

RIESGO Y DERECHOS SOCIALES: LA VISIÓN DEL BANCO MUNDIAL Y SU IMPACTO EN ARGENTINA

Horacio Javier Etchichury
Universidad Nacional de Córdoba /CONICET

RESUMEN

El trabajo revisa la visión del Banco Mundial en materia de políticas sociales según el planteo efectuado en la edición 2014 del *World Development Report*, centrada en las nociones de riesgo y administración del riesgo. Se coteja esta visión con el marco de derechos sociales que la Argentina ha reconocido y consagrado en su Constitución. El texto analiza las tensiones entre las pautas derivadas de las propuestas del Banco Mundial y las obligaciones del Estado argentino.

PALABRAS CLAVE: Banco Mundial, Derechos Sociales, Manejo del riesgo

ABSTRACT

This article reviews the World Bank's vision on social policies as expressed in the *World Development Report 2014*, centered in the notion of risk and risk management. The article compares this vision with the social rights framework adopted in Argentina's Constitution and in human rights treaties ratified by Argentina. The article describes the tensions between the Bank's policy proposals and Argentina's legal obligations under international and constitutional law.

KEYWORDS: World Bank, Social rights, Risk management

SUMARIO:

1. *Introducción.*
2. *El Banco Mundial y el World Development Report.*
3. *Riesgo y manejo del riesgo: la omisión de los derechos humanos.*
 - 3.1. *La omisión de los derechos humanos.*
 - 3.2. *El manejo del riesgo.*
 - 3.3. *¿Debe haber una mención a los derechos humanos?*
4. *El rol del Estado en el informe del BM.*
 - 4.1. *El rol subsidiario del Estado.*
 - 4.2. *El rol limitado del Estado.*
 - 4.3. *El rol focalizado del Estado.*
5. *El World Development Report 2014 y el orden jurídico argentino.*

1. Introducción

En este trabajo reviso la concepción de políticas sociales planteada por el Banco Mundial en la edición 2014 del *World Development Report*, su publicación insignia. Cotejo esa visión con el marco de derechos sociales contenidos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, para señalar las tensiones y contradicciones derivadas de un hecho central: la ausencia de una perspectiva de derechos humanos en la publicación del Banco. En particular, analizo qué consecuencias puede acarrear esta inconsistencia para un país como Argentina, que además de ser un Estado cliente del Banco, ha reconocido y consagrado en su Constitución con la máxima jerarquía el entramado de derechos humanos fijados en pactos y declaraciones.

Argentina, en efecto, ha dado la máxima jerarquía a los tratados de derechos humanos (art. 75 inc. 22 de la Constitución argentina), incluyendo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Sus cláusulas, como el resto de los artículos de la Constitución, tienen carácter supremo en el orden jurídico interno (art. 31 de la norma; es un texto similar al de la *supremacy clause* incluida en la Constitución estadounidense, art. VI). Ni las leyes ni los decretos presidenciales ni las sentencias judiciales pueden contradecir los derechos constitucionales. Si lo hacen, puede impugnarse su constitucionalidad, incluso por vía judicial ante acciones u omisiones que los afecten, a través, por ejemplo, de la acción de amparo prevista en el art. 43 de la Constitución¹. También organizaciones no gubernamentales o el Defensor del Pueblo pueden presentar amparos a nombre de grupos o colectivos. En esos casos, los efectos de la sentencia abarcan a todo el conjunto afectado. A la vez, Argentina ha ratificado el Protocolo Opcional² del PDESC. Ello le permite a los

¹ Véase JIMÉNEZ (2015).

² El Protocolo Opcional del PDESC entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Al 03 de noviembre de 2015, los 21 Estados parte del Protocolo son: Argentina, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Gabón, Italia, Luxemburgo, Mongolia, Montenegro, Níger, Portugal. San Marino y Uruguay. Véase:

habitantes del país plantear quejas individuales por violaciones de derechos contenidos en el Pacto por ante el órgano de monitoreo de ese tratado. Se trata del Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Comité DESC). Ese mecanismo es reconocido por un número creciente de Estados, por lo que las conclusiones de este escrito pueden tener un interés que excede al del caso argentino.

A continuación, expongo las características centrales del Banco Mundial y su publicación insignia, el *World Development Report*. Luego describo el contenido y planteo general de su edición 2014, centrada en la noción de riesgo en relación con el desarrollo. A partir de ello, me dedico a exponer la ausencia de un enfoque de derechos humanos en el informe, destacando las consecuencias que ello acarrea para países que –como Argentina– han ratificado sus obligaciones en base al derecho internacional de los derechos humanos.

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

Dentro del Grupo Banco Mundial, la institución principal es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En el presente trabajo llamaremos “Banco Mundial” (BM) al BIRF. Fue creado junto al FMI en 1944; ambas instituciones eran parte de un plan para evitar crisis económicas luego de que la guerra concluyera. Proveerían créditos a los países afectados por el conflicto, con el objetivo de ayudar a su reconstrucción; y más adelante, los préstamos se orientarían a los nuevos Estados surgidos del proceso de descolonización y al resto de países en vías de desarrollo, siempre invocando como finalidad la de contribuir al despliegue de todo el potencial de esas sociedades. Cada financiamiento se dirige a un proyecto, elaborado a partir de un ciclo que incluye diversas etapas de negociación entre el Banco y el Estado, en un prolongado “diálogo de políticas” sostenido con el gobierno interesado³. Todas las etapas quedan expresadas en diversos documentos: marco de políticas, informe de estrategia del país, etcétera, que delinean una estrategia macroeconómica y sus elementos sectoriales. Este sistema de ayudas al desarrollo plantea varias cuestiones, entre ellas una crucial: ¿quién controla los recursos provistos a los países? ¿Quién define sus usos, quién impone las condiciones?⁴ Aquí es donde cobra enorme relevancia el mecanismo de gobierno vigente en el BM.

Desde su fundación el Banco se gobierna por voto ponderado: la capacidad decisoria de cada Estado depende de los fondos que aporte. Estados Unidos cuenta con el 16,8% de las acciones en el BM; los países del G8 en conjunto reúnen un 44%⁵. Esta importancia de los países centrales se proyecta en los órganos de gobierno. La máxima autoridad formal es la Junta de Gobernadores, estructurada sobre una representación igualitaria: cada país socio tiene un representante. La Junta sesiona una vez por año. Por ello, la mayor parte de las atribuciones queda en manos de la Junta de Directores Ejecutivos, que se reúne dos veces a la semana. Esta Junta de Directores toma todas las decisiones importantes, tales como aprobar o rechazar una solicitud de crédito. Japón, Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia nombran –individualmente– un director ejecutivo. Los demás países se reúnen por grupos y suman su poder de voto para nominar un director que represente a cada grupo⁶.

Los recursos que maneja el Banco sirven para comprender su influencia: entre 20 y 25 mil millones de dólares anuales, mientras que el Programa de Naciones Unidas para el

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en
(última visita, 03 de noviembre de 2015).

³ GHAZI (2005): 250-251; BANCO MUNDIAL (2007): 78-80.

⁴ PAYER (1982): 359.

⁵ ABOUHARB y CINGRANELLI (2007): 108.

⁶ GHAZI (2005): 21; BANCO MUNDIAL (2007): 8

Desarrollo (PNUD) cuenta con menos de 3 mil millones por año⁷. Y por otra parte, el BM tiene en sus filas abundante personal: en 2007 un total de 12.500 personas de 160 países diferentes trabajaban en el Banco, ya sea en la sede central o en oficinas de los países receptores de asistencia financiera⁸.

Su influencia no es sólo monetaria, sino que el BM hoy también es visto como una “institución educadora”, un “banco de conocimiento”⁹. Lleva adelante enormes esfuerzos de investigación y difusión, con muchísimo material publicado, generalmente bajo licencias libres, a fin de asegurar su difusión¹⁰. Se le critica, por supuesto, que no presta atención suficiente al trabajo de otras instituciones dedicadas al desarrollo. Su personal técnico, aunque tiene distintas nacionalidades, proviene –mayoritariamente– de las escuelas de posgrado estadounidenses. En sus intervenciones conceptuales el BM intenta modificar el sentido de la historia y las relaciones políticas de los países clientes, constituyéndose así en “financiamiento y artífice de las políticas nacionales de los países pobres”¹¹.

Una de las numerosas publicaciones del Banco ocupa un lugar prominente: se trata del *World Development Report* (el título en español es *Informe sobre el Desarrollo Mundial*¹²). Esta publicación anual expone las preocupaciones e ideas actuales del BM y, si bien no es el elemento definitorio de todas las políticas que la institución propone, expresa la evolución de sus ideas, posturas y pensamiento en torno a una cuestión central, fijada como eje de cada versión del informe¹³.

La edición 2014 del *WDR* se centra en las nociones de riesgo y manejo del riesgo, tomándolas como claves para analizar los problemas que enfrentan los individuos y los Estados. Lleva por título *World Development Report 2014. Risk and Opportunity. Managing risk for development*¹⁴ (en adelante, *WDR* o “el informe”). Como propuesta general, el texto busca revisar diferentes áreas bajo el prisma del riesgo (y su correlato, la oportunidad). Luego recomienda una serie de políticas orientadas a enfrentar esos riesgos, evitarlos o bien superarlos. El manejo del riesgo se presenta como una herramienta para el desarrollo.

En este artículo me propongo revisar el marco conceptual y las propuestas concretas del informe. A lo largo de la exposición, los números entre paréntesis remiten a las páginas de esta edición del *WDR*.

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

En el informe, se define al riesgo como “la posibilidad de una pérdida” y se aclara que muchas veces es necesario correr un riesgo a fin de perseguir una “oportunidad”, entendida como la posibilidad de una ganancia, el lado positivo del riesgo (11). De modo que el riesgo no siempre tiene un sentido perjudicial. Cammack explica que el Banco, como otras agencias multilaterales de desarrollo, reconoce riesgos negativos y positivos. Los primeros

7 KILLINGER (2003): 74; BANCO MUNDIAL (2007):76.

8 BANCO MUNDIAL (2007): 13, 60, 87; SARFATY (2009): 647.

9 CAMMACK (2011): 2.

¹⁰ Al 01 de noviembre de 2015, el repositorio abierto de publicaciones del Banco Mundial cuenta con más de 19.000 títulos, todos ellos descargables gratuitamente (y en muchos casos, con licencia para su reutilización, incluso comercial, y para su traducción). Véase <https://openknowledge.worldbank.org> (visitado por última vez el 01 de noviembre de 2015).

¹¹ MURILLO (2008): 103-104.

¹² Si bien el Banco es una organización internacional, el *World Development Report* se publica en inglés. Sólo su primer capítulo (generalmente titulado “Overview”, una especie de resumen general del texto) y unos cuadros sinópticos se publican en otros idiomas (español, francés, árabe, ruso, chino y portugués).

¹³ SINDZINGRE, 2004: 166; KILLINGER, 2003: 66.

¹⁴ Disponible en: <http://go.worldbank.org/OSAT4FHFP0> (última visita, 01 de noviembre de 2015).

son aquellos que impiden el funcionamiento normal de la estructura de mercados e intercambios que esas instituciones fomentan. En tal caso, por ejemplo, la guerra o las catástrofes naturales podrían verse como “riesgos negativos”, ya que alteran la posibilidad de que se desarrolle un comercio pacífico y seguro. Por otra parte, existen los “riesgos positivos”, esto es, aquellos que son parte de la organización social y económica que el Banco fomenta. Por ejemplo: en la búsqueda de competitividad en los mercados globales, las empresas corren el riesgo de ser excluidas por sus rivales y luego desaparecer; a su turno, las personas que trabajan se exponen al riesgo de perder su empleo o de sufrir bajas salariales. La labor del Banco, según Cammack, es impulsar políticas que alienten (o en cierta medida, obliguen) a las personas a tomar estos riesgos positivos a fin de consolidar la construcción de un mercado global¹⁵. No se distingue entre riesgos creados por la actividad humana y aquellos generados por causas naturales.

Por otra parte, el informe divide los riesgos en propios de la persona (“idiosincráticos”) y propios del sistema, o riesgos de gran escala (“sistémicos”). Esta visión presupone la posibilidad de una distinción analítica entre los hechos negativos o pérdidas, según su origen sea individual o social. Esta separación puede no ser tan nítida, y más aún: el intento de clasificación puede ocultar –precisamente– la conexión entre situaciones individuales y condiciones o políticas generales. A modo de ejemplo: el informe incluye entre los riesgos idiosincráticos la enfermedad y el desempleo (4, 19). Si bien es posible indicar factores personales que generan esa situación, resulta innegable que el marco general en materia de salud pública o de mercado laboral juega un papel. Más aún: el vínculo entre lo personal y lo social se evidencia en que ambas situaciones de carencia pueden resultar más o menos graves según las características que presenten los sistemas de salud o de protección contra el desempleo en esa comunidad. Por lo tanto, el riesgo de estar sin trabajo puede no ser solo “idiosincrático” sino también “sistémico”, tanto en su causa como en su impacto.

En el informe, el manejo del riesgo se define como un proceso para enfrentar los riesgos, aunque probablemente aquí quienes preparan el texto tengan en cuenta solo los riesgos “negativos” ya mencionados más arriba. Los “positivos”, por el contrario, no se enfrentan, sino que se fomentan: son el modo de entrar en la economía globalizada¹⁶.

Volviendo al manejo de los riesgos (negativos), éste incluye dos componentes centrales: la preparación y la superación (*coping*¹⁷). La preparación frente al riesgo comprende tres elementos: el conocimiento, la protección y el seguro. Estos tres recursos se desarrollan en la fase de superación.

En el planteo del *WDR*, el *conocimiento* permite reducir la incertidumbre. No se trata sólo de información, sino que incluye su uso para evaluar la real exposición al riesgo en cuestión, y así decidir el curso de acción a tomar. Entre los elementos necesarios para este componente, el informe cita las estadísticas financieras y laborales, los datos de mercado y los pronósticos del clima. Una vez más se evidencia la agrupación de riesgos naturales (clima) y sociales (mercado laboral) bajo una misma categoría. Sin embargo, el informe emplea términos diferenciados. Por una parte, menciona que los agricultores de Ghana tienen acceso a la “información de mercado” en sus teléfonos celulares, lo que les permite “mejorar sus respuestas a los cambios en la demanda y los precios agrícolas”. Por otra parte, pocas líneas más abajo, el informe destaca que “la globalización y los avances científicos también han permitido comprender mejor numerosos agentes patógenos, específicamente saber cómo detectarlos y diagnosticarlos con rapidez para controlar la enfermedad” (13). Si bien en ambos casos se alude al conocimiento, llama la atención el

¹⁵ CAMMACK (2011): 5.

¹⁶ CAMMACK (2011): 5.

¹⁷ En la traducción oficial al castellano (que solo abarca el primer capítulo, “*coping*” se traduce como “recuperación y aprovechamiento”).

rol diferente en cada caso. Sobre el mercado (un ámbito social) sólo se aspira a tener descripciones (datos), que permitan adaptarse (y no modificar la situación). En cambio, el conocimiento sobre las enfermedades (fenómeno natural) sí apunta a una transformación, entendida como la prevención y curación. Dicho de otra forma: sobre una institución social (el mercado), el informe parece centrarse en un conocimiento que la naturaliza, presentándola como inmodificable.

La *protección* incluye toda acción que reduce la probabilidad y alcance de resultados negativos, o incrementa la de los positivos. El acceso a saneamiento o a vacunas, o el uso de alertas meteorológicas son ejemplos de medidas de protección, y luego el informe agrega las políticas fiscales y monetarias “bien fundadas” como una forma de protegerse contra las recesiones.

Finalmente, el *seguro* es definido como un instrumento que permite “transferir recursos entre personas o a través del tiempo, desde estados favorables hacia estados negativos” (14). Esto no sólo abarca los seguros contratados a través del mercado, sino también el auto-seguro (por ejemplo, conservar joyas para una eventual urgencia económica) o bien “microseguros” comunitarios informales. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC), según el informe, son otra forma de seguro, que transfiere recursos desde el Estado hacia las personas vulnerables. Se trata de programas que entregan una suma de dinero a las familias a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones, generalmente ligadas a la educación y controles sanitarios de los niños y las niñas de ese hogar¹⁸.

3.1. La omisión de los derechos humanos

A lo largo de la exposición, el informe en ningún momento menciona a los derechos humanos como un instrumento para definir las acciones del Estado en materia de preparación y -especialmente- de superación del riesgo. En otras palabras: hay un repertorio de acciones que el Estado puede tomar frente a los riesgos, pero no son evaluadas a la luz de un criterio ineludible: su compatibilidad con los derechos humanos, entendidos como un marco jurídico al que una enorme mayoría de países han dado su adhesión con carácter vinculante (por ejemplo, mediante la ratificación de los tratados pertinentes). Entonces, por ejemplo, las políticas fiscales “bien fundadas” aparecen –como ya señalé más arriba– entre las herramientas preventivas (por ejemplo, de una recesión). Sin embargo, tales políticas no sólo deben revisarse según su viabilidad técnica o su digeribilidad política, sino también de acuerdo a su coherencia con los compromisos que un Estado ha asumido al reconocer derechos humanos. Supongamos que parte de esas políticas “bien fundadas” incluyen recortes en ciertas prestaciones sociales (a fin de reducir el déficit fiscal); ¿cómo compatibilizarlas con el principio de no regresividad¹⁹ en el nivel de goce de los derechos sociales, previsto en el art. 2 del PDESC?

Por otra parte, la ausencia de la referencia a derechos humanos trae otra consecuencia. Cuando se hace referencia a las vacunas, o a las TMC, no se las define como derechos, sino como acciones estatales adoptadas en virtud de la conveniencia del Estado, y no como cumplimiento de una obligación debida a la población. Por ello, por ejemplo, se habla siempre de “beneficiarios” de políticas estatales, y no de titulares de derechos (129, 131).

Este planteo representa, en general, el enfoque usual y consolidado del Banco, que no diseña sus políticas ni evalúa sus proyectos a partir de los tratados internacionales de derechos humanos²⁰. El BM, invocando su carácter “técnico” y su compromiso de no interferir en los asuntos internos de los países clientes, no admite estar obligado por esos

18 Véase FISZBEIN *et al.* (2009).

19 COURTIS (2006).

20 DARROW (2003).

tratados²¹. No hay acuerdo claro entre los especialistas acerca de este punto, lo cual favorece a la posición del Banco²², que se atribuye un amplio margen para el diseño de políticas.

Otras instituciones comparables, como la UNESCO, ya han adoptado el enfoque de derechos humanos. En tanto el BM no posee ninguna política operativa en ese sentido, ya que afirma que su objetivo es fomentar el desarrollo que es la condición indispensable para la vigencia de todos los derechos humanos²³. Así lo ha expresado, por ejemplo, en su comunicación ante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, en 1993²⁴. Pero la realidad parece desmentir ese planteo: un estudio empírico demuestra que los programas de ajuste estructural del Banco y del FMI debilitan el respeto por los derechos humanos, particularmente en el caso de los derechos económicos y sociales, en especial los de las personas más pobres²⁵. No toma en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos del país receptor al momento de diseñar las políticas que se incluirán en un proyecto. Estos derechos siguen siendo una cuestión marginal en el BM²⁶. El Banco se dedica a proponer soluciones técnicas, sin considerar a los derechos humanos (y en particular, los derechos sociales) como un límite a las opciones disponibles²⁷. Solo las consideraciones de eficiencia aparecen como pautas para la definición de propuestas políticas. La concepción dominante sobre los derechos humanos en el ámbito del Banco refleja la sostenida por el grupo profesional prevaleciente en la institución: el de quienes se han formado en un determinado marco teórico de la economía²⁸. Bajo ese planteo, los derechos humanos tienen un carácter instrumental: se justifica respetarlos solo en cuanto pueda aportar al desarrollo económico. Se adopta un enfoque pragmático para decidir la implementación de estos derechos. Puede haber, además, compensaciones o compromisos entre los objetivos económicos y los derechos humanos debido a la escasez de recursos.

3.2. El manejo del riesgo

La ausencia de un enfoque de derechos humanos acarrea otra consecuencia, esta vez en relación con las responsabilidades del Estado. Si se adopta una visión fundada en los derechos humanos, muchos de los riesgos mencionados en el informe se configuran como amenazas a la efectiva vigencia de un derecho. Bajo esa concepción, la responsabilidad estatal aparece nítida. En general, se reconoce que los derechos humanos generan en los Estados tres tipos de obligaciones²⁹: respetar, proteger y satisfacer. “Respetar” significa que el Estado por sí mismo no debe afectar el goce de un derecho, mientras que “proteger” exige impedir que personas particulares violenten el derecho de un individuo³⁰. Finalmente, el deber de “satisfacer” pone al Estado en la obligación de garantizar y promover el goce efectivo de un derecho, a través de acciones positivas.

El planteo del *WDR*, por omitir el marco de derechos humanos, es diferente. Para el manejo del riesgo se convoca la intervención de distintos actores: las personas, las

21 GHAZI (2005): 82-83.

22 SARFATY (2009): 647-648.

23 GHAZI (2005): 60.

24 BANCO MUNDIAL (1993): párgs. 13 y 14.

25 ABOUHARB y CINGRANELLI (2007): 230, 234-235.

26 SARFATY (2009): 659-662.

27 DARROW (2003): 19, 51, 149.

28 SARFATY (2009): 677-678.

29 SCOTT y MACKLEM (1992): 74; ABRAMOVICH y COURTIS (2002): 31.

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

familias, las comunidades, las empresas³¹, el Estado y la comunidad internacional. Cada actor, bajo esta concepción, se ocupa de administrar o tratar un riesgo determinado. Para saber cuál corresponde a cada uno, el informe propone dos criterios: 1) subsidiariedad (“los riesgos deben administrarse al nivel más bajo posible para aprovechar la proximidad y el conocimiento de los agentes”; 2) ventaja comparativa (debe actuar el sistema que sea más efectivo) (20). Aquí se observa el cambio del eje de responsabilidad: desde el Estado hacia un abanico de instituciones. El Estado deja de ser el garante principal de la salud, la educación o la vivienda (afectados por diversos riesgos: enfermedad, analfabetismo, intemperie), para derivar responsabilidades hacia otros actores. Tal planteo sería inadmisibles bajo un esquema de derechos que generan un conjunto de deberes estatales.

El informe, en cambio, aplicando los criterios de subsidiariedad y ventaja comparativa, sostiene que los individuos y las familias son los que mejor pueden enfrentar pequeños riesgos idiosincráticos. Las comunidades (que no son entes públicos, sino que abarcan simplemente a grupos de personas) crean seguros informales para enfrentar otros riesgos idiosincráticos (23). Por su parte, las empresas y el sector financiero tienen la capacidad para manejar grandes riesgos idiosincráticos, tales como perder el empleo o sufrir el incendio del hogar (20).

Aquí cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, el desempleo es también efecto de una situación sistémica y no personal. Según explica Harvey, incluso en los períodos de prosperidad siempre hay menos empleos que personas. La diferencia con las etapas recesivas se halla solo en la cantidad y características de personas desempleadas. La falta de empleos es la verdadera (y obvia) causa del desempleo. Esto significa, concluye Harvey, que la situación de estar sin trabajo no depende únicamente de las conductas individuales, sino de la organización económica vigente³².

En segundo lugar, la omisión del marco de derechos humanos muestra aquí un efecto claro. El manejo de los dos riesgos dados como ejemplo no depende sólo de la existencia de seguros, siempre y cuando incorporemos la perspectiva de los derechos. Cabe en este punto poner atención al PDESC, ratificado hasta hoy por 164 Estados³³. Su órgano de monitoreo es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante, Comité DESC). Este órgano elabora informes sobre el cumplimiento que los Estados hacen de las obligaciones fijadas en el PDESC; emite también Observaciones Generales (OG), explicando el sentido de los artículos del tratado. El PDESC consagra el derecho a trabajar (art. 6, que incluye “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”) y el derecho a la vivienda (art. 11). El Pacto plantea mecanismos para superar los dos riesgos aludidos en el informe (desempleo y falta de vivienda) mediante la actuación estatal; allí reside el compromiso adoptado a través de la ratificación del Pacto. Más aún: la protección contra el desempleo es en sí misma un derecho humano, consagrado en el art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). El art. 6 del Pacto agrega que los Estados “tomarán medidas adecuadas para garantizar ese derecho” (a trabajar). El PDESC incluye, entre otras medidas, “programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir [...] la ocupación plena y productiva”. Bajo este modelo, el Estado no puede apenas confiar en la marcha de la economía como fuente de nuevos puestos. Existe un deber estatal de actuar, con mayor o menor vigor, para alcanzar el pleno empleo, esto es, la situación en la que toda persona tiene un trabajo con un salario

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

³² HARVEY (2002): 434-435.

33 Datos actualizados al 03 de noviembre de 2015; véase

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=IV-3&src=TREATY

adecuado³⁴.

En un marco de derechos humanos, no puede depender solo del mercado que una persona pueda sostenerse a pesar de no tener trabajo o vivir aunque no tenga un lugar físico digno para hacerlo. El *WDR* menciona a las empresas y al sistema financiero, en cambio, mostrando que en su planteo la cuestión debe resolverse, primariamente, mediante a los mecanismos de mercado. En ese ámbito la asignación de los recursos para la superación de riesgos se hace de acuerdo al poder adquisitivo; en cambio, siguiendo el esquema del PDESC, el acceso a los recursos se adquiere por la condición humana, con independencia de la situación económica o del peso relativo en los mercados.

3.3. ¿Debe haber una mención a los derechos humanos?

En este punto cabe una aclaración. Podría objetarse la crítica que acabo de exponer, señalando que, al fin y al cabo, el informe es un documento técnico, sin carácter normativo. Por ello, la falta de referencias a los derechos humanos resultaría lógica; un texto técnico busca solo describir y explicar los mecanismos del riesgo. No apunta a ordenar o prescribir medidas. De modo que no habría espacio en el informe para evaluaciones (a partir de los derechos, o de cualquier otro criterio), porque no hay directivas, sino apenas una exposición de cómo funcionan los mecanismos de prevención de riesgos.

Esta apreciación sobre el informe es incorrecta. Al igual que otras publicaciones del Banco, este libro propone, explícitamente, pautas de acción. No solo hay recomendaciones a lo largo del texto, sino que hay un cuadro que sintetiza las recomendaciones (38) y un apartado completo de siete páginas (278-275) está titulado “Enfoque en la reforma de políticas”, y propone 4 reformas concretas; describe el “problema” y postula una “solución” para cada uno de los casos. Ello permite concluir que se trata de un texto de carácter normativo.

Pero hay algo más significativo aún para remarcar la ausencia de la consideración a los derechos humanos. Es que en el *WDR* sí hay referencias a otros derechos, a los que el informe señala como un instrumento valioso en el manejo del riesgo, y, más en general, para el desarrollo. Se trata de los derechos de propiedad (180), aunque muy probablemente se trate de una versión que no tome en cuenta las pautas fijadas sobre ellos en los instrumentos de derechos humanos³⁵. Adoptando un planteo normativo, el informe recomienda explícitamente garantizar derechos de propiedad seguros y respetados, lo que permite transferir bienes y usarlos como garantía al pedir un crédito (38, 122, 186). De modo más general, el texto sostiene que asegurar un mejor clima de negocios es esencial (180). Existe entonces una referencia selectiva a un grupo de derechos; esto hace más visible la omisión respecto de los derechos humanos, y –por otra parte– deja en claro la falta de fundamentación para esa ausencia de referencias.

Como se ha indicado más arriba, el análisis de las alternativas en materia de preparación y superación de riesgos no incluye la compatibilidad con los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales. El criterio definitorio es la conveniencia o inconveniencia de cada medida. Por ello, varias de las propuestas recomendadas podrían resultar contrarias a los derechos humanos y por tanto –en muchos casos– ilegales en el marco jurídico de un país concreto. En el caso de Argentina, no se trata solo de un país que

34 HARVEY (2002): 373, 405, 468.

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

ha ratificado el PDESC (como otros 163 Estados), sino que le ha dado además la misma jerarquía que a la Constitución (así se fija en el art. 75 inc. 22 de la ley suprema). Por lo tanto, en Argentina un problema de derechos humanos es, a la vez, un problema constitucional.

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

La flexibilidad es, según explica el informe, uno de los instrumentos del sector empresario para prevenir o superar riesgos. Es la capacidad de la patronal y el personal para ajustarse a condiciones cambiantes. No es solo la facilidad para despedir trabajadores, aclara el texto (26), sino que incluye la facultad del personal y la patronal para “modificar salarios y niveles de empleo potencialmente en su interés mutuo” (172), lo que facilita “la adaptabilidad de salarios y horas de trabajo” (186).

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

Hay que volver sobre esto para verlo con detenimiento. La formalidad aparece en el *WDR* como una protección para la sociedad; no para las personas. El informe describe una tensión entre la necesidad de la economía de tener flexibilidad y la necesidad de la sociedad de tener protecciones legales y regulatorias. No aparece el derecho individual, el derecho humano del trabajador. El Estado tiene el rol de equilibrar esas dos necesidades (27). La regulación debe ser “sensata” (172); no se toma la coherencia con el marco de derechos humanos como criterio de evaluación. La informalidad se presenta como síntoma y no como causa del subdesarrollo (176): en lugar de resolver la informalidad que afecta concretamente los derechos laborales de las personas, la propuesta es modificar el subdesarrollo que sería la causa detrás de la falta de cumplimiento de las normas.

Dicho de otra manera: la informalidad laboral no es analizada en el *WDR* como violación de derechos humanos laborales. Así la define, en cambio, el Comité DESC en el párrafo 10 de su OG 18 (2005). El trabajo informal, además, no garantiza los derechos contenidos en el art. 7 del PDESC, que fija las condiciones de trabajo “equitativas y satisfactorias” a las que tiene derecho toda persona, incluyendo la seguridad y la higiene, el descanso y el tiempo libre, las vacaciones periódicas pagadas, y también una remuneración que “como mínimo” asegure a quien trabaja y su familia “condiciones dignas de existencia” según las disposiciones del Pacto, esto es, gozando del resto de los derechos sociales. Sin empleo formal, esos derechos también están en riesgo o sufren violaciones. Un puesto de trabajo formal debe ajustarse a las pautas previstas en el derecho vigente en cada país. Además, como ya se ha señalado, tampoco pueden recortarse o eliminarse estas premisas: el Pacto prohíbe retroceder en el nivel de goce alcanzado para cada derecho. Según el art. 2 del PDESC, cada Estado “se compromete a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Así, el Estado debe mejorar continuamente el nivel de goce de los derechos, avanzando en su implementación. A la vez, no puede recortar los logros ya alcanzados: este es el citado principio de “no regresividad”, que impide los retrocesos³⁶.

36 Véase COURTIS (2006); SEPÚLVEDA (2006): 124.

La propuesta del informe es diferente: “La flexibilidad es un objetivo razonable de corto plazo. La formalidad es un objetivo de largo plazo. En el corto plazo, es crítico ayudar a las empresas a ajustarse a las siempre cambiantes circunstancias del mundo, incluso sin formalidad” (179, reiterado en 186). Dicho de otra forma: es recomendable aceptar violaciones del derecho vigente (inclusive de derechos humanos sociales) si ello permite a las empresas adaptarse a lo que los mercados exigen. Se subordinan los derechos al mercado, en una concepción que contradice expresamente el mandato de los tratados internacionales de derechos humanos. Se ofrece una fundamentación pragmática: “La formalización basada en la aplicación rígida de las leyes y regulaciones no es la solución [...] El sector empresarial completo estaría peor en una economía plenamente formal pero esclerotizada” (184). Esto exigiría precisar qué significa “estar peor”, y desde qué punto de vista se define esa línea de mejora o retroceso. Solo está claro que la pauta no es la de los derechos humanos consagrados en instrumentos ratificados por una amplísima mayoría de Estados.

4. El rol del Estado en el informe del BM

Más arriba se ha explicado que bajo los tratados de derechos humanos (incluyendo al PDESC) los Estados adquieren se obligan a respetar, proteger y satisfacer cada derecho. Las obligaciones de “respetar” y “proteger” no se limitan a conductas negativas. Abarcan, además, protecciones especiales a grupos vulnerables³⁷, en particular durante periodos de ajuste económico³⁸; y también el deber de proveer recursos efectivos, judiciales y de otro tipo, idóneos para proteger los derechos sociales; no bastan los previstos para los otros derechos³⁹. El informe del BM, por el contrario, señala un Estado con un perfil muy diferente. En las recomendaciones del Banco, el Estado tiene un rol subsidiario, limitado, focalizado y complementario de la iniciativa privada.

4.1. El rol subsidiario del Estado.

Aquí se aplica el principio de subsidiariedad ya expuesto. En lugar de un compromiso para respetar, proteger y cumplir un derecho, el informe propone que el Estado se encargue de administrar el riesgo sistémico a nivel regional y nacional, proveyendo bienes públicos (tales como la defensa, la infraestructura y “ley y orden”) y políticas públicas (regulación, política económica) (19), además de “complementa[r] y apoya[r]” a los individuos, familias, comunidades y empresas (21). Todos estos sujetos privados o particulares tienen a su cargo el prevenir y superar los distintos riesgos que no sean sistémicos y no tengan un alcance regional o nacional. La familia, en esta concepción, es la fuente primaria de apoyo; también lo es la comunidad (19). La educación, por ejemplo, se presenta como “una inversión” de los hogares para prevenir riesgos (desempleo, enfermedades, etcétera) y se postula que la educación pública, “administrada en sociedad con el sector privado”, debe “concentrarse en habilidades flexibles, adaptables a los cambiantes mercados laborales” (38). Se reformula un derecho (educarse) convirtiéndolo en una herramienta sujeta a la disponibilidad de fondos para “invertir”, y no orientada a las finalidades que –por ejemplo– prevé para la educación el art. 13 del PDESC, sino dirigida a seguir las preferencias de los tomadores de empleo. Y bajo este planteo, las responsabilidades estatales se diluyen, quedando como un recurso subsidiario.

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

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

39 OG 3 (1990), parág. 5. Véase también ABRAMOVICH y COURTIS (2002): 85, 87.

Es necesario señalar, sin embargo, que el informe aconseja al Estado brindar “asistencia directa” a las personas vulnerables. No aparece aquí una obligación estatal, ni hay reconocimiento de un derecho a tal asistencia (un derecho previsto, por ejemplo, en los arts. 9 y 11 del PDESC). Esta política se define únicamente a partir consideraciones pragmáticas: evitar la caída de las personas por debajo de ciertos mínimos vitales tiene consecuencias que para el BM son positivas. Por ejemplo: el apoyo estatal a quienes se hallan en situación más desesperante puede ayudar a promover un sector empresario más dinámico (183), haciendo más sencillo pasar de un empleo a otro (esto es, ser despedido). Como ejemplo, se cita el caso de Dinamarca, donde la facilidad para despedir personal se une a un conjunto de prestaciones que recibe el individuo cesanteado (41), para dinamizar la circulación de personas entre las empresas.

Más importante aún: la financiación estatal de estas prestaciones permite liberar a las empresas de la indebida carga de hacer aportes patronales, –o como las llama el informe– “impuestos al trabajo” (180, 184). Aquí cabe señalar que no se trata, en rigor, de impuestos al trabajo, sino de contribuciones que el sistema de seguridad social requiere y el hecho imponible no es “el trabajo”, sino la mayor capacidad económica puesta de manifiesto en la aptitud para contratar personal dependiente. El texto del BM aconseja discutir la posibilidad de que el acceso a las prestaciones sociales básicas no dependa de la condición laboral (29, 38). Ello podría “mejorar la flexibilidad del sector empresario y proteger a los vulnerables, empleados o no” (186). Queda a cargo del Estado, y no de las empresas, la obligación de prestar asistencia cuando las personas o las comunidades no logren proveer a su propio bienestar presente o previsión a futuro.

4.2. El rol limitado del Estado.

Bajo este planteo de actuación subsidiaria, el Estado tiene otro límite: según el informe, solo debe garantizar una cobertura mínima. Debe proveer “servicios sociales esenciales”, “buenos, aunque básicos” (23). Así, el *WDR* se aparta explícitamente de la obligación estatal fijada por el art. 11 del PDESC: garantizar “un nivel de vida adecuado”, incluyendo alimentación, salud y vivienda, además de “una mejora continua de las condiciones de existencia”. No hay allí una referencia a lo “básico”, o a lo “esencial”, sino al carácter “adecuado” de las condiciones de vida y al progreso permanente que el Estado debe asegurar. Resulta fácil comprender que un servicio “básico” no puede ser siempre “bueno”: cuando las necesidades trasciendan lo “básico”, el servicio ya dejará de ser “bueno”. Está en desarrollo una animada discusión acerca de cuál es el alcance de la palabra “adecuado”, en particular a la luz del debate sobre la utilidad del concepto de “núcleo mínimo”. La obligación de garantizar niveles esenciales o un “núcleo mínimo” de los derechos sociales, según ha establecido el Comité DESC en su OG 3 (1990), punto 10, surge del art. 2.1 del Pacto. De acuerdo al Comité, si el Pacto no obligara a un mínimo, no tendría razón de existir. El Comité ha tratado de fijar el nivel mínimo para distintos derechos: educación, en la OG 13 (1999), punto 57; salud, en la OG 14 (2000), puntos 11, 12 y 43. Contra esta noción se ha señalado, en cambio, que poner el énfasis en lo mínimo acarrea dificultades serias, especialmente, según Young, para definir su contenido en cada caso⁴⁰. Y a la vez, el concepto podría servir para justificar el incumplimiento integral de los derechos sociales. Si el Comité llegara a definir los niveles esenciales de goce de los derechos, los Estados tendrían allí una excusa para no avanzar, para permanecer en ese nivel. Por más justificable (o alto) que sea el mínimo, si se adopta con carácter planetario, brindará a muchos Estados la oportunidad de mantenerse en el nivel de las naciones menos desarrolladas⁴¹. De todas

⁴⁰ YOUNG (2008): 126-164.

⁴¹ LEHMANN (2006): 185.

formas, el problema con la sugerencia del Banco no pasa estrictamente por la falta de precisión sobre lo que significa “bueno, pero básico”. El obstáculo central para su admisibilidad bajo un marco de derechos humanos es que parece habilitar el retroceso desde niveles medios o altos de disfrute de un derecho hacia niveles más bajos, contradiciendo el principio de no regresividad.

¿A qué se debe este enfoque minimalista del Banco? La acción estatal debe ser limitada para no afectar la “sustentabilidad fiscal” (29, 41, 126), esto es, la aptitud para no desatender otros renglones del presupuesto. El informe aconseja que los programas tengan un conjunto específico y definido de beneficios, para tener un límite claro respecto de su presupuesto; el énfasis es en la cobertura, no en el contenido (126). Todo ello a fin de preservar la sustentabilidad fiscal, que no es –en sí misma– un derecho humano, sino –en el mejor de los casos– un instrumento para garantizarlos.

Es verdad que el informe aconseja adoptar un seguro social fuerte e inclusivo, pero luego precisa que se trata de brindar “seguros básicos contra la enfermedad y la vejez”: nuevamente hay una limitación que reduce los servicios a los niveles más bajos. La propuesta es que el Estado provea a las poblaciones vulnerables (aunque potencialmente a otros grupos) cuidado médico básico y pensiones, financiados con recursos de impuestos, o incluso cobrando aranceles por las prestaciones médicas. El informe aconseja mantener “los beneficios” en un nivel “modesto”, no sólo para asegurar la viabilidad fiscal, sino también para evitar el “riesgo moral”, esto es, la situación en la que los “beneficiarios” no tomen medidas para protegerse a sí mismos, manteniéndose en el ámbito de la asistencia estatal (184). Esta visión confirma que las prestaciones se definen de acuerdo a la conveniencia del Estado, y no como cumplimiento de las obligaciones estatales de respetar, proteger y satisfacer un derecho. El nivel de lo que se brinda se determina por su aptitud para manipular a la población receptora, y no para garantizar el efectivo goce de derechos.

Dado que promueve un sistema con prestaciones básicas, el informe aconseja que se habilite la posibilidad de contribuciones voluntarias adicionales para acceder a más beneficios. El carácter “voluntario” no es tan claro; si las prestaciones son lo suficientemente “básicas” o bajas, quizá no haya más opción (sensata) que depositar montos suplementarios. Según el informe, el sector privado debería administrar estos aportes adicionales (27, 29), mientras los Gobiernos se dedican a incentivar la autosuficiencia, reemplazando los sistemas jubilatorios de reparto por los de capitalización total (33). En el planteo del *WDR*, las prestaciones deben estar claramente vinculadas a las contribuciones efectuadas (129); ello altera la visión fundada en derechos humanos, donde el derecho no se ejerce según el aporte hecho, sino por el carácter de persona a la que el Estado le reconoce una exigencia fundada en su humanidad. El informe del BM destaca que la voluntariedad de las contribuciones permite que el sistema contributivo no distorsione el mercado de trabajo (129), porque –agrega el texto– los impuestos “al trabajo” reducen los incentivos de las empresas para contratar formalmente a mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables (183). De modo que las prácticas discriminatorias de las empresas empleadoras se vuelven, bajo este planteo, un problema de regulación de aportes patronales.

Fuera de estas prestaciones básicas, el resto de las necesidades se cubrirá mediante mecanismos de mercado (o de programas focalizados). Hay un aire de familiaridad, claramente reconocible. Esto ya se ha formulado en el marco de los ajustes estructurales iniciados en la década de 1980, que impulsan el comercio y la inversión orientada a exportar, de acuerdo con las líneas del posteriormente llamado “Consenso de Washington”, aquel conjunto de principios neoliberales dirigidos a transferir el poder desde el Estado hacia el mercado. Las pautas incluyen la disciplina fiscal estricta, las privatizaciones, la

desregulación en el comercio y el sector financiero, y los recortes en el gasto social⁴². Precisamente, invocando la necesidad de enjugar déficits fiscales y de no fomentar el asistencialismo, en aquel tiempo se redujeron al mínimo las protecciones sociales, privatizando la posibilidad de acceder a mejores prestaciones, según la capacidad monetaria de cada persona. Igual que en el presente *WDR*, la propuesta contrariaba el esquema de universalidad contenido en los instrumentos de derechos humanos.

4.3. El rol focalizado del Estado.

No sólo se propone una función subsidiaria y limitada para el Estado. Reiterando una noción largamente trabajada por el BM, el informe aconseja que las redes de protección social deben ser focalizadas en los más vulnerables (23, 29, 41, 126): solo quienes están en la máxima precariedad deben acceder a estos programas, cuyo diseño debe incentivar el esfuerzo laboral (41), esto es, alentar la búsqueda de trabajo. En principio, la imposición de condiciones parece discutible bajo un marco de derechos humanos. ¿Puede fijarse el cumplimiento de ciertos deberes como condición para ejercer derechos? Si bien, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre sí enumera obligaciones de las personas⁴³, ellas no son condiciones para disfrutar de los derechos. De lo contrario, podría exigirse –por ejemplo– que una persona cumpla el deber de asistir a sus hijos como requisito para que pueda, a su vez, ejercer el derecho a votar. Parece inaceptable este modo de entender los derechos: ellos se formulan, en general, como facultades reconocidas sin condiciones, como derechos que cada persona tiene sólo por su carácter de tal, más aún en el caso de los derechos humanos. Desde este punto de vista, los deberes no podrían legítimamente funcionar como exigencias previas o como barreras que impidan el ejercicio de un derecho. A modo de ejemplo, podemos preguntarnos si aceptaríamos tales requisitos para acceder a otros derechos, tales como la salud, o la defensa letrada gratuita.

La noción de focalización en sí misma también merece críticas desde una perspectiva de derechos humanos. Elegir un grupo para concentrar allí los recursos y la acción del Estado, mientras se desatiende al resto, significa que no “todas las personas” verán garantizado su derecho. El Estado define quién goza del derecho y quién no: es exactamente lo contrario de lo que significa obligarse a cumplir el PDESC. También se critican los sistemas focalizados debido a los frecuentes errores de inclusión y exclusión, los procesos costosos de empadronamiento, o el fomento de relaciones clientelares⁴⁴. Además, estas políticas presuponen que el modo normal de acceder a la salud, la vivienda o la educación es el mercado; esto es aceptar el carácter “natural” de la salud o la educación como mercancía⁴⁵. Solo por vía de excepción el Estado tendría algún rol, pagando el precio que ciertos sectores (los “focos”) no pueden oblar en el mercado⁴⁶. Precisamente allí se configura el efecto estigmatizante⁴⁷: tener un derecho significa que su titular fracasó en el intento de conseguir los recursos necesarios para comprar en el mercado las prestaciones en juego. En cambio, el acceso universal es la estructura más simple, más transparente e incluso más económica, además de que previene la estigmatización de los grupos incluidos; por ello la focalización debe ser sólo un instrumento analizado “con mucha cautela”⁴⁸. La adopción

42 ABOUHARB y CINGRANELLI (2007): 3; GHAZI (2005): 46.

43 GELLI (2005): 400.

44 LEUBOLT, FISCHER y SAHA (2014): 89.

45 LEMA AÑÓN (2010).

46 El informe presenta como ejemplo el caso de Turquía, donde el Estado se hace cargo del co-pago que deben efectuar los pacientes pobres al recibir prestaciones de salud (136).

47 YOUNG (2014): 97; LEMA AÑÓN (2010).

48 SEPÚLVEDA (2014): 24.

de políticas universales se sostiene en argumentos de eficiencia social y de ética⁴⁹, ya que se eliminan los costos derivados de un diseño y control minuciosos y también la estigmatización. En perspectiva ética, la universalidad de los derechos “desmercantiliza”⁵⁰ determinados bienes, y ello conduce a una comunidad de iguales donde las necesidades de numerosos bienes y servicios se satisfacen por mecanismos de distribución que no son el mercado, sino las decisiones adoptadas a través de un procedimiento democrático, como el que se aplica a la creación de impuestos, la asignación de fondos presupuestarios o la designación de elencos administradores para las diferentes áreas estatales.

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

A través de ese esquema se contradice el art. 7 del PDESC, que garantiza igual remuneración por igual tarea. La paga a una persona no puede simplemente reducirse porque está desempleado. Más allá de su situación, si trabaja en una obra pública, su labor es igual a la de cualquier otra persona empleada formalmente. Resulta injustificable el trato diferenciado, y menos aún si el fundamento es la conveniencia de la Administración Pública al momento de seleccionar participantes de un programa social. También aquí se pone en evidencia el modelo del informe, que subordina los derechos a otras necesidades de los Estados.

5. El *World Development Report 2014* y el orden jurídico argentino

Por último, en esta sección intento señalar brevemente las consecuencias de estos planteos para un país como Argentina, que ha dado jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos. Por lo demás, esos efectos también son de interés para otros Estados que –sin haber reconocido tal rango a los tratados– han ratificado el PDESC o, más aún, el Protocolo Opcional.

Esta concepción minimalista e instrumental de los derechos humanos puede afectar, en principio, el proceso de discusión de políticas entre el BM y los países tomadores de préstamos. En el “diálogo de políticas” que se entabla entre el Estado cliente y la institución, estas nociones presentadas por el Banco se alejan del paradigma de derechos humanos. Se favorece una lectura estrecha de los derechos, y así puede fomentar medidas regresivas. En tal escenario, los Estados se verán en una contradicción con sus compromisos emanados de tratados de derechos humanos. A modo de ejemplo: un préstamo para llevar a cabo una reforma del sistema jubilatorio puede incluir, a sugerencia del BM, la elevación de la edad de retiro, o la reducción de los beneficios⁵¹. Si el Estado tomador del préstamo es parte del PDESC y de su Protocolo Opcional, como es el caso de Argentina, las personas afectadas podrán presentar quejas o reclamos individuales (art. 2) ante el Comité correspondiente de Naciones Unidas, invocando el principio de no regresividad. El mecanismo del Protocolo, cabe recordar, se halla en plena operatividad: en septiembre de 2015, el Comité ya emitió su primera recomendación bajo este sistema. Estableció que España había violado sus obligaciones bajo el PDESC al poner en riesgo la

⁴⁹ LESSAKERSTENETZKY (2006): 571-572.

⁵⁰ ESPING-ANDERSEN (1993).

⁵¹ Una medida en ese sentido (reducción de beneficios y elevación de la edad jubilatoria) se adoptó en Polonia en 2012 y el *World Development Report 2013* lo cita como un ejemplo exitoso; véase BANCO MUNDIAL (2012): 31, 302.

vivienda de una mujer que estaba por sufrir un desalojo⁵².

Volviendo al caso de Argentina: en virtud de su orden constitucional, ese Estado no puede suscribir acuerdos internacionales que violen sus obligaciones en materia de derechos humanos, ni implementar políticas que contradigan las pautas constitucionales. Los acuerdos con el Banco son simples tratados internacionales, que en virtud del art. 27 de la Constitución argentina deben estar “en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”. Esto significa subordinación a los principios constitucionales⁵³, incluyendo los derechos consagrados en los artículos del texto y en los instrumentos de igual jerarquía.

Un enfoque como el fomentado por el Banco en la edición 2014 del informe implica, entonces, un auténtico riesgo para un país como Argentina: el riesgo de ser sancionado internamente o de quedar expuesto externamente por el incumplimiento de los derechos que se comprometió a respetar. La negociación de créditos puede acarrear la adopción de políticas o propuestas regresivas, que recorten o debiliten el peso de derechos humanos, con el objetivo de obligar a las personas a soportar los riesgos “positivos”, asociados al desarrollo de un mercado global (tales como el desempleo), eliminando aquellas políticas o programas que amortiguan o eliminan esos riesgos (seguro de desempleo, estabilidad laboral, sistemas jubilatorios de reparto). Tales medidas regresivas podrán ser cuestionadas judicialmente en el plano interno de un país como Argentina, y –por otra parte– llevadas ante el Comité DESC mediante el proceso previsto en el Protocolo Opcional, buscando una exposición en el plano internacional.

Obras citadas:

- ABOUHARB, M. Rodwan y CINGRANELLI, David (2007): *Human rights and structural adjustment*, Cambridge University Press, Cambridge (Gran Bretaña).
- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1993): *Contribution from the World Bank. The World Bank and the promotion of human rights*, UN Document A/CONF.157/PC/61/Add.19, 1993.
- BANCO MUNDIAL (2004): *World Development Report 2005. A better investment climate for everyone*, Washington (D.C.), World Bank.
- BANCO MUNDIAL (2007): *A guide to the World Bank*, 2ª ed., Washington (D.C.), World Bank
- BANCO MUNDIAL (2012): *World Development Report 2013. Jobs*, World Bank, Washington (D.C.).
- BANCO MUNDIAL (2013): *World Development Report 2014. Risk and Opportunity. Managing risk for development*, Washington (D. C.), World Bank.
- Bidart Campos, Germán J. (1991): *Teoría general de los derechos humanos*, Astrea, Buenos Aires.
- CAMMACK, Paul (2011), *Risk and the world market*, Working paper, Singapore, National University of Singapore.
- COURTIS, Christian (2006): “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, pp. 3-52.
- DARROW, Mac (2003): *Between light and shadow. The World Bank, the International*

⁵² Véase <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16457&LangID=E> (última visita, 03 de noviembre de 2015).

⁵³ QUIROGA LAVIÉ (2000): 152-153.

- Monetary Fund and International Human Rights Law*, Portland, Hart Publishing.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim.
 - FISZBEIN, A. et al. (2009): *Panorama general. Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*, Washington (D.C.). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/CCTS-Overview-Spanish.pdf>
 - GELLI, María Angélica (2005): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires.
 - GHAZI, Bahram (2005): *The IMF, the World Bank and the question of human rights*, Transnational Publishers, Ardsley (Nueva York).
 - HARVEY, Philip (2002): “Human rights and economic policy discourse: taking economic and social rights seriously”, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 33, Spring, pp. 363-471.
 - HARVEY, Philip (2007): “Benchmarking the right to work”, en Alanson Minkler y Shareen Hartel (eds.), *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*, Cambridge University Press, pp. 115-141.
 - JIMÉNEZ, Eduardo Pablo (2015): “El derecho de toda persona a interponer acción expedita y rápida en defensa de sus derechos constitucionales. Análisis del art. 43 de la Constitución Nacional”, en BERNAL, Marcelo, PIZZOLO, Calogero y ROSSETTI, Andrés (coord.), *¡Que veinte años no es nada! Un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 327-353.
 - KALANTRY, Sital, GETGEN, Jocelyn y ARRIGG KOH, Steve (2010): “Enhancing enforcement of economic, social and cultural rights using indicators: A focus on the right to education in the ICESCR”, *Human Rights Quarterly*, vol. 32, pp. 253-310.
 - KANBUR, Ravi y VINES, David (2000): “The World Bank and poverty reduction: past, present and future”, en Christopher Gilbert y David Vines (eds.), *The World Bank. Structure and policies*, Cambridge University Press, Cambridge (Gran Bretaña), pp. 87-107.
 - KILLINGER, Stefanie (2003): *The World Bank's non-political mandate*, Carl Heymanns Verlag KG, Colonia-Berlín-Munich.
 - KLEIN, Pierre (1999): “Institutions financières internationales et les droits de la personne”, *Revue Belge de Droit International*, vol. XXXII 1999-1, Bruylant, Bruselas, pp. 97-114.
 - LEHMANN, Karin (2006), “In defense of the Constitutional Court: litigating socio-economic rights and the myth of minimum core”, *American University International Law Review*, vol. 22, núm. 1, pp. 163-197
 - LEMA AÑÓN, Carlos (2010): “Derechos sociales: ¿para quién? Sobre la universalidad de los derechos sociales”, *Derechos y Libertades*, Época II, núm. 22, Madrid.
 - LESSA KERSTENETZKY, Celia (2006): “Políticas sociais: focalização ou universalização?”, en *Revista de Economia Política*, núm. 26, pp. 564-574.
 - LEUBOLT, Bernhard, FISCHER, Karin y SAHA, Debdulal (2014): *Are targeting and universalism complementary or competing paradigms in social policy? Insights from Brazil, India and South Africa*, en *International Journal of Labour Research*, núm. 6, pp. 75-93.
 - MURILLO, Susana (2008): *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg hasta Cromañón*, CLACSO, Buenos Aires.
 - OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012): *ILO (Office) comments on the World Bank's 'World Development Report 2013: Jobs'*, Ginebra. Disponible en:

http://www.ilo.org/employment/about/executive-director-office/statements-speeches/WCMS_192350/lang--en/index.htm

- PAYER, Cheryl (1982): *The World Bank. A critical analysis*, Nueva York, Monthly Review Press.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto (2000): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª ed., Zavalía, Buenos Aires.
- SARFATY, Galit (2009): "Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank", *American Journal of International Law*, vol. 103, pp. 647-683.
- SEPÚLVEDA, Magdalena (2006): "La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión 'progresivamente'", en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pp. 117-150.
- SEPÚLVEDA, Magdalena (2014): *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- SINDZINGRE, Alice (2004): "The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank", en Morten Bøås y Desmond McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 164-177.