas a la modernización tecnológica, capacitación del personal y mejoras en la prestación de servicios. En materia crediticia deberá concentrarse exclusivamente en los segmentos de pequeñas y medianas empresas, e incorporar como norma de gestión la más amplia publicidad y transparencia de las operaciones de crédito y

el grado de cumplimiento de los mismos.

303

3. **Regular la oferta monetaria** en base a indicadores de la evolución de la economía pero con la flexibilidad que exige la necesidad de sostener los niveles de actividad y de atender a las variaciones de la demanda monetaria.