

//01 Un nuevo Contrato Moral

Decir basta y cambiar las reglas

El contrato moral es indispensable sustrato de una nueva democracia sustantiva, de paz y prosperidad.

La alianza moral se inscribe en millones y en la lucha perseverante por reinscribirla hasta que constituya una práctica generalizada. Sellar el contrato implica el compromiso de su traducción en normas jurídicas institucionales.

Toda sociedad que ha podido transitar hacia el futuro con desarrollo económico, justicia social y construcción de ciudadanía es porque ha sellado una alianza entre el libre albedrío y reglas morales básicas de carácter prohibitivo: la dignidad de una persona como la de un pueblo son el resultado de esa alianza y la caída en la indignidad es la consecuencia de su quiebre.

Cuando una política económica y social rompió todas las categorías morales, las mujeres y hombres pasan a ser medios de uso y abuso.

No matar, no mentir, no excluir, no humillar ni votar contra los pobres son cláusulas prohibitivas que se traducen luego, como derechos de ciudadanía, en la Carta Constitucional. Este es el acuerdo fundamental de una Nación que define de modo central la posibilidad de la congregación y construye un futuro común. No creemos en la lucha de clases, sino en la alianza moral de conciencias de todas las clases para luchar contra la exclusión y la pobreza.

Un nuevo contrato moral implica, una ciudadanía:

- De la alimentación de toda la sociedad.
- De la infancia por ingreso y derechos.
- De la tercera edad por ingresos y derechos.
- Con relación al trabajo individual, colectivo y comunitario.
- En el acceso a la educación de todas las generaciones.
- En el acceso a la salud, la atención primaria y los medicamentos.
- En el acceso a una vivienda.
- En el acceso a la cultura.
- Que garantice la igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres.
- En el acceso a una justicia independiente e imparcial, seleccionada por mérito.
- Que garantice el acceso al diálogo a través del derecho a saber de la sociedad.

Un nuevo Contrato Moral como fundamento de la Paz, la Justicia y la Prosperidad

Violencia y fuga son rasgos de nuestra identidad presente que están profundamente imbricados. La imposibilidad de relatar la violencia nos ha impulsado a fugar hacia delante, montando quimeras que enmascaren lo que somos, lo que queremos ser. Romper las trampas y las ficciones es posible. Así podremos recuperar la solidaridad social y la esperanza de futuro. De eso se trata este contrato: de recobrar la ética sustantiva del reconocimiento del otro.

A mediados de la década del setenta, la última dictadura militar perpetró un genocidio perfectamente planeado para aniquilar, primero, y silenciar, después, toda forma de resistencia a la violencia social y económica que se ejerció desde el Estado. Los distintos proyectos de país que estaban en discusión en el seno de la sociedad desde los años sesenta fueron desaparecidos igual que los cuerpos de decenas de miles de trabajadores organizados, militantes políticos e intelectuales. Se impuso así un régimen económico que perpetró un escandaloso saqueo de la riqueza nacional, basado principalmente en políticas de endeudamiento público, fuga de capitales, transferencia de patrimonio público, caída del empleo y de los ingresos de las y los trabajadores.

Se trata de un modelo capitalista excluyente, ineficiente y depredador de recursos. La ganancia e inversión productivas fueron relegadas por la especulación financiera y la fuga de divisas. A esto se sumó la política tributaria regresiva con altos niveles de evasión –el peso de los impuestos cayó sobre los que menos tenían--, y al mismo tiempo se instaló la práctica de privilegiar a los grupos cercanos al poder político. Las tasas de la deuda pública fueron cada vez más elevadas. La concentración de la riqueza en manos de unos pocos y la fuga de los capitales son los principales rasgos de este modelo. Desde entonces, ante cada crisis económica se plantea como única salida la socialización de la deuda pública y se traslada a toda la población el costo de la acumulación privada.

El aumento de la deuda pública y la valoración de la actividad financiera por sobre la producción produjeron el cierre masivo de industrias, dejando a miles de trabajadores en la calle y precarizaron las condiciones de empleo de quienes todavía conservaban sus fuentes de trabajo. Mientras los grupos de capital concentrado, tanto nacionales como extranjeros se aliaban, los lazos sociales fueron desintegrándose. Cada vez más personas y recursos fueron excluidos del circuito productivo. Este proceso que fue desarrollándose en el campo económico, descargó toda su violencia en el ámbito social.

Sobre los desaparecidos de la dictadura militar, en los años que siguieron, la Argentina cavó lenta y pacientemente la fosa de los desaparecidos sociales. Se destruyó el principal vínculo de carácter social: el del ser humano y su trabajo.

La ciudadanía es hoy rehén de situaciones insoportables, propias de las sociedades más atrasadas. Como consecuencia de la exclusión, crece la espiral de violencia. Y esas víctimas, que buscan salidas desesperadas en el delito, devienen en victimarios.

Violencia de la palabra y de la comunicación

El lenguaje no es sólo un medio de expresión. Es una de las más importantes instituciones para el pleno desarrollo de los individuos y de la sociedad. Puede ser utilizado para imponer pretensiones de verdad o para inventar y crear realidades sociales inexistentes.

Hoy, la sociedad argentina asiste a una hegemonía del fatalismo en el lenguaje económico, político y social. Se pretende imponer un discurso único, incapaz de construir consenso y futuro, basado en las falsas premisas: “No hay otro camino”, “no hay alternativa económica”, “nada puede hacerse”.

Una avalancha de eufemismos ha impregnado el discurso público del país en los últimos tiempos. Así se han construido imágenes distorsionadas de las verdaderas formas de funcionamiento y de las consecuencias presentes y futuras del nuevo régimen de organización social que se ha entronizado.

Los cambios sociales impuestos desde el monopolio de la fuerza de la palabra, tanto como aquellos que se imponen desde el monopolio de la fuerza física, son excluyentes. Estimulan comportamientos vacíos de trascendencia y de proyección colectiva, alentados únicamente por rendimientos de muy corto plazo e intereses particulares.

Este monopolio del lenguaje congela un único sistema de interpretación del mundo, de la vida de las personas, y así, neutraliza toda posibilidad de transformación de la realidad social.

Se debe construir una nueva república desde el diálogo, rescatando el compromiso con la palabra, pero no cualquier palabra, sino aquella basada en la memoria, la verdad y la justicia. No la palabra de engaño y de dominación, la palabra traicionada por la clase dirigente argentina, que simula dialogar.

Violencia Institucional

La Constitución habla de República, de Estado, de soberanía, de derechos humanos y de bien común. Sin embargo, las prácticas corporativas y mafiosas se han arraigado en los tres poderes del Estado constituyendo un régimen antagónico a los principios fundantes de la Carta Magna.

El clientelismo, los negocios privados que se confunden con los asuntos públicos, la dominación corporativa, la partidización y el amiguismo en el acceso

a los cargos judiciales y técnicos son consecuencia de esta tergiversación del sentido democrático.

Lo mismo sucede cuando los representantes del pueblo defienden intereses privados: quitan razón de ser a la voluntad popular que los ha elegido.

Cuando el Estado no asume la responsabilidad que le cabe y prescinde de observar las normas jurídicas más elementales para su funcionamiento termina penalizando tramposamente el reclamo social mediante la represión y la persecución penal arbitraria.

La brutal distancia que existe hoy entre las prácticas políticas reales y lo que prescribe el sistema jurídico formal es una de las propiedades sobresalientes de nuestro sistema institucional.

Hoy nos enfrentamos a una crisis institucional orgánica. No es meramente una crisis de representación o de representatividad, sino que el propio entramado institucional ha entrado en descomposición.

El nuevo Contrato Moral

La única respuesta a la violencia es la paz y el reconocimiento de la dignidad humana. La paz es fortaleza y libertad en la incertidumbre. Es renunciar a toda forma de violencia reconociendo al otro. La paz es ética de las convicciones más profundas, coraje para la perseverancia. Construir la paz demanda lucha interior y testimonio público.

Alcanzar un nuevo contrato moral exige asumir errores y responsabilidades, reconocer el pasado y asumirlo mediante el arrepentimiento y la renuncia explícita a repetir la historia.

La solución está en nacer de nuevo como sociedad. Desde la profundidad de nuestras conciencias. Debemos saber qué hacer con el pasado, con lo que hicimos y omitimos, lo que vimos y lo que violamos, con la culpa que impide hablar y nos lleva a negar la realidad. Hoy necesitamos reconstruir nuestra voluntad de transformación social profunda. 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.

Debemos reconstruir el entramado institucional, político y social, sobre la base de principios morales que permitan una gobernabilidad alternativa y una refundación nacional.

En el ámbito público, la construcción de la paz exige reconocer a quienes han luchado ineludablemente por la verdad y la justicia e impulsar los procesos

judiciales tendientes a lograr juicio y castigo a los responsables. Debemos reconstruir un espacio público donde la mentira y el engaño sean castigados socialmente e instaurar un sistema jurídico que premie la verdad y el mérito.

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.

El punto de partida

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

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. Una nueva moral compartida, debe fundarse en dos conceptos de valor propositivo: la paz, como lucha por la verdad y la justicia y el respeto a la dignidad humana, en tanto reconocimiento del otro.

La propuesta es refundar una República en la que cada ciudadano sea respetado 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 contará con un ingreso ciudadano. El respeto de sus derechos constitucionales será inviolable, especialmente en materia penal
- Ingresos ciudadano 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.
- 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, etcétera. 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 argentinas sus derechos ciudadanos.

//02 El Contrato de Distribución del Ingreso

Un niño, un ingreso, un ciudadano

El ARI propone el pago de un ingreso universal ciudadano para todos los niños y niñas de la Argentina hasta los dieciocho años, que será administrado por las madres o quien esté a cargo. El beneficio es graduado según la edad: \$60 para los menores de cinco años; \$80 entre 6 y 15, y \$100 para los de 16 y 17. Como contraprestación, los padres tienen la obligación de mantenerlos en el sistema escolar y en el de salud. Esta propuesta se financia con los ahorros de los programas que se reemplazarían y con el aumento de la recaudación por las reformas tributarias. Con el excedente de los primeros meses de 2005 ya se podría haber implementado: no hacerlo es una perversidad.

Esta iniciativa es consistente con la política alimentaria que dará prioridad a la alimentación de los niños y niñas en el hogar y que permitirá recuperar la mesa familiar, que es el ritual de alimentación y protección en el que se funda la autoridad familiar y a los maestros les devolverá el rol de la enseñanza.

Los chicos y chicas no deben trabajar, deben ser cuidados y alimentados por sus padres, educarse para la vida adulta y jugar.

Este programa reducirá el miedo de los padres respecto de cómo hacer frente al cuidado de sus hijos, reforzará el ingreso familiar existente, permitirá a la familia sin ingresos seguir alimentando a sus hijos y colocará a los adultos en mejor condición de conseguir empleo.

Además, terminará con los punteros políticos que deciden, en base al clientelismo, quién merece y quién no acceder a un plan social. En definitiva, ésta es la base de una auténtica reforma política que construya ciudadanía con una política universal, que tiene como fundamento la no diferenciación para ser otorgado. Esto junto a una profunda reforma tributaria, permitirá que aquellas familias que no necesiten el beneficio lo devuelvan a través del pago de impuestos.

¿Qué es el ingreso ciudadano?

El ingreso ciudadano es una política universal basada en otorgar a la **totalidad de los ciudadanos/as del país** la posibilidad de contar con un **ingreso básico garantizado** fiscalmente y que, de esta forma, no sólo sea posible prevenir que las personas caigan en situaciones de pobreza extrema, sino también permitir maneras más eficientes y equitativas para el funcionamiento del mercado de empleo y subempleo.

¿Puede aplicarse hoy en nuestro país?

En realidad, no inmediatamente dadas las limitaciones fiscales existentes y los profundos cambios institucionales que deberían realizarse para aplicar plenamente una garantía universal de este tipo. Sin embargo, **sí puede realizarse en el corto plazo** un ingreso universal destinado a los niños y niñas argentinos hasta los 18 años de edad. El proyecto de Ley presentado por el ARI el miércoles 10 de marzo del 2004 desarrolla esta propuesta llamada Fondo para el Ingreso Ciudadano para la Niñez (FINCINI). Este proyecto de ley retoma y actualiza el originalmente presentado en 1997 por las entonces diputadas nacionales Elisa Carca y Elisa Carrió. **Se basa en la necesidad de establecer en la Argentina una red de seguridad en los ingresos de todos los ciudadanos en general, y de la niñez en particular.** Es un primer paso para revertir las estrategias que todavía hoy se vienen aplicando en el campo económico y social.

¿Cuál es la diferencia entre esta propuesta y el tipo de políticas aplicadas hasta aquí en el área social?

El FINCINI pagaría un **ingreso incondicional a cada niño/a**, llamado Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI). El INCINI consistiría en una suma de dinero, abonada mensualmente, para cuyo acceso **no se establecen condicionantes o requisitos adicionales**, sea por parte de los beneficiarios directos (los niños y las niñas) como de sus padres o tutores. Por lo tanto, no se exigiría que alguien sea declarado incapaz, haber contribuido previamente con una prima de seguro (privado o público), o que demuestre que los niños o niñas (o sus familiares o tutores) estén desocupados o viviendo en situación de pobreza. De esta manera, el INCINI superaría la cobertura de los actuales programas que pagan beneficios a los adultos, como por ejemplo, el Plan Jefes y Jefas. Este tipo de programa resulta ineficiente e inequitativo, ya que exige probar tener menores de edad a cargo y selecciona a los beneficiarios según el empleo de los padres. En consecuencia, genera no sólo distorsiones en el mercado de empleo porque promueve empleos precarios, sino que deja afuera a una gran cantidad de pobres, con o sin empleo, que no pueden acceder al mismo por no cumplir con los requisito o a la inscripción. **El resultado de estas políticas focalizadas es una alto grado de clientelismo político, única puerta para el acceso a los mismos.**

¿Por qué empezar por los niños y niñas?

Las evidencias disponibles permiten afirmar que en la Argentina "la mayoría de los pobres son niños" y "la mayoría de los niños son pobres". Además, muchos niños y niñas se ven forzados a trabajar a edades más tempranas, ya sea en actividades remuneradas en condiciones de extrema precariedad, o asumiendo trabajos domésticos que permiten que otros miembros del grupo familiar

ingresen al mercado de trabajo. Estos menores de edad que deben trabajar, con frecuencia abandonan prematuramente el sistema educativo, o disminuyen notoriamente su rendimiento. Como resultado, la formación educativa de muchos niños y niñas y su calificación para trabajar se resiente y, de esta forma, deterioran sus posibilidades de obtener empleo, no sólo en el presente sino también en el futuro.

¿No tendrían que al menos asegurar la asistencia a la escuela para recibir el ingreso?

La falta de condicionalidad, no significa la no existencia de responsabilidades. La principal responsabilidad que tiene la madre, padre o encargado es cumplir con todas aquellas acciones destinadas a brindar al niño condiciones básicas para su desarrollo personal. En este sentido, **los mayores deberán cumplir y hacer cumplir requisitos referidos al control del embarazo, asistencia sanitaria preventiva, planes de vacunación y asistencia escolar a los niños.**

¿Cuál sería el beneficio otorgado por el FINCINI?

El proyecto propone comenzar con un beneficio inicial de **\$60 mensuales para los niños y niñas entre 0-5 años y las embarazadas a partir del tercer mes de gravidez.** Este valor significa un piso tal que ninguna familia será perjudicada respecto de las asignaciones sociales que actualmente recibe y, al mismo tiempo, se beneficiarían un amplio número de hogares que hoy no reciben ese beneficio. El beneficio se incrementa procurando atender a los costos incrementales de la crianza de los niños a medida que aumenta su edad. Por ello, se establecieron dos escalas adicionales: **\$80 mensuales por niños entre 6-15 años (que corresponde al período de escolaridad obligatoria) y de \$100 entre 16 y 17 años.**

¿Por qué van a cobrar este ingreso aún los niños y niñas que no lo necesitan?

Las políticas universales tienen como fundamento la no diferenciación o requisito para ser otorgado el beneficio y, por esta razón, se destina a todos los niños y niñas. Sin embargo, para poder desarrollarse y ponerse en funcionamiento se precisan **reformas tributarias** que modifiquen los impuestos a fin de generar una verdadera distribución de ingresos. De esta forma, **aquellas familias que no necesiten del beneficio lo "devolverán", por decirlo de alguna manera, a través del pago de sus impuestos.**

¿Cómo se financia?

El proyecto no sólo pretende iniciar el cambio en la forma en que se ejecutan las políticas sociales, sino también en el modo en que se articulan con la política tributaria. Así, se propone unificar las transferencias fiscales de ingreso sustentadas en la familia, sobre la base de:

1. Establecer una única transferencia cuya fuente de derecho es la niñez, proponiendo la eliminación de otros esquemas que transfieren ingresos monetarios a las familias, sea a través del gasto social como por la vía tributaria
2. Eliminar las asignaciones familiares, que corresponden al 7.5% de las cargas patronales y destinar ese dinero al INCINI.
3. Ampliar la base imponible del impuesto a las ganancias de modo tal que todos los ingresos personales queden gravados, con independencia de la fuente en que se originan
4. Modificar el sistema de deducciones del impuesto a las ganancias que hoy corresponden a las cargas familiares.
5. Modificar la distribución de este impuesto, en el cual un porcentaje del mismo se destinaría al financiamiento del INCINI;
6. Incorporar a la tributación retenciones sobre exportaciones que hoy no tributan y aumentar las alícuotas en las correspondientes a hidrocarburos y derivados.

Con los ahorros de programas que se eliminarían y con el aumento proyectado de la recaudación por las reformas tributarias propuestas, **se pretende establecer fuentes genuinas de financiamiento para el INCINI**. A esto se sumarían fondos provenientes de la mayor recaudación de impuestos que, se estima se logrará en relación con el monto aprobado en el Presupuesto para el año 2005. Sin embargo, el proyecto no se sostiene en financiamientos transitorios de este tipo.

Por lo tanto, **plantea modificaciones tributarias para lograr un financiamiento sostenido en el tiempo y para comenzar a hacer realmente efectiva la tan declarada pretensión de modificar la distribución regresiva del ingreso en el país, como requisito indispensable para mejorar la situación social, aumentar la eficiencia económica y permitir que el pago de los compromisos de la deuda externa recaiga sobre los grupos que más se beneficiaron con ella.**

¿Alguien trabajaría si se garantizara el ingreso con independencia del trabajo?

Una crítica muy frecuente al ingreso ciudadano es la que sostiene que “al disociar el ingreso del trabajo, haría caer inaceptablemente la oferta de mano de obra por debajo de los niveles necesarios para producir los bienes y servicios requeridos por la vida social, volviéndose de este modo insostenible”. Digamos ante todo que, si el ingreso ciudadano hiciera efectivamente que la mayoría optara por no trabajar, sería sin dudas una propuesta inviable. Y, según la opinión generalizada, si se garantiza el ingreso con independencia del trabajo, la mayoría optaría efectivamente por no trabajar. Pero ¿hay realmente razones que nos autoricen a sacar semejante conclusión? Tal conclusión supone que la gente sólo trabaja para no morir de hambre, pero todo lo que sabemos de psicología nos indica que no sólo no es el instinto de supervivencia la única razón para que alguien decida emprender una actividad productiva, sino que tampoco constituye la única razón capaz de mover al trabajo a un número suficientemente significativo de personas.

En primer lugar, el ingreso ciudadano sólo asegura un piso de ingresos. Muchas personas desearán que sus ingresos se eleven por encima de ese piso para acceder a un mayor nivel de consumo o al mayor status social asociado a él y para eso deberán dedicarse a actividades productivas.

En segundo lugar, los seres humanos necesitamos ser reconocidos y apreciados y en nuestras sociedades el reconocimiento social va usualmente unido, bien al status asociado a una alta capacidad de consumo, bien al desempeño de alguna actividad considerada útil a la sociedad o valorada socialmente por alguna razón. El desempeñarse bien en su profesión, o simplemente el ser persona “de trabajo” suele ser fuente de reconocimiento social y es valorado por esa razón.

En tercer lugar, existe una fuerte “ética del trabajo” (impulsada, por lo demás, por una potente campaña mediática) que constituye por sí misma una motivación para un gran número de individuos, que consideran un deber moral “ganarse el pan con el sudor de su frente”.

En cuarto lugar, los individuos necesitamos dar sentido a nuestras vidas mediante proyectos o desafíos. Por las razones apuntadas anteriormente, no es de extrañar que, para la mayoría de las personas, una parte central de ese proyecto tenga que ver con seguir una “vocación” ligada al ejercicio profesional.

En quinto lugar, los seres humanos necesitamos estímulos, no menos que confort. Muchos trabajos (aunque no la mayoría) ofrecen oportunidades de desarrollar actividades gratificantes, que contienen un atractivo intrínseco. En estos casos, el carácter mismo de la actividad constituye una motivación para realizarla.

¿No termina siendo más complicado que las actuales políticas sociales?

Desde el punto de vista operativo, el INCINI **evita alguno de los problemas típicos de los programas localizados de sostenimiento de ingresos** como los de "test de recursos" y "test de necesidad" destinados a la evaluación del nivel de ingresos y condiciones de vida de los beneficiarios. Esto significa que **se evitarían excesivos gastos administrativos**, de dudosa eficiencia, en tanto se requieren complejos sistemas de gestión para la evaluación permanente de los ingresos familiares; no se desincentivan los esfuerzos personales para la búsqueda de ingresos alternativos, al tiempo que se generan condiciones para que no se acepten relaciones laborales de "explotación" y **evita las situaciones de clientelismo al eliminar las mediaciones para acceder a los beneficios.**

La puesta en marcha de este proyecto constituiría un paso significativo en dirección a revertir los efectos nocivos generados por las actuales políticas ya que:

- Amplía notablemente la cobertura social a la niñez y a sus progenitores, incluyendo a los que no trabajan en el mercado asalariado formal.
- Otorga mayor simplicidad administrativa y una mejor asignación de los recursos existentes
- Evita desigualdades de tratamiento entre los propios niños y niñas del país, y el uso de los mismo como mercancía para el clientelismo político y la explotación familiar.
- Señala el camino para erradicar los graves problemas de deserción del sistema educativo
- Permite cambiar la estrategia con que se opera en el mercado laboral, apuntando a mejorar los beneficios de los que están "afuera" en lugar de seguir deteriorando las condiciones de trabajo de los que están "adentro".

Pero, principalmente, apunta a la implementación de políticas que aseguren la distribución del ingreso respondiendo a las necesidades del pueblo argentino y de las personas más indefensas y mayormente perjudicadas por las políticas de devastación de las últimas décadas: los niños y niñas de nuestro país.

La reforma del sistema de previsión social

La garantía de un ingreso a los trabajadores en edad pasiva es un componente esencial de un sistema de protección social basado en la garantía de derechos ciudadanos para el universo de la población.

El actual sistema de previsión social ha demostrado ser un fracaso que solo beneficia a las compañías privadas encargadas de administrarlo y que representa una de las peores herencias del régimen económico y social de

exclusión y privilegio construido en los últimos años. Para la construcción de una república de iguales, no alcanza con meras reformas administrativas a este sistema sino que debe avanzarse en una reforma integral del sistema de previsión social.

El análisis de la experiencia local e internacional aconseja la construcción de un sistema integrado que otorgue los siguientes derechos:

1. Un primer beneficio universal, uniforme, incondicional e individual para todas las personas en edad laboralmente pasiva que sea independiente de su historia contributiva. El valor de esta jubilación ciudadana debe ser suficiente para garantizar que nadie esté por debajo de la línea de pobreza individual de este grupo de edad. Junto con el ingreso ciudadano para la niñez, esta jubilación ciudadana representaría la prioridad que una república de iguales debe otorgar al compromiso generacional.
2. Un segundo beneficio que complemente al anterior y que esté en relación con los aportes personales, pero bajo la lógica de un sistema de reparto colectivo, único y obligatorio. Esto implica eliminar el régimen administrado por las AFJP. Para ello, la transición debería hacerse transformando las cuentas individuales, y su incierto mecanismo de ajuste financiero, en cuentas de carácter "nocional", donde los beneficios se calculen en función de los aportes de toda la vida y con ajustes estimados en relación con indicadores precisos y ligados al desempeño de la economía. Los activos de los fondos de jubilaciones y pensiones se transferirían a un fondo colectivo de reserva para la estabilización financiera del nuevo sistema, de forma tal de ofrecer todas las garantías de solvencia y distribuir adecuadamente los riesgos entre todos los afiliados.
3. Un tercer componente que sea voluntario y permita la acumulación de fondos complementarios para quienes tengan mayores niveles de ingreso.
4. Este tipo de diseño permitiría cumplir con los objetivos de un moderno sistema de previsión social, garantizar la universalidad de la cobertura, mejorar la certidumbre con respecto al beneficio futuro, terminar con la pobreza entre las personas de mayor edad, mejorar la situación fiscal y la solvencia financiera de todo el sistema y recuperar principios elementales de solidaridad generacional. Todo esto, administrando prudentemente la transición, controlando los impactos financieros y garantizando los derechos adquiridos.

//03 El Contrato Republicano

Es la expresión constitucional del contrato moral que funda la obediencia a la ley del contrato económico social que distribuye ingresos y construye ciudadanía. Un sistema institucional que consagre la distribución del poder y la cohabitación entre el mérito para el acceso a la mayoría de los cargos públicos y la participación popular amplia, que genere reglas institucionales que impidan la hegemonía y la concentración del poder y reconstruya un Estado capaz de representar los intereses generalizables.

La República Igualitaria

Las características de la República sirven para impedir el uso hegemónico del Poder: la República respeta, promueve y defiende el estado de derecho; la efectiva división y el control de los poderes públicos --que permite proteger los derechos de los individuos--; la responsabilidad de los funcionarios y la publicidad de los actos de gobierno; la igualdad; la autonomía y la dignidad de las personas; la deliberación pública y la necesidad de construir instituciones estables.

Desde el ARI proponemos un salto cualitativo en la concepción de República democrática que hoy nos rige. Se trata de **fortalecer** el sistema para alentar la participación ciudadana y la deliberación de los temas de interés público en nuestra sociedad. Sólo la conciencia ciudadana asegura la República y sus virtudes.

La República tiene por elementos constitutivos la búsqueda del interés común y el consenso a una ley común, a través de los cuales una comunidad afirma la justicia.

Algunos postulados de una República Igualitaria

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 construcción del presente y futuro 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. Parte de la idea de que el poder, en definitiva, siempre reside en el pueblo, el cual debe poder defender sus intereses y debe disponer de la mayor cantidad de energía individual comprometida en el logro de la prosperidad general. Esta institución se basa en la necesidad de construir una comunidad política estable para el desarrollo pleno de los individuos.

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

Dada la imposibilidad de que todas las decisiones sean tomadas en forma directa por todos los interesados, la representación es la alternativa dotada de mayor grado de legitimidad. Para que esta representación sea legítima debe garantizarse en forma “plena” que todos/as los/as potenciales afectados por las decisiones públicas sean correctamente representados, en condiciones razonables y equitativas.

Empero, 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).

3º. El auto-gobierno se realiza mediante un constante debate en el que participan todos los potenciales afectados 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. A su vez, estas consideraciones colocan a los poderes legislativos en una posición privilegiada, en la medida en que es en ellos donde existen mejores posibilidades de 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.**

4º. La República requiere algunos esfuerzos por parte de los ciudadanos y las ciudadanas

La República demanda a los individuos la realización de un mayor involucramiento. Se requiere de individuos que participen activamente en la “*cosa pública*” y que compartan deberes comunes, necesarios para el mantenimiento de la comunidad política.

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 buen ciudadano para preservarse y preservar la libertad.

5º. 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 acciones discriminatorias. Por el contrario, en el ARI 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.

Dicho esto afirmamos que el mantenimiento de la pobreza provoca 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.

Partimos de la base de que no basta la simple igualdad formal, es decir, el simple reconocimiento en la ley de que todos los ciudadanos son iguales, sino que es preciso asegurar la igualdad real de oportunidades de todas las personas.

No podemos afirmar que existe igualdad de oportunidades cuando para un individuo es prácticamente imposible acceder a su bienestar. La igualdad de oportunidades significa algo más que una mera posibilidad. Por esta razón, algunas veces, resulta necesario proveer a algunas personas con instrumentos desiguales a los efectos de garantizar una igualdad real de oportunidades. La concepción de igualdad que sostenemos demanda la comprensión de que el punto de partida no es el mismo para todos, y que la aplicación de reglas neutrales (es decir, sin tener en cuenta esta asimetría) conduce a resultados desiguales.

Esta concepción presupone, por sobre todas las cosas, que el no actuar frente a la situación de postergación absoluta en que se encuentran miles de argentinos y dejarlos librados a su suerte, es una decisión moral con consecuencias morales.

Propuestas para una República Igualitaria

Existe una notoria distancia entre lo que nuestra República “es” y lo que “*debe ser*”, conforme lo descripto anteriormente. A continuación se exponen una serie de medidas cuyo objetivo es morigerar esta distancia y lograr un sistema político moralmente justificado.

La democracia y la participación ciudadana

La propuesta de **una democracia participativa** para la Argentina deberá recoger la rica experiencia de los movimientos sociales como los piqueteros, los jubilados, las mujeres agropecuarias, los ahorristas, las asambleas barriales, las fábricas recuperadas o reconvertidas, junto con las más tradicionales

experiencias de la lucha sindical, de las mujeres y las de aquellas causas de trascendencia pública.

Es imperioso establecer **instrumentos de control ciudadano de los actos de gobierno**. En este sentido, adquiere fundamental importancia **la plena vigencia del derecho de acceso a la información pública**.

De igual forma, se requiere un especial **compromiso de los medios de comunicación**, que permita tener la información necesaria para conocer qué cuestiones están en debate y, así poder participar en éste, además de controlar que sean escuchadas todas las expresiones y de exigir las razones que motivan el apartamiento de las posiciones disidentes.

Reformas al régimen de partidos políticos, vehículos imprescindibles de las voces de la sociedad

Al respecto, se propone:

- **Eliminar el financiamiento privado empresario y afirmar el financiamiento público.**
- **Prohibir que las campañas publicitarias sean 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.
- Establecer auditorías sociales sobre los fondos partidarios.
- Establecer la obligación para los partidos políticos de dar a conocer los antecedentes laborales, académicos, penales y otros relevantes de sus candidatos, como garantía sobre la idoneidad moral de sus candidatos y candidatas

El gobierno del pueblo y el fortalecimiento del Congreso Nacional, órgano democrático y deliberativo por excelencia

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.

Para el mejorar el funcionamiento del Parlamento se sugiere:

- (a) El establecimiento de mecanismos institucionales adecuados de participación ciudadana (debe establecerse la obligatoriedad de convocar audiencias públicas frente a todo proyecto de ley que, en atención a su contenido, pueda afectar derechos fundamentales o de incidencia colectiva, así como garantizar la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil participen en las reuniones de las comisiones parlamentarias).

- (b) La instrumentación de mecanismos tendientes a transparentar el trabajo legislativo (por ejemplo, hacer públicos los temarios de las comisiones parlamentarias y que las sesiones de las comisiones y del plenario de las Cámaras sean transmitidas al público, ya sea a través de televisión como de radio, e implementar en forma inmediata el mecanismo de la votación nominal).
- (c) El ejercicio de la facultad de controlar las normas de carácter legislativo que dicte el Poder Ejecutivo (resulta impostergable la sanción de una ley que disponga la creación de la Comisión Bicameral Permanente prevista en la Constitución Nacional (Arts. 99, inc. 3, y 100, incs. 12 y 13), destinada a efectuar el control sobre decretos de necesidad y urgencia; legislación delegada; y promulgación parcial de leyes). **Asimismo, es imperioso que el Congreso no delegue atribuciones propias fuera de los supuestos excepcionalmente admitidos en nuestra Constitución.**
- (d) La creación de un cuerpo permanente de asesores.

Justicia para una República de Iguales

La necesidad de aumentar y mejorar el acceso a la justicia

Actualmente, existen enormes dificultades para asegurar el acceso a la justicia de los habitantes.

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.

Ejemplo de esto son:

- (a) La **descentralización de las instituciones** fomenta la posibilidad de acercar la justicia a las personas.
- (b) Implementar un sistema de **asesorías jurídicas gratuitas barriales**.
- (c) **Coordinar las estrategias y tareas con los Colegios Públicos de Abogados** de los distintos distritos, las **organizaciones no gubernamentales y los auxiliares de justicia**, generando una red de alcance nacional y provincial destinada a mejorar cuantitativa y cualitativamente el acceso a la justicia de los habitantes.
- (d) **Acercar la justicia a la gente mediante el establecimiento de casas de justicia, tribunales multipuertas, vecinales o de menor cuantía.**

- (e) Debe implementarse la **justicia rural** para facilitar el acceso a la justicia a los ciudadanos con residencia en zonas rurales del país.
- (f) **Regular la acción de amparo colectivo y regulación de las acciones de clase** a los fines de otorgar las herramientas necesarias para la protección de los derechos consagrados en la Constitución Nacional.

Estructura del Poder Judicial de la Nación

Luego de la Reforma Constitucional de 1994, el Poder Judicial de la Nación cuenta con dos órganos que lo encabezan: la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura de la Nación. Las decisiones de la Corte son de carácter jurisdiccional. El Consejo tiene competencia en la selección de las ternas de candidatos a la magistratura; tiene facultades disciplinarias y de acusación de los jueces; debe decidir sobre cuestiones que hacen a la eficiencia de la administración de justicia, y tiene a su cargo la Escuela Judicial.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- El ARI presentó un proyecto por el cual impide que la Corte esté compuesta por más de un 70% de integrantes de un mismo sexo y que al menos una de cada dos vacantes sucesivas, deberán ser cubiertas por profesionales de sexo femenino.
- Dada la importancia de las decisiones tomadas por la Corte Suprema de Justicia, **resulta imperioso optimizar su funcionamiento, restringiendo su competencia** a fin de que entienda únicamente en aquellos casos relevantes para el funcionamiento de la democracia (en tal sentido el ARI presentó un proyecto de ley que tiende a restringir la competencia de la Corte Suprema al derogar más casos de recursos ordinarios).

Publicidad y transparencia del proceso de elaboración de los fallos de la Justicia

- Permitir la presentación del Amicus Curiae en todas las instancias judiciales (el ARI ha presentado un proyecto en tal sentido, que cuenta con dictamen de comisión).
- **Garantizar la transparencia del accionar del tribunal** (establecer en forma expresa la prohibición de recibir a una de las partes sin la presencia de la otra, en todas las instancias)

El Consejo de la Magistratura de la Nación

La creación del Consejo de la Magistratura no ha satisfecho todas las expectativas en relación con los objetivos de la transparencia e idoneidad en los

procesos de selección y remoción de los magistrados, por ello el ARI propone:

- **La creación de un Registro de causas penales prescriptas, con especial dirección al relevamiento de datos de la Justicia Federal** para realizar un control más cercano a las resoluciones que dictan los jueces, en especial, de la cantidad de causas que son archivadas por éstos y las razones.
- El funcionamiento y composición de la Comisión de Disciplina debería ser modificado para neutralizar el funcionamiento corporativo que opera actualmente.
- La sanción de **códigos de ética en el ejercicio de la función judicial**.
- **El sistema de designación de jueces 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.**
- **La administración del Poder Judicial debe estar** dotada de mecanismos de control y transparencia, por lo que proponemos: la publicación de toda la información, dictámenes y resoluciones en la página web del Poder Judicial y la firma de un convenio con la Auditoría General de la Nación.
- En relación con el **jurado de enjuiciamiento**, proponemos que sea conformado por sorteo y revisar el criterio por el cual el vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación reviste el carácter de Presidente del mismo.

Mayores y nuevas especializaciones en el Poder Judicial

- En lo que se refiere a la competencia, corresponde dejar sin efecto el fuero de atracción establecido en la Ley de Concursos y Quiebras de las acciones de conocimiento en las que se reclaman derechos de índole laboral, devolviendo estas cuestiones a los jueces especializados en los derechos de los trabajadores.
- Creación de una justicia especializada en los derechos de los consumidores y usuarios, la creación de tribunales especializados en concursos y quiebras, juzgados especializados en ejecuciones con competencia tanto en juicios ejecutivos como en ejecución de sentencias, entre otras iniciativas.
- **Establecimiento de una Cámara de Casación Civil y Comercial**

Reorganizar la justicia federal

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.

Reorganización del Ministerio Público

Es necesario modificar el sistema actual de designación del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación y demás funcionarios del Ministerio Público, limitando la discrecionalidad de los poderes políticos e incorporar mecanismos de participación ciudadana.

Es preciso implementar un modelo de gestión descentralizada y la distribución de causas penales en fiscalías especializadas en algunas materias.

Reforma integral del Código Procesal Penal de la Nación

ARI ha presentado, junto con diputadas de otras bancadas, **una reforma integral del Código Procesal Penal de la Nación**, elaborado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP, 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.

//04 El Contrato de Gestión Pública

La gestión pública eficiente es utilizar la menor cantidad de recursos para satisfacer la mayor cantidad de necesidades. Esto supone cumplir el imperativo moral de la administración al servicio de la sociedad, satisfaciendo las necesidades más urgentes.

Al mismo tiempo impulsar la distribución del ingreso a partir de políticas sociales universales y de la acción diaria de la gestión de gobierno.

Implica también, el ejercicio de las funciones republicanas tradicionales para el cuidado de la cosa pública a partir de la austeridad y de la formación intelectual y técnica para el la labor en el Estado.

La ineficiencia implica un derroche de recursos que en una Argentina en crisis y con alto nivel de desocupación y marginal es un escándalo moral que favorece a los que mandan.

La política debe reinventarse y debe ser capacidad de invención en la gestión. Entre el deseo y la acción debe haber un espacio moral, que es el espacio de la reflexión.

El desafío es lograr una conciencia cultural de otra invención para tener ciudadanos y políticos formados, no sólo en su especialidad, sino que además compartan un proyecto de país común.

Propuestas:

- **Escuela de Gobierno:** Esta iniciativa de alcance nacional, pretende difundir los aspectos conceptuales referidos a la programación legal y económica financiera del sector público, brindando a los participantes las herramientas prácticas que habitualmente se utilizan para ser aplicadas en la gestión y control de la administración pública en sus distintos niveles de gobierno. Se abordarán las temáticas centrales en las cuales se apoya la gestión pública para lograr la administración eficiente de los recursos públicos a través de módulos teóricos y prácticos.
- **Observatorio de gestión y auditoría ciudadana:** Alentar la formación de conciencia crítica sobre nuestro país, y desarrollar en la población el hábito de participar en actividades concretas que tengan que ver con el mejoramiento de la calidad institucional del Estado Argentino, procurando:
 1. Compartir un diagnóstico de situación de las condiciones y medio ambiente de trabajo en el Poder Ejecutivo Nacional (sinónimo de Administración Pública Nacional) lo que equivale a considerar las condiciones sociales objetivas y sus devastadores efectos 1) en la salud

de los servidores públicos, 2) en la perversión de los resultados de la gestión pública, 3) en la vulneración de los DDHH y la vulneración de nuestro Estado de Derecho 4) en la instalación de la corrupción en el Estado y 5) en la transmisión de un modelo autorizado de gestión en diversos ámbitos de todos los sectores de actividad.

2. Alentar al reconocimiento de nuestros propios mecanismos psico-sociales que facilitan e incrementan la degradación de la calidad institucional de la Administración Pública Nacional.
3. Tomar conocimiento y ejercitarnos en el uso de herramientas legales vigentes para implementar una auditoría ciudadana. Tales herramientas no están suficientemente difundidas y ello contribuye a consolidar una cultura del no-control de la gestión pública, responsabilidad insoslayable de todo ciudadano y ciudadana maduros.
4. Fomentar la conformación de grupos de trabajo con el propósito de realizar una práctica de auditoría ciudadana en cualquier jurisdicción de la Administración Pública Nacional, produciendo informes de evaluación y recomendaciones.

//06 Capacitación, trabajo y empleo

Estrategia económica y social para una República de Iguales

I. Principales diferencias generales con la política oficial

Una **primera crítica general** a la política económica y social del gobierno de Néstor Kirchner es que no tiene una estrategia global e integrada de cambio institucional en materia económica y social. Como resultado directo, a la fecha se logró **recuperar el nivel de valor agregado** perdido con la depresión económica de 1998-2002, pero **sin revertir ni la concentración económica ni las desigualdades sociales** ni los problemas sistémicos del régimen económico construido en los años noventa.

De hecho, puede afirmarse que con las mejoras en los indicadores macroeconómicos y **sin cambios sustantivos en las políticas públicas**, la política oficial está **legitimando el régimen distributivo y productivo** heredado de los '90. Prueba de ello son: la lentísima reversión de los malos indicadores sociales; la persistente concentración de la riqueza y el ingreso; la ausencia de una política diferente para las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados; la persistencia y hasta fortalecimiento del régimen de previsión social; la legitimación de las transferencias de ingresos mediante la deuda pública; y la falta de una política de desarrollo productivo que cambie el perfil de especialización del país y fortalezca a las pequeñas y medianas empresas, etc.

La **segunda crítica general** a la política económica y social del gobierno de Kirchner, es su preferencia por las soluciones de corto plazo y la transferencia de problemas en el tiempo. Esto se evidencia por la reacción espasmódica a determinados problemas (caso, acuerdos sectoriales para el control de precios de productos básicos); por la incertidumbre en el manejo de algunas cuestiones clave (caso energía, política con empresas de servicios públicos privatizados, tenedores de bonos que no "entraron" al canje); por la promoción de contradicciones y confusiones (caso negociaciones con China, Mercosur, la generalidad de la política comercial externa); por privilegiar el control social por encima de la autonomía; y la reversión de las desigualdades (caso Plan Jefes y Jefas y sus cambios sugeridos).

La **tercera crítica general** a la política económica y social del gobierno de Kirchner, es que el régimen económico y social que está consolidando otorga **prioridad al sostenimiento de las relaciones macroeconómicas consideradas consistentes** (superávit fiscal, superávit comercial), dejando que el aparato productivo y los mecanismos de distribución se "ajusten" a ese nuevo escenario. Lo más preocupante es que el escenario macroeconómico favorable se explica en parte por condiciones internas y externas muy favorables, pero coyunturales.

Tal y como funciona la economía argentina hoy se corre el riesgo de convalidar lo que reclamaban los presupuestos de las **posturas más ortodoxas**: I) un fuerte superávit fiscal basado en la reducción del gasto público y un fuerte crecimiento de impuestos indirectos; II) un mercado laboral muy flexible, estructurado en torno a un núcleo cerrado de empleo formal y una masa de trabajadores desempleados, precarios y no registrados que ponen límites a la recuperación salarial; III) privilegios para la acumulación financiera en desmedro de la necesidad de redistribución hacia los sectores más postergados, por desvío de fondos a los esquemas privados de seguros obligatorios (AFJP, ART), tratamientos tributarios preferenciales a las rentas financieras, privilegio del salvataje de las entidades financieras en desmedro de otras políticas públicas, etc.; IV) una política asistencial “focalizada” que “alivie” las consecuencias más funestas de la pérdida de bienestar de la población y garantice el control social para que los sectores marginados no “contaminen” el buen funcionamiento económico.

II. La vigencia de la propuesta de las Bases Programáticas del ARI

Lo anterior reafirma que en lo esencial, **las propuestas contenidas en las Bases Programáticas del ARI continúan teniendo total vigencia**. Allí se proponía un amplio y articulado sistema de políticas públicas organizado conforme a otra **secuencia y otro sistema institucional**. Lo primero era definir las políticas distributivas; lo segundo, una estrategia productiva acorde con esas políticas distributivas y, finalmente, una política macroeconómica consistente con lo anterior.

De lo que se trata es de tener una estrategia integral y articulada, que aborde cambios institucionales en distintas áreas y basadas en un profundo debate en el conjunto de la sociedad acerca de la necesidad de cambiar los principios de organización del régimen económico y social vigente. **Una República de Iguales no necesita de poder concentrado sino de poder distribuido, no necesita acciones espasmódicas sino instituciones legitimadas por su racionalidad técnica y su consistencia con un proyecto emancipador.**

Políticas de distribución, empleo e integración social

La gestión K

El gobierno de Kirchner nunca mostró interés en aplicar una política integrada para atender la cuestión distributiva. Su estrategia en materia de empleo e ingresos es confiar en el efecto “derrame” del crecimiento económico. Los hechos muestran que si bien se ha logrado una recuperación del empleo, éste sigue siendo precario y no alcanza (ni alcanzará) para revertir las patologías laborales y distributivas. En los hechos se continúa con la lógica de la política de los ‘90 y se mantiene la **“flexibilización” de las relaciones laborales como eje para “promover el empleo”**.

La política en **materia salarial** también muestra inconsistencias y ausencia de una orientación definida. Así, se pasó de una política centralizada mediante decretos de aumentos del salario mínimo legal, o sumas fijas no remunerativas para el sector privado, a impulsar la negociación colectiva y concluir luego anunciando la necesidad de “controlar” estos acuerdos con el fin de evitar excesos que activen el fantasma de la inflación. Paralelamente el Estado, como empleador, se autolimitó en la aplicación de ambas políticas. Por último, el proclamado efecto “contagio” de la recomposición del salario mínimo legal sobre las remuneraciones del sector informal no se verificó. Lo cierto es que el salario medio no recuperó los bajos niveles previos al comienzo de la crisis, pese a la recuperación del PBI y las ganancias empresarias.

Estas políticas **generan incertidumbre** y no toman en cuenta la heterogeneidad del aparato productivo. La misma política errática se muestra con las **jubilaciones**. Las recomposiciones ocurridas resultan insuficientes para recomponer el poder adquisitivo de los haberes y convalidan una estrategia cuyo nudo central es evitar discutir los problemas estructurales del sistema. De hecho, después de criticar y culpar a la reforma de 1994 por el drenaje fiscal y a las AFJP por la mala administración, el Gobierno terminó negociando con estas compañías privadas y reafirmando la vigencia del sistema.

En materia de **política social**, y contrariando su propio discurso, el Gobierno centró su estrategia en programas asistenciales de diferente envergadura y fundamentalmente en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que **heredó de la administración Duhalde**. Los resultados del programa no son muy alentadores. No tiene un impacto significativo en la pobreza; selecciona de modo inadecuado a los beneficiarios; excluye grupos con mayores dificultades para emplearse (jóvenes sin hijos o adultos mayores que no tienen menores a cargo); estimula la participación de inactivos y la sustitución de empleo público; alienta la precariedad laboral y funciona como un mecanismo de cooptación de lealtades y voto cautivo, que ha mostrado ser decisivo en recientes coyunturas electorales.

Mientras tanto, el gasto de las políticas más universales (salud y educación pública), así como en las del seguro social (previsión social, obras sociales, asignaciones familiares), conserva una evolución inercial, cuando no decreciente, no habiendo aún recuperado los niveles previos a la fase recesiva.

En síntesis, **no hay una propuesta integral de reforma en ninguna de estas áreas claves donde persisten los mismos sistemas institucionales de la década de '90.**

La propuesta del ARI

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 sostener la inversión doméstica en base a la **confianza en la expansión del mercado interno como plataforma de acceso al mercado externo. Esto requiere 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

1. En este sentido, entre otras, se proponían las siguientes acciones:
2. Promover la **formalización de las relaciones laborales** disminuyendo el período de prueba; asimilando las condiciones de contratación de los pasantes a la de los trabajadores formales y desalentando el encubrimiento de relaciones laborales bajo la forma de cooperativas fraudulentas.
3. Promocionar el **empleo privado directo** dirigido a las pymes, en el contexto de asociaciones regionales y de acuerdos tripartitos.
4. Implementar programas regionales de **construcción de viviendas sociales** y obras de infraestructura, generadores de mano de obra y difusores de efectos positivos para la retención poblacional y el desarrollo.
5. Promover diferentes tipos de **trabajos de inserción social**, en forma coordinada con las políticas de sostenimiento de ingresos.
6. Aprobar el **proyecto de Ley de Ingreso Ciudadano para la Niñez** que establece un beneficio universal para todos los menores de 18 años en el país, graduado por edad e integrado con una reforma tributaria, como primer paso para la implementación de un ingreso ciudadano para todas las personas.
7. Avanzar en una **reforma integral del sistema de previsión social** que contemple el pago de una **jubilación ciudadana universal**. Este beneficio universal debería complementarse con un **sistema contributivo financiado por un mecanismo de reparto**, para lo cual se recomienda 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.

Políticas de desarrollo productivo

La gestión K

El manejo macroeconómico favoreció la recuperación de la industria, pero la acelerada recuperación económica se explica fundamentalmente por la presencia de “ventajas comparativas estáticas”, en **especial un tipo de cambio en los valores más altos de la historia y un nivel de salarios en sus niveles**

más bajos. La reactivación económica ha repercutido particularmente en la industria ligada al sector exportador y en menor medida en actividades sustitutivas de importaciones. Tampoco se vislumbran cambios en la estructura sectorial, concentración y extranjerización de la propiedad, así como tampoco la expansión de ramas industriales de alto contenido en investigación y desarrollo.

Esta opción oficial tiene como resultado que los frutos del crecimiento económico no han sido adecuadamente difundidos a todo el entramado productivo y mucho menos a los sectores más subordinados. Además, no se estimula el crecimiento sostenido de la inversión por muchos factores: **la falta de recomposición de ingresos y la incertidumbre que genera en la recomposición del mercado interno, la ausencia de un plan consistente en relación con los servicios privatizados que garantice la provisión de insumos de forma adecuada, la errática política comercial.** Esto es más preocupante en la medida en que se observan cuellos de botella estructurales, como la amenaza de desabastecimiento energético, presiones inflacionarias de oferta ante la falta de una política de regulación de algunos mercados claves y lenta ampliación de la capacidad instalada.

El Gobierno ha realizado algunas políticas activas pero que no definen un cambio estructural del patrón productivo heredado y mucho menos un proyecto industrial para el país. Por ejemplo, la mayor parte de los proyectos de promoción industrial (ya sea por vía crediticia o fiscal) están siendo apropiados por las grandes empresas. Este es el caso, por ejemplo del otorgamiento de cupos fiscales para la devolución anticipada del IVA y la amortización acelerada de los bienes de capital: las empresas beneficiadas son las de gran tamaño, en algunos casos multinacionales, y están vinculadas principalmente a sectores que gracias a la devaluación y pesificación asimétrica lograron una alta rentabilidad. La selección de algunos sectores también es cuestionable y no responde a fundamentos claros, como es el caso del gas, el sector automotor o el sector vitivinícola.

En relación a las **pymes**, el Gobierno también ha encarado algunas acciones, pero la mayoría de los problemas persisten: 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 activó programas existentes por intermedio de la Sepyme. 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 dos años desde la Sepyme se intentó orientar la aplicación de los préstamos bonificados hacia determinados sectores productivos y hacia regiones del país para financiar proyectos de inversión. No obstante, 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.

También existen problemas en el **programa Fonapyme**, donde el Gobierno 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. El resultado es una elevada tasa de rechazo de los proyectos presentados, que deriva en un bajo grado de ejecución de la línea de crédito.

En relación al manejo de los insumos de uso generalizado provistos por las empresas de **servicios públicos privatizados**, el Gobierno ha encarado pocas acciones, siendo la principal el posponer en el tiempo los aumentos de tarifas (hecho que ya se ha empezado a revertir). Pero esto no alcanza para ocultar los problemas que aún persisten. El Gobierno no intervino los Entes reguladores ni adoptó modificaciones sustantivas en los marcos regulatorios heredados.

A falta de reglas existe una situación de “negociación” permanente. Esto se evidencia particularmente en el caso del mercado de hidrocarburos, donde el Gobierno actúa procurando moderar internamente el traspaso a precios domésticos del incesante alza del precio internacional del petróleo cuando lo que hay que hacer es vincular el precio doméstico con los costos internos de producción. Así, cada nuevo aumento del precio internacional se convierte, curiosa paradoja de un país productor y exportador, en un problema y no en una buena noticia.

La ausencia de un plan estratégico lleva a situaciones irracionales como el corte de abastecimiento al aparato productivo interno, encarecimiento de la generación de electricidad por la importación de fuel en reemplazo del gas natural; contratos de importación de gas de Bolivia, etcétera.

La pasividad es el signo de la acción gubernamental, actitud que se contrapone notoriamente con el “activismo” ejercido para **obstaculizar proyectos legislativos** como la ley de marco regulatorio del GLP impulsada por diputados de distintos bloques, frenada por presiones del PEN y finalmente desvirtuada en los hechos por la sanción de un proyecto alternativo diluido, que fue promovido desde el Senado de la Nación. Otro tanto puede decirse respecto de las injustificadas trabas para lograr la sanción de una ley de promoción del uso de biocombustibles, que permitiría comenzar a modificar una matriz energética centrada en recursos no renovables y agresivos del medio ambiente.

Finalmente, la **política comercial externa** sigue siendo errática y sin coordinación. Esto se verifica en el caso de las relaciones con el **Mercosur**. Así,

junto con un discurso de apoyo, en los hechos predomina un ambiente de conflicto permanente y acciones defensivas ad-hoc. Aquí se observa claramente que las ventajas del tipo de cambio no sirven para ocultar las cuestiones sistémicas: la política industrial consecuente de Brasil contrasta con la indefinición de muchos años de la Argentina. Las aplaudidas acciones defensivas del Gobierno argentino, como la aplicación de salvaguardias, son una muestra más de un manejo de corto plazo pero no una señal para las inversiones de largo plazo.

Lo que el país necesita es tener un proyecto industrial que supere la visión sectorial y se negocie sobre una visión integrada (cadenas de valor). Hay que entender que la relación con Brasil es un dato de la realidad con un país fronterizo de enormes dimensiones y que los problemas están presentes **aún sin Mercosur**. En consecuencia, es mejor tener el Mercosur como espacio institucional de negociación permanente que estar fuera y operar sobre la base del conflicto permanente y la aplicación de medidas transitorias y defensivas.

La propuesta del ARI

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.

Políticas sectoriales de desarrollo productivo

Las Bases Programáticas señalan la necesidad de acciones tanto en el sector agropecuario como en el sector industrial.

El **desarrollo agropecuario** debe 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 en los años previos agudizó el empobrecimiento e incluso 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. Si bien el Estado se apropia mediante tributos específicos de parte de esa rentabilidad, no define un destino para esos recursos que garantice condiciones para el desarrollo sostenible.

1. En este sentido, deben promoverse medidas urgentes para actualizar un registro que permita conocer los **verdaderos dueños de la tierra y el origen**

de su capital y múltiples acciones tendientes a **revitalizar la producción agropecuaria**, como las siguientes:

2. Promocionar mecanismos de **asociatividad** vinculados a la resolución del problema del **endeudamiento de unidades familiares** mediante refinanciamientos adecuados, orientados, supervisados y asistidos técnicamente.
3. Aplicar medidas para mejorar las condiciones del empleo rural: reconvertir la **subocupación en el sector rural**, reestablecer la plena vigencia del régimen legal del trabajador agrario, controlar los niveles de salud y seguridad en el ejercicio de las tareas agropecuarias y promocionar programas de fomento a la producción orgánica natural.
4. 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).
5. 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 y regular la **sobreoferta de cultivos regionales** incluyendo la promoción específica de exportaciones de esos productos.
6. Junto con las políticas agropecuarias, es necesario redefinir un **proyecto industrial** para el país. Las Bases Programáticas listan múltiples políticas que siguen siendo necesarias para emprender este camino, entre las que se destacan:
7. Aplicar una nueva **legislación antimonopólica y de defensa de la competencia**.
8. Revisar los criterios de **tarifas** de los servicios públicos proveedores de insumos de uso generalizado.
9. Aplicar efectivamente el régimen de **Compre Trabajo Argentino**, dando participación a las pymes en su **fiscalización**.
10. Fomentar la **reversión de utilidades** en la empresa y promover reestructuraciones que favorezcan **balances positivos de divisas**.
11. Crear una **agencia de identificación y evaluación de proyectos de inversión** para la promoción de la producción de bienes de capital e insumos de alto impacto en la innovación tecnológica y sobre la matriz-productiva.
12. Desarrollar **cadenas de valor** basadas en recursos naturales tanto hacia atrás (elaboración de insumos, maquinaria, servicios, institutos técnicos o

universidades) como hacia delante (sucesivas etapas de elaboración del producto primario y derivados) y actividades de apoyo de almacenamiento, transporte y comercialización.

Políticas de fortalecimiento de las pymes

Las Bases Programáticas plantean a las **pymes** como actores centrales, definiendo prioridades sectoriales, promoviendo la **desconcentración** de la producción y comercialización, la **diferenciación de productos y un aumento del número de empresas** de menor tamaño. Para ello es necesario el programa distributivo señalado previamente, porque no sólo permitiría fortalecer el mercado interno sino también el papel del territorio y de los sistemas productivos locales conformados principalmente por pymes.

Asimismo, se explica la necesidad de **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 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.

1. Para ello, entre otras medidas, se sugiere:
2. Políticas públicas que den garantías de acceso a insumos y un tratamiento especial y profesional en el sistema financiero de la banca pública.
3. En materia tributaria, las pymes deberían beneficiarse de la revisión de los impuestos a la renta mínima presunta y a los bienes personales para favorecer su labor
4. En la renegociación de los contratos con servicios privatizados, debería exigirse la participación especial de pymes como proveedores.
5. Se deben 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.
6. Difundir programas especiales de apoyos tecnológicos con convenios con instituciones especializadas (INTI, INTA, SECYT, universidades).

Propuestas para el manejo de los servicios públicos privatizados

1. Se sugieren las siguientes acciones:
2. **Revisar integralmente todos los contratos** de concesión o transferencia de las empresas y todas las renegociaciones, caso por caso. Las ilegalidades comprobadas deben ser sancionadas, incluyendo la posibilidad de rescisión de ciertos contratos y de revisión de la propia privatización.
3. **Revisar los compromisos de inversión.**
4. Asegurar la **implementación de programas de desarrollo de proveedores locales** en las negociaciones; además de establecer controles sobre las compras intra-corporativas de las empresas.
5. **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.
6. **Intervenir y revisar el funcionamiento de los entes reguladores u** órganos de control, dotándolos de autarquía e independencia plenas.

Además, en las Bases Programáticas se establece la prioridad e importancia del **sector energético**. 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. Es por ello que la privatización del sector energético requiere del análisis de cada uno de los segmentos o cadenas que lo componen para lograr una visión integral.

1. **Crear un ente regulador** de todo el sistema energético, que haga efectivo el cumplimiento de la Ley de Hidrocarburos y de los marcos regulatorios eléctrico y gasífero.
2. **Promover 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.
3. Realizar estrictas **auditorías** sobre las reservas de petróleo y gas, fijando rígidas restricciones en cuanto a la relación exportación/reservas.
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 abastecimiento interno.

Propuestas para la política comercial externa

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: **devolución de créditos fiscales**, revisión integral de los **reintegros** con fuerte sanción de fraudes fiscales, **consorcios de exportación** de pymes, **líneas de créditos** para financiación de exportaciones y 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 hacia el diseño de políticas de coordinación macroeconómicas.

Políticas macroeconómicas

La gestión K

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. Se está volviendo cada más difícil sostener en niveles altos el tipo de cambio mientras aumentan las presiones en los precios. Aquí se ve el problema de haber depositado demasiada confianza en el cambio de precios relativos y pospuesto las reformas sistémicas nombradas previamente. En este sentido,

medidas como la imposición de restricciones al ingreso de capitales especulativos, aparecen como una decisión parcial y tardía. Adicionalmente, el problema en este campo se complementa con la ausencia de iniciativa para avanzar en la reforma financiera.

En relación a la **política fiscal** se observan algunos avances y muchas ausencias en la política oficial. Si bien es saludable el superávit fiscal, su elevado nivel y, sobre todo, los compromisos asumidos hacia futuro son la contrapartida del ajuste del valor real del gasto público.

Aquí aparece otro punto muy criticable de la política oficial. Se perdió la oportunidad de los tiempos extraordinarios de superávit y no pago de deuda en *default*, para avanzar con una reforma tributaria que cambie el perfil distributivo del país, junto con una reforma del sistema de políticas sociales que haga menos pro-cíclico y más eficaz el gasto. En su lugar, el esfuerzo estuvo en mejorar la administración tributaria, aprovechando la coyuntura favorable de algunos precios y el crecimiento económico utilizando el superávit para comprar dólares y “apalancarse” frente a problemas futuros en materia de deuda pública.

Mientras tanto, sigue el drenaje de fondos públicos hacia el inoperante sistema de previsión social; no se resuelve la cuestión de la coparticipación federal de impuestos; no se aplicaron tributos extraordinarios a los beneficiados del proceso de pesificación asimétrica, etcétera.

Finalmente, en materia de **deuda externa**, el Gobierno ha completado lo que considera un **canje exitoso**. Argumenta en este sentido porque: I) la quita obtenida es la mayor posible y su nivel representaría un ahorro sustancial para los argentinos; II) el nivel de aceptación implica la salida del *default* sin que el país comprometa su crecimiento y su capacidad para resolver los problemas de distribución del ingreso; III) de aquí en más el país tiene un cronograma de pagos mucho más laxo, con menores tasas de interés y un mayor nivel de compromisos en pesos que disminuye el riesgo de nuevos problemas de pagos; IV) el país está en mejores condiciones de negociar con el FMI y de no aceptar sus condicionamientos; V) es esperable un aumento del flujo de capitales hacia el país como resultado de un horizonte de mayor confianza en la economía.

A nuestro juicio, esta lectura es sólo parcialmente correcta. Si bien puede afirmarse que el Gobierno tuvo éxito, este fue dentro de los estrechos límites de la estrategia que se planteó. El punto es que esta estrategia es muy **cuestionable**:

1. reconocer como legítima la totalidad de la deuda heredada, sin cuestionar los procesos de acumulación de deuda pública de dudosa legalidad (muchos de los cuales han sido denunciados judicialmente), llegando incluso a designar como operadores del canje a entidades comprometidas con estos procesos;

2. pagar en las condiciones pactadas la deuda con los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica;
3. pagar la totalidad de la nueva deuda emitida por el Estado luego de la declaración de *default*, que en gran medida actuó como mecanismo de fuertes transferencias patrimoniales en beneficio de algunos grupos muy concentrados de poder económico del país;
4. negociar con las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) quitas especiales a los fondos que administran, con el objetivo primordial de evitar juicios y habilitarlas para continuar en el futuro tomando deuda pública.
5. proponer una quita sustancial al resto de los acreedores privados cambiando condiciones de tasa de interés y plazo de pago.

La mayoría parlamentaria consintió esta actitud y sólo actuó para aprobar la ley 26.017, por la cual **se declara “cerrada” la posibilidad de modificar en el futuro los términos de la oferta del canje**. Como se sabe, la situación no está cerrada y se mantiene vigente la exigencia de “ofrecer” algún tratamiento futuro a los acreedores que no entraron en el canje.

Otro aspecto cuestionable de la estrategia oficial se refiere a la **ausencia de costos para los beneficiados con la emisión de la deuda post-default**. Aquí también se prefirió el criterio de “no discriminación” de acreedores, por lo que se puso en la misma bolsa a los grandes grupos económicos, tanto del sector financiero como productivo que a los ahorristas que recibieron títulos.

Asimismo, y pese a que el propio Gobierno admitió públicamente que la acumulación de deuda en la década del noventa en gran medida se explica por el déficit fiscal creado por la reforma del sistema de previsión social de 1994, en los hechos el proceso de canje sirvió para legitimar el papel de las compañías privadas que lo administran. Así, se prefirió descargar las pérdidas sobre los fondos de propiedad de los afiliados y preservar el negocio de las AFJP. Peor aún, se ha vuelto a colocar deuda en esos fondos para “cerrar” la brecha de financiamiento de un **cronograma de pagos difícil de cumplir hacia futuro**.

Lo anterior permite cuestionar el discurso oficial sobre el canje de la deuda. Claramente, el Gobierno se preocupó más por “salir” del *default* que por “resolver” el tema de la deuda de un modo equitativo y perdurable. De este modo, su estrategia se centró en la cuestión financiera y en buscar apoyos que le fueron retaceados. **Pero el tema de la deuda sigue abierto y se corre el riesgo de volver a repetir experiencias del pasado de “soluciones” de muy corta duración.**

La propuesta del ARI

Propuestas en materia cambiaria, monetaria y financiera

El eje de la propuesta consiste en sugerir una utilización de la política monetaria consistente con el desarrollo productivo. Asimismo, avanzar en la reforma del sistema financiero, para ponerlo al servicio de la estrategia económica y social. El objetivo de esta reforma es **reducir el cortoplacismo** y la **dolarización de las transacciones**, recomponer la **oferta de crédito** y **reducir la segmentación en el mercado** para que llegue a las empresas de menor tamaño y a las regiones más relegadas.

Por lo anterior, se sugieren, entre otras, las siguientes acciones:

1. **Regular la oferta monetaria** en base a un indicador de la evolución de la economía pero con la flexibilidad que exige la urgencia de **mantener la reactivación** y de atender a las variaciones de **la demanda monetaria**.
2. Recuperar para el **Banco Central** su función de prestamista de última instancia, en el contexto de un programa monetario sustentable y publicitado, garantizando que su conducción sea efectivamente independiente de los intereses a los que debe orientar, supervisar y controlar.
3. Para el conjunto del sistema financiero, establecer un **nuevo modelo de regulación y supervisión**, exigiendo la mayor transparencia en el manejo de las entidades, la máxima idoneidad a dueños y gerentes, la verificación del origen de sus capitales. Aplicar severas medidas para evitar que el sistema financiero siga siendo utilizado como mecanismo de **evasión y lavado de dinero ilegal**.
4. Promover la **banca social y cooperativa** en relación con proyectos de asistencia específica y con control de su destino a funciones sociales. Al mismo tiempo, reconstruir esquemas de garantías, coordinar actividades con las agencias de promoción específicas (pymes, exportaciones, innovación) potenciando las externalidades de las asociaciones de empresas (vía fondos fiduciarios, sociedades de garantías o subsidios explícitos al costo del crédito).
5. El compromiso con la **banca pública y la permanencia del Banco Nación como entidad pública** es aplicar una política de reordenamiento y capitalización, definiendo su función como **banca testigo y especializada** con alcance regional, estableciéndose **límites cuantitativos** a los préstamos para garantizar que sean aplicados a las pymes, prohibiendo el financiamiento a los gobiernos y exigiendo el pago de los servicios prestados a los mismos. También, debe darse participación prioritaria a la banca pública en la administración de operaciones de **comercio exterior**.

Propuestas en materia fiscal

Las Bases Programáticas otorgaban una importancia decisiva a las reformas fiscales, propugnando un sistema fiscal más **progresivo**, estructurado de forma **anti-cíclica**, con mayor **transparencia** y claridad en el uso de los fondos recaudados, con **mínimas excepciones** y **estable** en el tiempo.

Para ello, se plantea como necesario:

1. En materia de **gasto público**, el objetivo es **aumentar el gasto en finalidades sociales** garantizando su **financiación genuina**, la **reasignación** en función de las nuevas prioridades, y evitando ineficiencias, superposiciones y estructuras injustificadas.
2. Los objetivos simultáneos de la **política y administración tributaria** debieran ser: I) mayor equidad en la distribución de la carga impositiva; II) eliminación de la mayoría de las excepciones; III) reducción de la evasión; IV) efectiva y perentoria sanción de los incumplimientos. Los cambios deben hacerse de manera gradual, anunciada y resguardando la necesidad de **aumentar la recaudación**.
3. En el **impuesto a las ganancias**, se sugiere incorporar a la base tributaria todos los ingresos, diferenciar entre ganancias distribuidas e invertidas en las empresas, eliminar las exenciones injustificadas. También, unificar las deducciones para las distintas categorías, aumentando los mínimos no imponibles de las categorías más bajas y las tasas a los altos ingresos. Articular estas reformas con la aplicación de políticas de “ingreso ciudadano” como créditos fiscales efectivos. Incorporar todas las “**ganancias de capital**” provenientes de la realización de activos, con criterios diferentes si se realizan en uno o varios períodos fiscales. Revisar y reducir progresivamente el **impuesto a la renta mínima presunta** para las empresas más pequeñas. En la emergencia, aplicar un impuesto a la remesa de **utilidades al exterior**.
4. En el **impuesto a los bienes personales**, aumentar la presencia de las provincias en función de su capacidad de recaudación sobre bienes registrables, mejorando los mecanismos de control y cruce de información; además, incluir en la determinación de la base contributiva los pasivos originados en la incorporación de los bienes al patrimonio personal.
5. Restituir el impuesto al **enriquecimiento patrimonial no oneroso (herencia, legados y donaciones)** cuidando de aplicar un umbral exento lo suficientemente elevado como para garantizar que alcance a los grandes patrimonios.
6. Con respecto al **impuesto al valor agregado**, apuntar a un impuesto de base amplia, reduciendo progresivamente su tasa, eliminando el pago de otros impuestos a cuenta del IVA y su uso para promoción fiscal. Reducir la tasa junto con la promoción de una reforma federal que apunte a **sustituir el Impuesto a los Ingresos Brutos de las provincias por un IVA provincial**. Tender a eliminar el IVA para productos trazadores de la canasta de alimentos de los sectores pobres, vinculado a un control de reducción de precios.
7. Gravar de forma selectiva a **bienes de consumo** y con tasas más elevadas para aquellos destinados a los **sectores de mayores ingresos**. Tender a la asignación de los **impuestos internos a las provincias**, promoviendo la aprobación de una ley de Coparticipación Federal de Impuestos que transfiera **mayor capacidad de recaudación** a las jurisdicciones menores y

aumente su **responsabilidad en la fiscalización de los impuestos nacionales.**

//07 Propuestas alternativas de salud

Sistema alternativo

Un sistema alternativo implica reconocer y caracterizar a las fuerzas en lucha y la respectiva correlación de fuerzas sociales y políticas en el sector salud y en la sociedad en general.

Se puede avanzar a través de procesos de reformas graduales o más radicalizadas, en la medida que exista la fuerza social y política en el campo popular para llevarlo a la práctica.

Este sistema de salud alternativo requiere de un diseño y una implementación que deberá desarrollar la sociedad a través de sus organizaciones sociales y políticas, y de los partidos políticos que compartan sus intereses y objetivos con el apoyo y movilización del pueblo.

El modelo dominante

El modelo dominante incluye seguro, focalización, subsidio a la demanda, sector privado y apoyo de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID, etcétera).

Este modelo conduce las políticas desde hace varias décadas y particularmente durante la década del '80 y del '90 cuando se profundizó el modelo.

El gobierno de Kirchner-Ginés avanza en esa dirección a través del Seguro de Maternidad e Infancia financiado por el Banco Mundial, del Plan Remediar financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y sin una política real de apoyo directo al subsector público.

Plan Federal 2004-2007

El Plan Federal 2004-2007 no plantea una ruptura con las políticas vigentes desde los años '90 propuestas por el Banco Mundial: Seguro Nacional de Salud para población sin cobertura con financiamiento internacional, autogestión hospitalaria, APS centrada en la provisión gratuita de medicamentos esenciales, etcétera.

Este Plan muestra una inconsistencia entre sus objetivos (la estrategia de Atención Primaria de la Salud como organizador del sistema) y los instrumentos para lograrlos (particularmente el Seguro financiado por el Banco Mundial).

El primer punto de inconsistencia es que parte de la filosofía privatista del Banco Mundial donde el Estado debe retirarse progresivamente del "mercado de la salud". De ahí la necesaria instrumentación del Seguro como puerta de entrada

del sector privado al “nuevo modelo sanitario”. El Plan establece un Sistema Federal donde las provincias decidirán el papel que le corresponderá al sector privado en cada provincia.

Tres ejes de la política nacional alternativa de salud

La alternativa pasa por el fortalecimiento de la Atención Pública de Salud, transfiriendo la ejecución a los municipios y provincias a través de tres programas nacionales que financien y transfieran recursos a los mismos.

- Programa Nacional de Atención Primaria de la Salud **(promotores sociales polivalentes, ampliación y mejoramiento de la infraestructura, de los recursos humanos y del número de los CAPs).**
- Programa Nacional de Desarrollo y Apoyo al segundo y tercer nivel de Atención **(mejorar la integración regional, incrementar en cantidad y calidad con mejora salarial los recursos humanos y la infraestructura).**
- Programa Nacional de Medicamentos **con un subprograma de fabricación estatal de medicamentos.**

Es necesario reformar progresivamente el sistema de obras sociales provinciales y nacionales integrándolas al sistema público a cargo del Estado y el sistema del PAMI integrándolo al sistema público a cargo del Estado.

Principios rectores de un sistema nacional de salud

Un **Sistema Nacional Alternativo de Salud** debe sustentarse en principios rectores:

1. La salud debe ser un derecho universal garantizado por el Estado, debe sostener una concepción integral de la salud vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente.
2. Debe promover la participación de la población en los niveles de decisión, acción y control, como medio para promover, potenciar y fortalecer las capacidades de la comunidad con respecto a su vida y su desarrollo.
3. Debe impulsar la solidaridad social como filosofía rectora de todo el sistema de salud.
4. Debe sostener el gasto público en salud como una inversión social prioritaria, con financiamiento genuino del Tesoro Nacional.

5. Debe garantizar la gratuidad de las acciones de salud, entendida como la exención de cualquier forma de pago directo en el área estatal,
6. Debe cumplir con la cobertura universal de la población.
7. Debe subvencionar la oferta.
8. Debe profesionalizar y jerarquizar la administración sanitaria.
9. Debe garantizar normas y estándares (asistenciales, administrativos, epidemiológicos, etcétera).

La política de APS

El Sistema Federal, Integrado y Participativo de Salud debe ser organizado a partir de un subsector público redefinido desde una nueva estrategia de **Atención Primaria de la Salud**. La organización y desarrollo del área estatal conforme a la estrategia de atención primaria, con la constitución de redes y niveles de atención, debe jerarquizar -con mayor cantidad y calidad de equipos de salud- el primer nivel de atención.

La política de APS se sustenta en una concepción integral de la salud (alimentación, higiene, vivienda, ambiente, trabajo, educación, indumentaria, cultura y participación) definiendo prioridades. El primer problema de salud nacional es la inequidad y la injusta distribución del ingreso.

La APS no puede seguir siendo una medicina para pobres. La APS debe ser medicina de calidad. El Estado tiene una responsabilidad primaria indelegable en las políticas de APS.

Criterios de organización del primer nivel de atención

Son criterios de organización del primer nivel de atención:

- Constituir la puerta de entrada principal y el área de seguimiento de las personas en las **redes de atención**.
- Coordinar e implementar en su ámbito el sistema de información y vigilancia epidemiológica y sanitaria.
- Garantizar la formación de equipos interdisciplinarios e intersectoriales.
- Realizar las acciones de promoción, prevención, atención ambulatoria, incluyendo la internación domiciliaria, y todas aquéllas comprendidas en el primer nivel según la capacidad de resolución establecida para cada efector.

- Promover la participación comunitaria.
- Garantizar a las personas la capacidad de resolución adecuada a sus necesidades de atención, estableciendo articulaciones horizontales y con los otros niveles, con criterio de redes y mecanismos de referencia y contrarreferencia.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto basado en la programación de actividades.
- Identificar la cobertura de las personas y efectuar la facturación a terceros responsables de acuerdo a los mecanismos que se establezcan.

Equipos de salud, promotores sociales polivalentes y atención e interacción domiciliaria

La política de APS del ARI promueve el aumento en cantidad y calidad tanto de los equipos de salud de los Centros de Atención Primaria (CAPs) como de los propios CAPs.

En el mismo sentido el promotor social polivalente tendrá un papel fundamental en la política de APS. El promotor social polivalente en su labor de visita casa por casa y en su carácter de referente barrial, tendrá un papel fundamental en lo relativo a: informar, relevar, cuidar, prevenir, ayudar y apoyar a las familias en el ámbito de la salud, de la alimentación, de la higiene, del ambiente, del tratamiento de efluentes y aguas, de la educación, del trabajo, de la vivienda, de la cultura y la participación. Su base será el efector o centro de atención primaria barrial, zonal o regional.

Otro aspecto importante de la política de APS del ARI será la atención e internación domiciliaria. En esta modalidad de asistencia de atención e internación domiciliaria se incluyen, particularmente, los procedimientos médicos, de enfermería, fisioterapéuticos, psicológicos y de asistencia social, entre otros necesarios para el cuidado integral de los pacientes en su domicilio. La atención y la internación domiciliaria será realizada por equipos interdisciplinarios que actuarán en los niveles de medicina preventiva, terapéutica y de rehabilitación. La atención y la internación domiciliaria sólo se realizarán por indicación del equipo de salud, con expresa autorización del paciente y de su familia.

La política de APS

- Construir el servicio a partir de la lógica de derechos ciudadanos garantizado a todos los habitantes del país.

- Desarrollar actividades programadas y llevar los servicios de salud allí donde la gente vive, estudia, trabaja, o desarrolla actividades de recreación (nivel cero).
- Definir un área programática para cada efector de salud.
- Establecer una red extensa de servicios de primer nivel de atención, que permita que todos los habitantes puedan tomar contacto con un servicio de salud primario (centros de salud) a no más de 60 minutos de su domicilio en áreas urbanas y periurbanas y equipos itinerantes en áreas rurales.
- Establecer canales preferenciales de acceso a los servicios de segundo y tercer nivel de atención para los pacientes derivados de los centros de salud, organizando servicios de interconsulta para atender las derivaciones y estableciendo visitas programadas de los especialistas de estos servicios a centros de primer nivel.
- Promover la dedicación exclusiva, poner fin a los contratos basura, garantizar 50% de los médicos generalistas en la atención primaria, implementar la carrera Sanitaria.
- Profundizar la capacitación de médicos generalistas y promotores sociales polivalentes dado que sólo una movilización social-cultural y política puede lograr superar la actual situación de letargo.

Intervenciones de emergencia

- Programa nacional de ingreso ciudadano.
- Programa nacional de recuperación del trabajo productivo.
- Programa alimentario de emergencia.
- Campaña nacional de vacunación **casa por casa**.
- Programa nacional de alfabetización.
- Programa nacional de saneamiento (agua potable, cloacas, reciclado de basura).
- Programa nacional de vivienda social.
- Programa nacional de fortalecimiento de los equipos de salud de los CAPs.
- Programa nacional de promotores sociales polivalentes.

Medidas de mediano y largo plazo I

A. Regionalización-desconcentración-descentralización

Regionalización

Coordinación de todos los recursos humanos y materiales disponibles en el área, a fin de obtener su mejor utilización, evitando duplicaciones y permitiendo el acceso de toda la población a los establecimientos de salud, de acuerdo a su necesidad.

Podrá plantearse por afinidades históricas, económicas, sanitarias, etcétera. Podría utilizarse la conocida división de NEA, NOA, Cuyo, Patagonia, Mesopotamia, Centro y zona pampeana.

Desconcentración. Descentralización

Entendemos por desconcentración sólo la transferencia de actividades, en tanto que en la descentralización hay transferencia de poder decisorio y resolutorio así como los recursos necesarios para respaldarlos.

Procesos consecutivos y/o paralelos que además estarán incluidos en el proceso de regionalización.

Redes de complejidad creciente. sistema local de salud, sistema provincial de salud y/o sistema regional de salud.

Delegaciones regionales del Ministerio de Salud para asesoramiento y normatización.

Rescate y modernización del descartado modelo de las delegaciones regionales o provinciales del Ministerio, actuando coordinadamente con la autoridad sanitaria local.

Creación de institutos regionales y/o institutos nacionales con delegaciones regionales.

Instituciones dedicadas al estudio, investigación, desarrollo de normas o recomendaciones de diagnóstico, tratamiento de patologías endémico-epidémicas transmisibles o no, uso adecuado de tecnologías sanitarias, etcétera.

Medidas de mediano y largo plazo II

B. Financiamiento

- Financiamiento tripartito: nacional, provincial, municipal.
- Acuerdos interjurisdiccionales para el uso preciso de las disponibilidades económico-financieras de los tres niveles.

- Inversión de capital por parte del Estado Nacional para el establecimiento del máximo nivel de complejidad asistencial regional.
- Facilitación de la facturación y cobro de las prestaciones efectuadas a los afiliados de la seguridad social por parte de los hospitales públicos, desburocratizando y eliminando barreras administrativas.

Medidas de mediano y largo plazo III

C. Capacitación y recursos humanos

- Concursos nacionales para cubrir los cargos en los institutos y hospitales regionales.
- Para asegurar una calidad profesional similar en todas las regiones. Uso de estímulos no económicos para igualación de ofertas.
- Tender al trabajo con dedicación exclusiva en el sistema público, estableciendo mecanismos de aplicación progresiva, que incluyan formas de trabajo y salarios acordes con la tarea y la calidad de vida profesional, técnica, administrativa.
- Estudios prospectivos que permitan orientar la matrícula según necesidades nacionales y regionales, coordinado con las universidades nacionales.
- Regular los alcances, en el área sanitaria, del tratado de Montevideo atendiendo a las necesidades de recursos profesionales del Sistema y favoreciendo el intercambio dentro del bloque regional del Mercosur.

Medidas de mediano y largo plazo IV

D. Nuevos modelos asistenciales, logística, regulación y producción

- Desarrollar nuevos modelos asistenciales.
- Hospitales de día o semana clínico-quirúrgicos o de salud mental, alta precoz, internación domiciliaria. Uso y desarrollo de nuevas tecnologías.
- Desarrollar un eficiente sistema logístico regional y nacional.
- Para la compra y distribución de los insumos y medicamentos de gran consumo. Referencia y contrarreferencia. Sistemas de transporte terrestre, aéreo o fluvial de pacientes o insumos.

- Producción de normas y protocolos básicos para las patologías prevalentes según regiones.
- Con el objeto de mejorar la eficiencia y la calidad prestacional así como mejorar la ecuación costo-eficiencia.
- Regulación en la importación y ubicación de la tecnología pesada.
- En función de las normas de diagnóstico y tratamiento que se establezcan, evitando tanto la superposición de equipamiento como la incitación con fines comerciales para su uso inadecuado.
- Fomento de las actividades industriales y comerciales destinadas a la producción de medicamentos e insumos de uso en las patologías prevalentes, de acuerdo a normas y protocolos
- Establecer políticas de acuerdos interregionales y dentro del Mercosur para la producción y desarrollo de medicamentos y bienes de consumo de uso masivo dentro del sistema de salud, a partir de adecuados estímulos estatales para tal fin.
- Instrumentar fuertes mecanismos de control sobre los procesos de fabricación y la calidad de los productos con participación de organizaciones sociales.

MEDIDAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO V

- Fomento a la producción estatal de medicamentos esenciales.
- Aumentar la capacidad de producción pública de medicamentos. Ampliar y mejorar la distribución gratuita de medicamentos a través de un nuevo modelo de APS. Vigilar y controlar los precios de los medicamentos y considerar, ante una situación de emergencia, la posibilidad de regular precios para los productos esenciales o críticos. El financiamiento de los programas de distribución gratuita de medicamentos debe realizarse con fondos del Tesoro y no de organismos multilaterales de crédito (BID u otros). Debe cubrirse mayoritariamente con producción estatal y debe lograrse una adecuada implementación regional procurando ahorros para el Estado por menores costos derivados de la producción estatal.

//08 Preservar los recursos naturales para el desarrollo argentino

La Argentina es rica en tierra y agua, lo que nos convierte en uno de los principales países productores y exportadores mundiales de productos agropecuarios. Nuestro país cuenta con 20 millones de hectáreas aptas para la producción forestal, de las cuales sólo un 4% se encuentra en producción.

El ARI, desde su creación, ha asumido la necesidad de un proyecto autónomo para su desarrollo y un rol activo en la defensa de los recursos naturales.

La tierra debe ser para los argentinos, por eso impulsamos la restricción a la adquisición de inmuebles rurales a efectos de corregir los defectos de la estructura agraria, representado por la presencia de la acumulación de tierra para fines especulativos.

El **desarrollo agropecuario** debe 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 en los años previos agudizó el empobrecimiento e incluso 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. Si bien el Estado se apropia mediante tributos específicos de parte de esa rentabilidad, no define un destino para esos recursos que garantice condiciones para el desarrollo sostenible.

En este sentido, deben promoverse medidas urgentes para actualizar un registro que permita conocer los **verdaderos dueños de la tierra y el origen de su capital**, y múltiples acciones tendientes a **revitalizar la producción agropecuaria**, como por ejemplo, promocionar mecanismos de **asociatividad** vinculados a la resolución del problema del **endeudamiento de unidades familiares** mediante refinanciamientos adecuados, orientados, supervisados, y asistidos técnicamente.

Se debe invertir el esquema actual de agricultura industrial “sin agricultores” que convierte un recurso renovable como el suelo en no renovable o altamente degradado en su diversidad biológica

Defender la minería

La minería es una actividad extractiva de recursos naturales no renovables con gran impacto sobre la salud de los trabajadores y sobre el ambiente, debido al

elevado consumo energético y de agua, la liberación de minerales y metales con alta posibilidad de contaminación de agua, suelo y atmósfera.

El ARI impulsa establecer un riguroso control y fiscalización estatal, y terminar con la sola presentación de declaración jurada por parte de las empresas mineras.

El trabajo en minas debe ser considerado insalubre y riesgoso.

Promover y establecer procesos de información y participación ciudadana. Incluir a las comunidades en la toma de decisiones y en las evaluaciones de los informes de impacto ambiental.

Proyecto de ley de educación ambiental para todos los niveles del sistema educativo.

Energía

Como lo planteamos en las Bases Programáticas del ARI proponemos la creación de una verdadera empresa petrolera estatal que sea la ejecutora de la política petrolera del país, no como en el caso de Enarsa, constituida bajo la figura jurídica de sociedad anónima fuera del marco legal vigente, con el objetivo de evitar estar sujeta a las instituciones y procedimientos de control por parte del Estado.

Impulsamos, también, la creación de un ente regulador de todo el sistema energético que haga efectivo cumplimiento de la Ley de Hidrocarburos.

Pesca responsable

El Estado argentino debe procurar una administración del recurso pesquero basado en los cuatros pilares establecidos por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y en total armonía con los principios constitucionales, generando acciones concretas para gestionar una "pesca responsable", ambientalmente sostenible, socialmente equitativa y rentable, tecnológicamente viable y económicamente rentable.

Asimismo, frente a las irregularidades en materia de pesca sobre las que el ARI ha alertado en múltiples oportunidades, proponemos:

Instar al Poder Ejecutivo que en forma inmediata solicite a la Justicia la pronta nulidad de los permisos denunciados como ilegales por las auditorias de la UBA y la AGN.

Solicitar al Poder Ejecutivo la implementación de un sistema satelital obligatorio, abierto y creíble, para un eficaz monitoreo, control y vigilancia en la explotación de los recursos.

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.

Formular programas para detectar y prevenir el descarte de especies.

Acentuar el perfil industrial del sector pesquero, para la facilitación de nuevos puestos de trabajo.

Trabajar en la elaboración de un código pesquero que regule la actividad

//09 Lucha contra la corrupción

El ARI impulsa desde su nacimiento, la sanción de leyes de ética pública y de acceso a la información en las jurisdicciones que aún no lo hayan hecho; un proyecto para fortalecer la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación; la reforma a la Ley de Inteligencia y la publicidad de leyes secretas, la sanción de una ley marco del fideicomiso público para que no se eludan normas de registro contables, de administración y auditoría.

La eliminación del financiamiento de partidos políticos por parte de las empresas y auditorías sociales de los fondos partidarios.

Esta lucha requiere ser encarada desde tres ejes:

- 1) Mecanismos idóneos de prevención.
- 2) Investigación y castigo de los hechos de corrupción.
- 3) Concientización y difusión de la problemática.

Al tiempo, que es preciso la creación de:

- 1) Agencias especializadas en ética pública, cuya misión central sea velar por el control y publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales y de los conflictos de intereses, así como el diseño y la implementación de los programas de prevención de la corrupción, acceso a la información y participación ciudadana.
- 2) Fiscalías especiales para combatir la corrupción dentro los ministerios de las distintas jurisdicciones del país, con amplias competencias para investigar, recibir y presentar denuncias. El ARI impulsa acciones civiles de daños y perjuicios y recupero de dinero robado y el apoyo a proyectos de protección de denunciantes, testigos, peritos y víctimas de corrupción.
- 3) Se intensificará la realización de informes sobre el manejo de áreas donde existen nudos de corrupción como se hizo en los últimos años en la industria pesquera, petrolera, fideicomisos, cuota Hilton y ejecución presupuestaria.

I. Causas de la corrupción

II.

Los países que han desarrollado modelos exitosos de crecimiento y de distribución del ingreso estuvieron precedidos por fuertes contratos morales, correctos diseños institucionales, estricto régimen de mérito en el acceso a la función pública y combate a la prebenda y al clientelismo.

Se torna necesario reconstruir el Estado para que pueda producir confianza en las reglas. **Sin confianza en las reglas no hay confianza en el derecho, sin confianza en el derecho hay anomia.**

No se puede dejar de mencionar la responsabilidad de la clase política en los índices de corrupción reinantes y la compra de la decisión pública por parte del sector privado. Usualmente se señalan como fuentes de corrupción política al gasto ilegal (incluyendo la compra de votos) y la recepción de fondos provenientes de sectores vinculados al delito (terrorismo, lavado de dinero, narcotráfico). También, la venta a cambio de favores o dinero de designaciones en cargos clave; abuso de los recursos públicos del Estado para fines partidarios; el enriquecimiento personal; las contribuciones que se exigen a funcionarios públicos a cambio de designaciones; las contribuciones para la campaña por parte del sector privado a cambio de leyes o políticas favorables a un sector y su contracara --la extorsión por parte de los partidos al sector privado para mantener ciertas políticas--, y los obstáculos que las mayorías oficialistas imponen a los partidos minoritarios para obtener el financiamiento público que les corresponde por ley.

Al respecto, se propone eliminar el financiamiento privado empresario y afirmar el financiamiento público, junto con 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.

Nuestro sistema ha creado incentivos u oportunidades para incentivar la corrupción. Las cuales quedan configuradas por factores variados pero convergentes, tales como:

- a. La ausencia, insuficiencia o ineficiencia de controles externos e internos, incluyendo en este punto al Poder Judicial y a los integrantes del Ministerio Público.
- b. La amplia discrecionalidad de los funcionarios para disponer o solicitar recursos públicos, sin un marco legal adecuado que acote razonablemente su marco de acción.
- c. La falta de transparencia, que impide a los ciudadanos, a los periodistas, a las organizaciones de la sociedad civil y aún a los partidos políticos que no se encuentran en el poder, ejercer su **derecho al acceso a la información** para conocer los actos de gobierno, y participar y controlar los actos de los funcionarios públicos en distintas instancias de la toma de decisiones públicas.

En los últimos años, parte del proceso se realizó 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-- 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.

II. Consecuencias

Algunos de los efectos negativos de la corrupción que se señalan. son:

Sociales:

- Crea mayor pobreza y exclusión ya que se desvían recursos para la asistencia a los que tienen menos recursos.
- Impide la implementación de políticas públicas para asegurar el pleno goce de derechos sociales: por ejemplo, alimentación, seguridad social, salud, educación, vivienda, seguridad.
- Aumenta la cultura de la desconfianza y la sospecha, desalentando esfuerzos colectivos a favor del bien común. Por el contrario, alienta y premia el auto interés.
- Desalienta el activismo en la sociedad civil, alimentando, por el contrario, el cinismo y el escepticismo.

Políticos:

- El acceso a la función pública se desea por apetencia de una ganancia personal.
- Impide o dificulta a los gobiernos implementar sus políticas públicas o la aprobación de leyes para revertir este fenómeno.
- Debilita la confianza pública en la democracia misma como forma de autogobierno.
- Desalienta la participación de la ciudadanía en política.
- Contribuye a la inestabilidad de los gobiernos, debilitando la legitimidad de los funcionarios.
- Consolida el poder político, convirtiéndolo en hegemónico y reduce la competencia política.
- Sostiene los partidos políticos con financiamiento ilegal y clientelismo.
- Consagra la impunidad.

Económicos:

- Vaciamiento del Estado.
- La corrupción puede implicar un “impuesto” oculto.

- Fuga de capitales nacionales al exterior.
- Disminuyen los recursos para atender las necesidades en otras áreas (si se paga más por un producto o servicio, los ciudadanos se privan de obtener mayor asistencia).
- Se distorsiona la composición del gasto público, porque los funcionarios pueden focalizar su actividad en áreas que dejan mayor ganancia ilícita que otras (combustibles, etcétera).
- Afecta el crecimiento de un país, desalentando la inversión genuina.

III. Estrategia federal de prevención y lucha contra la corrupción

Por diversas razones, la lucha contra la corrupción es uno de los desafíos más importantes y difíciles a los que se debe enfrentar nuestro país. Esta lucha requiere acciones en todo el territorio federal e inclusive trascendiendo los límites nacionales, siendo indispensable que sea encarada, como adelantáramos, desde **tres ejes**:

- 1) Diseño e implementación de mecanismos idóneos de prevención.**
- 2) Investigación y castigo de los hechos de corrupción, y**
- 3) Concientización/difusión de esta problemática.**

Las razones del ARI de adoptar una estrategia federal 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.

Existe un dato que es revelador de la problemática en el interior del país, si se relaciona con el régimen de distribución fiscal actual: sobre el total de funcionarios públicos en el año 2001, sólo el 18,9% se encontraban en la Administración Nacional, mientras que en las administraciones provinciales y municipales se encontraban el 64.4% y el 16.7%, respectivamente. En materia de recursos públicos recaudados, se destinan por el régimen de coparticipación federal, un 57,36% a las provincias, un 1,4% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un 1% para los llamados Fondos ATN (Aportes del Tesoro Nacional), reservándose la Nación un 40,24%.

Desde el ARI se propone 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 provinciales y municipales, sin que por ello se interprete como un avasallamiento a las autonomías reconocidas en la Constitución.

III. A. Estrategias de Prevención

A. 1. Toma de conciencia y diagnóstico del problema:

Esta conciencia genera demandas en la clase política para que se planifiquen estrategias que prevengan y castiguen la corrupción.

Cuando se desconozcan 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. Para ello, 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 clave.

A. 2. Fortalecimiento y creación de organismos de control

A. 2. I) 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, 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), en las que 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 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.

A. 2. II) 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 en su labor.

El **ARI** propondrá un proyecto de ley para reformar la AGN y la SIGEN, en el cual se incluirán los lineamientos siguientes:

- a. Método de designación del Síndico General de la Nación y síndicos adjuntos 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;
- b. Método de designación de los siete integrantes de la Auditoría General de la Nación (AGN): El Presidente de la Auditoría, designado por el principal partido de la oposición. En cuanto los auditores restantes, corresponderá la designación de tres auditores 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 candidatos propuestos presentando sus apoyos e impugnaciones ante las Cámaras respectivas.
- c. Mayor independencia de las unidades de auditoría interna, las que serán seleccionadas por concursos de oposición y antecedentes y que dependerán jerárquica y presupuestariamente de la SIGEN.
- d. Normas especiales de conflictos de intereses o incompatibilidades a las que estarán sujetas sus autoridades.
- e. Ampliación del tipo de control que realizan agregándose al control posterior, el control previo y concomitante, de acuerdo a los planes de auditoría que se establezcan.
- f. 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.
- g. Competencia para que la AGN pueda presentar denuncias ante la justicia o constituirse como querellante.
- h. 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.
- i. Sanciones más graves para los funcionarios que no cooperan en el marco de las auditorías y que no cumplan con las observaciones o recomendaciones en forma injustificada.

- j. Competencia para la AGN de solicitar a la justicia el secuestro de documentación que le fuera negada por una jurisdicción o entidad.
- k. 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.
- l. Transferencia a la AGN del control de las declaraciones juradas patrimoniales de los integrantes del Poder Legislativo.
- m. Fortalecimiento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

A. 2. III) Otros organismos de control (entes reguladores y Unidad de Información Financiera)

De igual forma, se fortalecerán otros organismos de control existentes, como la Unidad de Información Financiera, creada para investigar las operaciones sospechosas de lavado de dinero. En este sentido, el ARI propondrá 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.

Por otro lado, se fortalecerán los entes reguladores de servicios públicos, promoviendo una mayor independencia de criterio de sus directores a partir de una designación pública y por mérito y fuertes normas de conflictos de intereses.

Se organizarán las audiencias públicas previstas en los marcos regulatorios de los servicios públicos de forma más participativa, informando al público interesado con mayor profundidad los temas a debatir.

A. 3. 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 Pública. Si bien debe impulsarse una legislación de esta naturaleza en aquellas jurisdicciones provinciales y municipales que no lo han hecho, debe resaltarse que ciertos aspectos de la ley mencionada deben ser reformulados.

Las normas sobre ética pública deben contener pautas sobre el comportamiento y la recepción de obsequios para funcionarios públicos, con reglas claras, precisas, que indiquen los **límites del comportamiento aceptable** al que éstos están obligados, con procedimientos y sanciones disciplinarias adecuados. Asimismo, deben proveer instancias para que los funcionarios realicen consultas ante ciertas situaciones conflictivas en las cuales puedan necesitar orientación

para actuar y cursos de capacitación que promuevan su cumplimiento y difundan su contenido entre empleados y funcionarios.

A. 3. I) Conflictos de intereses:

El ARI impulsará una reforma en la Ley de Ministerios a fin de determinar una autoridad de aplicación que vele por el cumplimiento de los artículos 24 y 25 de la normativa citada, los que contienen situaciones de conflictos de intereses en las cuales ministros, secretarios y subsecretarios no pueden incurrir.

A. 3. II) Régimen de publicidad de declaraciones juradas patrimoniales:

Los mecanismos para dar a publicidad las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios, 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.

La normativa no debe otorgar discrecionalidad al funcionario que debe recibir los pedidos de consulta, para determinar si la persona que presentó la solicitud tiene un motivo justificado para acceder a la información (ejemplos. Poder Legislativo y en el Poder Judicial de la Nación).

El ARI, desde el lugar que ocupa en el Consejo de la Magistratura de la Nación, ha presentado un proyecto para reemplazar el régimen actualmente vigente en el Poder Judicial aprobado por la Acordada N° 1/2000 de la Corte Suprema de Justicia para que, con la sola invocación del interés ciudadano, cualquier persona que así lo solicite obtenga copia de la declaración jurada de un integrante de dicho Poder en el plazo de tres días hábiles.

Desde el ARI se impulsarán regímenes similares en las provincias y municipios. Las declaraciones deben contener la situación patrimonial del funcionario 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 menores no emancipados. También, deben contener sanciones adecuadas en caso de incumplimiento en la presentación.

A. 4. Compras y Contrataciones:

En el ámbito nacional, debe trabajarse en una nueva ley de compras y contrataciones **que deberá contemplar sanciones más severas en casos de corrupción**. Entre ellas, multas, y/o la exclusión a proveedores de futuras licitaciones, según la gravedad del caso. Se comprometerá, asimismo, a impulsar el fortalecimiento de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Se deben limitar fuertemente las contrataciones directas que se realizan con la excusa de la emergencia con la trampa del fraccionamiento. Para ello, será

decisiva la planificación que se realice año tras año en planes anuales de compras.

A. 5. 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, entre los que se encuentra el efectivo control de los actos de gobierno.

El ARI impulsará 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 normativa debe incluir que toda persona puede solicitar la información; ante qué entidades pueden presentarse solicitudes de información (organismos públicos y empresas de servicios públicos); reconocimiento del principio de la gratuidad y de la informalidad; reconocimiento del principio de la publicidad; plazos breves de entrega; deben contemplarse recursos judiciales en caso de denegatoria, silencio del organismo o entrega incompleta de la información solicitada.

Todos estos estándares fueron incluidos en el proyecto que fue 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--.

No obstante este amplio consenso alcanzado, cuando el proyecto se envió al Senado de la Nación, se aprobaron allí una serie de modificaciones que implicaron un debilitamiento en los estándares de calidad, permitiendo, como denunció públicamente el ARI, que la cultura del secreto del Estado goce de buena salud. Por ello, es necesario insistir con la redacción original aprobada por la Cámara de Diputados.

A. 6. Lobby o gestión de intereses

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

A. 7. Participación de la sociedad civil y del sector privado

Se deben establecer mecanismos de participación de la sociedad civil y del sector privado destinados a prevenir la corrupción. (**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.**

A los fines de facilitar la utilización de la **iniciativa popular** por parte de la ciudadanía, el ARI presentó un proyecto de ley para sustituir la reglamentación de la Ley N° 24.747, el cual cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados (proyectos 7474-D-02 y 4030-D-04).

III. B. Investigación

B. 1. Creación de fiscalías anticorrupción

En cuanto a la faz de investigación y denuncia de los actos de corrupción, se sabe que se trata de delitos cuya prueba es dificultosa por características que hacen a su propia esencia, amparados en el secreto.

Estas características justifican 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.

Por otra parte, se propiciará un **modelo de enjuiciamiento penal** en el que la dirección de la investigación se encuentre en manos de los fiscales, quienes deberán ser asistidos 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.

B. 2. Acciones civiles de daños y perjuicios y recupero de activos

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 fruto de la corrupción** y acciones civiles por los daños y perjuicios que éstos hubiesen alcanzado, de conformidad con el artículo 1112 del Código Civil, referido a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos por los hechos ilícitos que hubieran cometido.

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

En este sentido, se deben propiciar 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.

B. 4. Cooperación internacional

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

III. C) Concientización/difusión

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

IV. Modificaciones legislativas

IV. A. Ley de Inteligencia (Ley 25.520)

- a. En los últimos años, el ARI ha venido advirtiendo sobre 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: los pagos de sobresueldos, previo desvío de partidas presupuestarias asignadas a otros fines desde distintas dependencias) y las denuncias de financiamiento ilegal de campañas electorales.

Las modificaciones propuestas a la Ley de Inteligencia se dirigen a fortalecer las facultades de investigación de la justicia federal y de la Comisión Bicameral, entre otros aspectos.

IV. B. Derogación parcial de leyes secretas y su publicación

De igual forma, el 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.

A su vez, el ARI ha solicitado la publicación de la referida normativa (proyecto de ley N° 2427-D-04).

IV. C. Fideicomisos

La creación de fideicomisos públicos por parte del Estado nacional ha sido un artilugio para eludir normas contables y presupuestarias, de control y de auditoría, y de compras y contrataciones.

En la actualidad existen 18 fondos fiduciarios administrados por el Estado Nacional, con un presupuesto total para 2005 superior a los 3.712 millones de pesos.

- Controles: los fondos fiduciarios se encuentran bajo la órbita del sistema de control del Sector Público Nacional.
- La información con que cuentan la SIGEN y la AGN es muy escasa. La SIGEN elaboró informes sobre dos fondos fiduciarios donde pone de manifiesto grandes dificultades para realizar un efectivo control sobre ellos. Por otra parte, anualmente, las leyes de presupuesto establecen el deber del Jefe de Gabinete de informar cuatrimestralmente al Congreso de la Nación sobre el manejo de los fondos fiduciarios, sobre el flujo y uso de ellos, pero esta obligación no es cumplida por el Jefe de Gabinete.

IV. F. Aportes del Tesoro Nacional

El ARI presentó un proyecto para crear una comisión especial que investigue la distribución discrecional de los ATN durante la década del '90. Sobre el particular, se hace necesario impulsar un régimen transparente y no discrecional de los ATN para el futuro.

//10 Seguridad ciudadana y responsabilidad penal juvenil

La gravedad de la situación no puede corregirse con medidas aisladas, demagógicas ficciones legales o acciones espectaculares.

Es imprescindible:

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.

Implementar una Ley Penal Juvenil, para que los menores entre 14 y 18 años en conflicto con la ley penal sean responsables por los actos que cometen, tengan una sanción diferente de los adultos, pero sí tengan un debido proceso con todas las garantías previstas en la Constitución. De esta manera se terminará con la discrecionalidad y con que la condición jurídica de los menores esté regida con leyes heredadas de la dictadura militar.

La Ley de Seguridad Interior debe ser revisada con los Estados provinciales para adaptarla a las reformas constitucionales y garantizar la efectividad de los órganos por ella creados.

La reorganización completa de las fuerzas de seguridad federales.

Deben trasladarse las funciones de seguridad de la Policía Federal a la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Debe crearse una Policía Federal de Investigaciones, bajo la órbita del Procurador General de la Nación. Debe modernizarse el sistema de Justicia Federal.

Debe reformularse la legislación procesal, el marco de organización judicial y del Ministerio Público para reorganizar el nuevo sistema.

Debe dictarse una nueva legislación penal y modificarse la Ley de Ministerio Público, para que sean los fiscales quienes lleven adelante las investigaciones y tengan bajo su dirección la Policía Federal de investigaciones.

Se debe construir un sistema concesionario para el mercado de la seguridad privada y avanzar hacia un sistema de concesiones públicas que permita el máximo control. Este régimen se debe realizar por áreas y municipios con una ley nacional que regule sus condiciones básicas.

Se debe instrumentar el registro, la fijación de límites a la tenencia de armas y el control de sus ventas con sistemas muy estrictos de concesiones.

Es necesario la reorganización completa del sistema carcelario nacional.

¿Por qué una ley de responsabilidad penal juvenil?

-diez principios para la construcción de una ley-

1. Desde México a la Argentina no hay encuesta de opinión en los últimos años que no considere el tema de la seguridad urbana como tema prioritario de preocupación social, sólo superado, en ocasiones, por el tema del desempleo.

La Argentina está muy lejos de constituir una excepción a esta tendencia general. Por el contrario, esta fuente de preocupación social se agudizó particularmente en los últimos tiempos.

2. La legislación pseudo-tutelar de hecho vigente en la Argentina (Ley Agote 10.903), que confunde al niño víctima o violado en sus derechos, con el adolescente sujeto activo de una infracción penal grave, contribuye notablemente a esta falta de información cuantitativa confiable. Sobre esta ausencia de información, sujetos inescrupulosos que consideran a la política como mero espectáculo y medios de comunicación irresponsables, tienden a manipular y transformar en pánico y alarma social, las preocupaciones legítimas de la sociedad y su inalienable derecho a la seguridad ciudadana.

3. Si desde un punto de vista realista el derecho penal se verifica por su capacidad coactiva de producir sufrimientos reales (considérese a la privación de libertad como el más claro de los ejemplos), entonces puede afirmarse que en la Argentina existen dos regímenes penales diversos para los menores de 18 años: a) la Ley 10.903 que establece, si se consideran las condiciones de vida reales en lo que eufemísticamente se denominan "institutos de internación de menores", un régimen penal con niveles de discrecionalidad intolerables para los menores de 16 años y b) la plena imputabilidad penal para la franja de 16 a 18 años. Las 11 condenas a reclusión perpetua para delitos cometidos por menores de 18 y mayores de 16 desde 1997 hasta la fecha, impiden continuar sosteniendo con seriedad la existencia de un régimen penal especial para la minoridad. En lo único que este sistema es "especial" es en la fragilidad --por no decir inexistencia-- de las garantías procesales y de fondo.

4. Esta cultura jurídica y social del eufemismo y la ambigüedad ha contribuido a una visión esquizofrénica de los jóvenes, visión que según cuál sea la ideología que la alimente, los convierte automáticamente en ángeles o en demonios. De este modo, las respuestas oscilan entre un burdo paternalismo ingenuo y un represivo retribucionismo hipócrita.

Una ley de Responsabilidad Penal Juvenil, como la que aquí se propone, presupone, entre otras cosas, que es posible, y sobre todo necesario, superar el falso dilema anteriormente señalado y comenzar a considerar a los jóvenes que han infringido a la ley penal ni como ángeles ni como demonios sino como sujetos de derechos y de responsabilidades.

5. Una ley de responsabilidad penal juvenil, cuyos principios aquí se enuncian parte del reconocimiento de algunos aspectos que, tanto la psicología evolutiva, cuanto el sentido común reconocen hace mucho tiempo, cual es que no todas las personas menores de edad poseen la misma capacidad y desarrollo. Por este motivo, una ley de responsabilidad penal juvenil comienza por excluir de sus disposiciones a los menores de 14 años. Su carácter de personas en la fase inicial del proceso de formación, así como la irrelevancia estadística de hechos de naturaleza grave por ellos cometidos, legitima largamente esta renuncia del Estado al reproche penal.

Cuando se impute a una persona menor de 14 un hecho que para un mayor de esa edad constituyera una infracción a la ley penal, corresponderán en ese supuesto únicamente medidas de protección que, en ningún caso podrán resultar en privación de libertad.

6. Para la franja de 14 a 18 años, en cambio, el proyecto comienza por elevar la edad a partir de la cual una persona puede ser juzgada y sancionada a través del régimen penal general previsto para los adultos. En consecuencia, se derogan completamente tanto el régimen penal encubierto de los menores de 16 años (Ley 10.903) cuanto el régimen penal "especial" para la franja de los 16 a los 18 años (leyes 22.278 y 22.803).

Este proyecto dispone la existencia de un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil --con absolutamente todas las garantías procesales y de fondo, contenidas en la Constitución Nacional, la Convención Internacional de los Derechos del Niño y demás tratados internacionales pertinentes-- para aquellas personas comprendidas entre los 14 y los 18 años incompletos.

Este proyecto prevé también un abanico de sanciones juveniles que permitan dar una respuesta diferenciada y proporcional al hecho cometido. La más importante y representativa de estas sanciones alternativas a la privación de libertad, es la "prestación de servicios a la comunidad".

7. Este proyecto, en consonancia con los instrumentos internacionales antes citados, convierte realmente a la privación de libertad, abandonado el uso de eufemismos encubridores de la realidad, tales como internación o ubicación institucional, en medida excepcional y último recurso, limitándola solamente para aquellos delitos más graves.

8. Es de esperar que una ley de esta naturaleza tendrá un impacto positivo, no sólo sobre los problemas específicos vinculados a la seguridad ciudadana, sino también sobre el conjunto de las políticas sociales destinadas a los menores de edad.

A pesar de su carácter cuantitativamente reducido en relación a otros grupos de jóvenes en situaciones problemáticas, el tratamiento incorrecto o equivocado de los jóvenes imputados de la comisión de delitos posee un carácter contaminante negativo --como sobradas experiencias lo demuestran-- sobre el conjunto de las políticas sociales dedicadas a la

infancia. Por el contrario, su tratamiento acertado y oportuno, tanto en el plano normativo, cuanto en el plano de las políticas sociales concretas permitirá potenciar los efectos positivos de las necesarias políticas de prevención que es necesario establecer.

9. Una ley como ésta, presupone y exige la conservación del delicado equilibrio entre el inalienable derecho de todos los individuos (en forma absolutamente independiente de su edad. tal como lo dispone la Constitución Nacional) al riguroso respeto a sus garantías y derechos individuales. Seguridad colectiva sin garantías individuales presupone una dictadura; garantías individuales sin seguridad colectiva presupone una anarquía.
10. Por último, es necesario destacar que una ley como ésta y su adecuada implementación significa también contribuir a la corrección de una preocupante asimetría entre infancia y democracia. Una asimetría que se configura por el hecho de que, mientras todos aquellos que se ocupan con seriedad del tema de la infancia, son conscientes de su estrecho vínculo y dependencia con los grandes temas de la democracia, todavía son muy pocos aquellos que, ocupándose con seriedad de los temas de la democracia, son conscientes de su necesario vínculo con los grandes temas de la infancia.

También este proyecto implica cumplir con un imperativo ético, dado que nuestro país debe resolver tanto la salida del modelo tutelar en materia de legislaciones de infancia, cuanto el enorme remanente del modelo inquisitivo en materia de justicia penal. Ambos son algo más que modelos procesales de protección o de justicia. Son la expresión del modo en que las instituciones del Estado perciben a la infancia pobre, y la criminalidad, por un lado y, por otro, representan el fallido intento de resolver las cuestiones sociales artificialmente desde el aparato judicial. Central para la comprensión y resolución de estos temas es el problema de la responsabilidad. Tema emblemático de la sociedad argentina.

En ninguna otra sociedad de América latina, para no ir más lejos, existen, especialmente desde posiciones que se autoperciben como progresistas, tantas resistencias a la responsabilidad penal de los adolescentes. Erróneamente se podría concluir que se trata de una sociedad altamente tolerante frente a este fenómeno.

Sin embargo, nada hay más lejos de la verdad. Los mismos que se oponen a la responsabilidad penal de los adolescentes, ningún problema tienen en interpelarlos como enfermos mentales o como enemigos y destruirlos en consecuencia. El problema es solamente la negativa a considerarlos como responsables, ya que este tipo de interpelación también convierte en responsable al interpelador. La sociedad argentina que (para decirlo con suma elegancia) ha sufrido la espantosa tragedia de la represión ilegal, no consigue

articular un discurso serio y consistente sobre la represión legal y democrática de comportamientos violatorios de la ley penal. Afrontar con seriedad el tema de la responsabilidad en sus diversos niveles constituye una clave fundamental para el futuro de nuestra democracia.

//11Cultura

Introducción

Para abordar la problemática de la política cultural de la Nación, debe partirse previamente de algunos preceptos que son centrales. En primer lugar, que el acceso a la cultura y todas sus manifestaciones es un derecho humano inalienable y constitutivo de la identidad, reconocido por los tratados internacionales y por la Constitución Nacional, por lo tanto lograr el efectivo ejercicio de este derecho por parte de todos los ciudadanos es un deber indelegable e irrenunciable del Estado.

En segundo término, la cultura es un elemento central e imprescindible en el camino del desarrollo, como ha expresado la Unesco que reconoce "... la indivisibilidad de la cultura y el desarrollo, entendido no sólo en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceder a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria. Este desarrollo puede definirse como un conjunto de capacidades que permite a grupos, comunidades y naciones proyectar su futuro de manera integrada".

Por otra parte, la producción de bienes y servicios culturales se ha constituido en uno de los sectores más dinámicos de la economía y donde nuestro país puede encontrar una fuente de generación de puestos de trabajo y de ingresos de divisas aún poco explorada. La importancia de la dimensión económica de la cultura ha sido reconocida a nivel internacional.

Es por ello que ningún proyecto integrador que tenga como valores centrales la verdad y la justicia, puede eludir la responsabilidad de generar condiciones necesarias para que el acceso y creación de bienes simbólicos sean accesibles a los ciudadanos.

En el actual contexto político, donde el Poder Ejecutivo ha perdido la capacidad de gobernar, pareciera más efectivo avanzar en el camino de las propuestas y las iniciativas ocupando el espacio que ha quedado vacío, más que iniciar una discusión en escalada sobre temas puntuales de la gestión en el área de cultura.

La inexistencia de mecanismos integradores de todos los sectores sociales al goce y la producción de arte, la falta de una política de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio, la incapacidad para generar fuentes de trabajo e ingreso de divisas a través de los bienes y servicios derivados de las industrias culturales y del turismo cultural, y la debacle de organismos de trascendencia.

Industrias culturales

Características

Las industrias culturales no sólo son portadoras de identidad y generadoras de bienes simbólicos indispensables para el desarrollo de la sociedad y de sus ciudadanos –lo que ha significado que el acceso a sus manifestaciones sea reconocido como un derecho humano inalienable-- sino que además, desde el punto de vista económico, tienen dos características que las hacen especialmente interesantes: son actividades trabajo-intensivas y, por ende, creadoras de mayores puestos de trabajo que otros sectores de la economía donde el factor principal del proceso de producción no es la labor humana sino, por ejemplo, la tierra o la tecnología. Por otra parte la “producción” cultural es mayoritariamente --o incluso en su totalidad, como en el caso de la propiedad intelectual-- generadora de valor agregado y por lo tanto los bienes y servicios derivados son privilegiados a la hora de generar divisas por vía de la exportación, frente a la exportación de materias primas o manufacturas de bajo nivel de elaboración.

Asimismo, se trata de una producción altamente diferenciada, lo que significa un elemento sustancial en una estrategia de exportación. En el único lugar del mundo donde puede “comprarse” cultura argentina es en la Argentina y esto también lo vuelve un sector estratégico en comparación con la producción de *commodities*, cuya variación de precios y volúmenes y un mercado con altos niveles de competencia, no genera un flujo de descapitalización como sucede con la exportación de recursos no renovables, como el petróleo, por ejemplo.

Calidad y posicionamiento de la producción nacional

Es preciso también, destacar que a diferencia de otros sectores de la producción en los cuales la Argentina ha “perdido el tren” del desarrollo, la producción intelectual y cultura nacional se encuentra –muchas veces a pesar de las políticas impulsadas desde el Estado-- entre las más reconocidas del mundo. Rápidamente podríamos mencionar a artistas, intelectuales, creativos publicitarios y programadores de computadoras argentinos que se encuentran entre los más destacados entre sus pares, cosa que resultaría muy difícil en otros sectores. Esto hace que la Argentina aún esté a tiempo de ganar un espacio en el escenario internacional de las industrias culturales.

Subsectores

Producción de fotogramas (cine, video)

Producción de fonogramas (música)

Televisión

Radio

Moda

Diseño

Publicidad
Libros
Diarios y revistas periódicos
Internet y desarrollo de software
Turismo cultural

Debilidades

- Falta de una estrategia de apoyo y promoción de las industrias culturales, sostenida y de largo plazo por parte del Estado, en particular en lo relativo a la búsqueda de información específica, generación de perfiles y estudios de mercado y apoyo a la exportación de bienes y servicios.
- Falta de incentivos fiscales y de crédito, destinados a un sector industrial que difiere por las necesidades de innovación y experimentación en sus posibilidades de desarrollo frente a otros sectores de la economía.
- Falta de experiencia y capacitación en términos de desarrollo y producción, comercialización y exportación de los empresarios culturales, provenientes de un área generalmente alejada a la lógica de la economía.

Propuesta

Creación de una Agencia de Promoción de las Industrias Culturales de la Nación, que tenga como objetivos:

- Reunir información sobre la dimensión y evolución de las industrias culturales en el país, sistematizarla y ofrecerla al público.
- Gestionar la realización de perfiles y estudios de mercado, y obtener información acerca de ofertas comerciales del exterior para ofrecerla a los empresarios culturales argentinos.
- Capacitar a los empresarios culturales en temas vinculados con la producción, comercialización y exportación de los bienes y servicios que producen.
- Evaluar y proponer medidas de promoción de las industrias culturales en lo relativo a cuestiones impositivas, facilitar su localización y acceso a circuitos de comercialización.
- Crear y organizar una “feria de las industrias culturales de la Nación” destinada a atraer operadores del exterior y facilitar los negocios del sector.

- Promover y facilitar misiones al exterior para la participación en ferias y ruedas de negocios en el exterior.

Patrimonio

El patrimonio cultural de la Nación en su sentido amplio como lo reconoce la Unesco (tangibles, intangibles y vivos), constituye uno de los recursos más importantes y vigorosos que poseemos.

El patrimonio cultural de la Nación constituye el principal atractivo del sector turístico, generando el ingreso de divisas por la llegada de extranjeros atraídos por la arquitectura y las actividades musicales, de danza, teatro, festivales y exposiciones que se realizan en nuestro territorio.

La preservación –en primer lugar– y su aprovechamiento racional y sustentable –en segunda instancia– son obligaciones que el Estado no debería abandonar como lo ha hecho en casi todas las épocas de la vida de nuestro país. Se trata de un recurso no renovable y su desaparición o deterioro constituyen una pérdida irreparable para toda la sociedad.

Esto lo han entendido todas las sociedades desarrolladas del mundo, e incluso otras de un nivel de desarrollo más cercano al de nuestro país como es el caso de México, Brasil, o incluso Cuba, que ni siquiera durante el denominado “período especial” detuvieron las tareas de restauración de la Habana Vieja, y le han conferido al responsable del área rango de Ministro de Estado. Estas tareas de preservación y restauración patrimonial han significado un elemento impulsor de la economía mediante la atracción de inversiones, en especial en el área del turismo.

La preservación del patrimonio requiere de acciones concretas que sólo el Estado está en condiciones de garantizar:

- Legislación acorde a la envergadura y características del patrimonio nacional. Propuesta de Código de Patrimonio acorde a los estándares internacionales.
- Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Patrimonio y Museos que garantice el efectivo cumplimiento de las normas de protección y establezca un mecanismo coherente de premios y castigos mediante la aplicación de sanciones para el incumplimiento y brindando beneficios a quienes contribuyen a su protección.
- Acciones de difusión y concientización ciudadana sobre la necesidad de preservar el patrimonio, en especial los destinados a los distintos niveles educativos, incluyendo el tema en la currícula del nivel primario y

secundario con el propósito de generar una toma de conciencia en las nuevas generaciones.

- -Creación de programas de capacitación para lograr la especialización de obreros de la construcción, ofreciéndoles un instrumento para la obtención de más y mejores fuentes de trabajo.
- -Creación de los instrumentos y espacios necesarios para que el Estado pueda garantizar la protección y preservación de bienes patrimoniales que los privados no estén en condiciones de realizar.

//12 Hábitat (Hábitat y vivienda: punto de partida)

Contexto de época

Hoy, las megalópolis además de abarcar grandes conglomerados poblacionales física y espacialmente, están conectadas a redes de comunicación masiva. Esta característica dual de lo urbano, producida por los efectos de las tecnologías de la información, ha llevado a algunos sociólogos urbanos como Manuel Castells, a redefinir el concepto de ciudad y a hablar ya de ciudad de la información. Para el autor citado **mientras la gente ocupa lugares** en ese territorio, **el poder domina el sistema** de flujos o redes invisibles de intercomunicación.

Ante tamaña transformación conceptual para redefinir lo político, ligado a lo público, es imprescindible comprender estas nuevas modalidades de la cultura y la comunicación. Tarea a la que estamos abocados, pero que excede la finalidad de este trabajo.

Por esa razón es que, seguidamente trazamos un breve panorama de las consecuencias económicas, sociales y habitacionales que afectan a los sectores económicamente más relegados.

- **Algunas consecuencias económicas de este proceso:**

La Comisión de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, afirma que el 20% más rico de la sociedad acapara el 80% de los recursos humanos del mundo, mientras que el 20% más pobre obtiene sólo el 0,5%.

En el año de nuestra independencia (1816), un país rico era tres veces más rico que un país pobre. Hoy esa relación es de 82 a 1. A pesar de que el mundo es globalmente más rico, en 70 países de nuestro planeta, el ingreso per cápita es menor que hace 20 años. Más de 3.000 millones de personas, es decir, casi la mitad de la humanidad, viven con menos de 2 dólares por día, en tanto que las 200 personas más ricas del mundo, ganan 500 dólares por segundo, es decir 43 millones de dólares por día.

El producto global de estas 200 personas más ricas del mundo es equivalente a los ingresos del 41% de la población mundial. El 45% de los hogares latinoamericanos viven en condiciones de pobreza, y el 40% de las explotaciones agropecuarias de nuestros países son pobres.

Argentina en cifras:

Según el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos):

Población TOTAL: 36,7 millones.

Primer semestre 2004:

- Población por debajo de la línea de pobreza: 16,3 millones de personas (44,3% de la población).

- Hogares por debajo de la línea de pobreza: 3,4 millones de Hogares (33,5% del total).

- Población por debajo de la línea de indigencia: 6,3 millones de personas (17% de la población, o sea casi 1 de 5 personas **no puede** cubrir con sus **ingresos sus necesidades nutricionales básicas**).

- Hogares por debajo de la línea de indigencia: 1,2 millones (12,1% del total).

La línea de **pobreza** a la cual contempla una canasta básica de alimentos, bienes y servicios, se establece actualmente en \$780 para un matrimonio y 2 hijos menores de 18 años.

La línea de **indigencia**, a la cual contempla sólo una canasta básica de alimentos, se establece actualmente en los \$358 para un matrimonio y 2 hijos menores de 18 años.

Crisis de hábitat y vivienda

De acuerdo con el censo 2001, en la Argentina, existen 10.070.000 hogares. Conforme a datos publicados por el Gobierno nacional en 2004 nuestro país tiene un déficit habitacional de 4.000.000 de unidades.

Hoy, 4 de cada 10 argentinos viven en vivienda con condiciones deficitarias (casillas de chapa y cartón, techos de zinc y bolsas de plástico, pisos de tierra, napas contaminadas y hacinamiento, sin agua corriente, sin cloacas, sin recolección de basura). De estos 4 millones, el 80% --3,2 millones-- son los que tienen menores ingresos de la población. Y de ellos, la mitad, o sea, 1.600.000 hogares (entre 8 a 10 millones de personas) no califican para ningún programa, porque los Jefes de Familia, son en su mayoría desocupados estructurales.

Parte del primer y todo el segundo cordón del conurbano no tiene cloacas ni distribución de agua corriente. Con la gran superpoblación de esta zona, se encuentran contaminadas las primeras napas de agua.

Creemos que la palabra emergencia no corresponde para adjetivar a las villas miseria ya que lo pensado como transitorio se transformó en crónico y hoy en el país pueden encontrarse 4 o hasta 5 generaciones de argentinos que “habitan” en espacios pequeños, hacinados donde sus miembros “viven” en un mismo ambiente que a veces comparten con animales. Otros que no tienen ni siquiera una cama, duermen en pozos que hacen en la tierra de sus ranchos para generar un poco calor, en “hogares” que nunca han contado con una mesa y sillas para comer.

Breviario de la situación habitacional de los sectores mas relegados

Si consideramos la solución para el problema déficit habitacional desde el punto de vista del grado de fortaleza que puede tener cada grupo familiar para subsistir en esa carencia, podemos dividirla en **tres situaciones:**

1) La emergencia, 2) la transitoriedad y 3) el hogar vivienda definitiva.

Es necesario dar respuestas a cada una de las etapas de esa problemática con una política de Estado global, de la cual hoy se carece.

A la situación de precariedad social, económica y cultural que padecen los sectores más desprotegidos, es necesario agregar que en los últimos años, y junto a la crisis que vive nuestro país, la desinversión pública en producción de vivienda e infraestructura asociada, fue una de las causas principales para consolidar y profundizar la habitación en villas miseria y hoteles-pensiones tugurizados, con **una habitación por grupo familiar, a veces compartidas entre adultos del mismo sexo que no tienen ningún parentesco entre sí**, con baños, cocinas y espacios comunes compartidos.

A ello hay que señalar que un sub-grupo socioeconómicamente más postergado y sin red de contención social alguna, se vio obligado a vivir en espacios públicos, con las consiguientes consecuencias de riesgo sanitario, social y habitacional.

Los asentamientos no formales

Sin viviendas, el ingenio popular busca una solución propia vinculada a su cultura tradicional que capacita a cualquiera para levantar su hábitat.

Bajo los puentes acampan familias que van cerrando espacios de las formas más diversas. La única regla es su proximidad a los lugares de empleo.

Desde el comienzo se enfrentan al sistema, cuyas leyes desconocen para arbitrar las propias. Sin un criterio de socialización real, cara a cara, no resulta posible la comprensión del problema del hábitat.

En un esquema territorial atomizado como los propuestos, que además funciona en el marco de un sistema totalizador de la vida social en el que los significados emanan del poder y se difunden entre los desapoderados, el aislamiento garantiza la estabilidad de los prejuicios, en particular respecto de cualquiera que no participe de la identidad propuesta centralmente.

Cuando se malinterpreta el concepto de vivienda, y se la trata como una mercancía, que responde a intereses manipuladores comerciales o políticos, la atención se centra en el producto terminado y no se detiene en los métodos y medios a través de los cuales los barrios son planeados, construidos y mantenidos.

Las políticas de vivienda convencionales suponen que el tema se limita a cantidades de unidades y calidades de los materiales elegidos, sin entender que el no incluir al hombre que la habita en la participación en la cosa de todos sólo transforma la opresión de chapa en una más sólida de hormigón.

- **El proceso de villas miseria en cifras:**

En 1958 un estimado censal daba cuenta que la población residente en villas y asentamientos precarios en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires oscilaba las 200.000 personas.

En 1963 se censaron 42.000 residentes distribuidos en 33 villas de la ciudad.

En 1973 la población villera de Capital Federal y Gran Buenos Aires ascendía a casi 400.000 habitantes y en 1980 ya superaba los 500.000.

Durante la dictadura militar y a fuerza de un sistema basado en la irracionalidad y la indignidad humana, se pasó de 224.335 habitantes en villas en 1976 a 40.533 a mediados de 1980: un descenso del 82% en sólo 4 años.

En 1991 se estimaba que la población en villas, ascendía a casi 51.000 habitantes.

En 1993 a 77.000.

En 1999 a 98.000.

En 2001 a 108.000.

En 2003 a 116.000.

Desde 1962 hasta 1976 la población villera creció a razón de 13.024 personas al año. A raíz del sistema impuesto por el facto instalado en 1976 esa cifra disminuyó a 45.951 personas al año. Con el comienzo de la etapa democrática formal en la Argentina, la población villera comenzó a crecer a razón de casi 1.000 personas al año. Durante el neoconservadurismo corrupto del menemismo

esa cifra se incrementó a 4.000 personas anuales, llegando a las 11.000 personas por año hacia finales de década.

Actualmente se estima que existen aproximadamente 4.000 nuevos habitantes de villas cada doce meses, que se incorporan a los 24 asentamientos precarios, que albergan alrededor de 116.000 personas.

- **Hoteles. Casas tomadas y espacio público: otra forma de no vivir con dignidad (Ciudad Autónoma de Buenos Aires):**

Con relación a esta modalidad precaria de vivienda, es dable consignar las dificultades de cuantificar del fenómeno, atento a que no existen registros fidedignos que den cuenta de la población que reside actualmente en hoteles, pensiones, inquilinatos, casas tomadas y espacio público. No obstante transcribimos las cifras del censo del año 2001.

Casas de inquilinato: 20.826.

Hoteles y pensiones: 18.608.

Ranchos o casillas: 8.226.

Locales no construidos para vivienda: 2461.

Vivienda móvil: 15.074.

A estas 65.195 personas que viven en la precariedad más absoluta, hay que agregar el incremento poblacional post crisis de 2001. Proceso signado **con familias de sectores medios y medios-bajos que no pudieron afrontar el pago de alquileres y se refugiaron en hoteles, pensiones, ranchos o inquilinatos, y otros que se vieron imposibilitados de pagar las cuotas de los créditos hipotecarios de las viviendas adquiridas bajo la atractiva forma del uno a uno y la patria financiera.**

Mientras casi medio millón de personas viven en la inseguridad de no tener vivienda, se cree que en la Ciudad existen entre 7 y 10 mil inmuebles desocupados. Hecho que conlleva a **la urgente necesidad de crear un banco de datos inmobiliarios con fin social.**

También se hace necesario contemplar a través de ese banco inmobiliario la incorporación de bienes inmuebles al dominio público o privado del Gobierno de la Ciudad, **formando el Registro Único de Inmuebles (RUI).**

En dicho registro ingresarán bienes por donación, por convenios con grandes propietarios, por vacancias, por subastas, por transferencias de bienes nacionales o provinciales, por expropiación, por compra directa etcétera.

Otro elemento a tener en cuenta para una política de Estado en el tema del hábitat y vivienda, es **cortar la especulación inmobiliaria** que realizan ciertos propietarios de bienes ociosos, que se ven favorecidos por la infraestructura o la

construcción de obras que realiza el Estado en determinados lugares, aumentando el valor venal de los bienes.

Marco teórico

“Existen casas habitadas por personas, pero también existen personas sin casas”, sin duda esta consideración encuentra su origen en la deformación del orden natural que pone en crisis la idea de igualdad contenida en la propia existencialidad del Hombre. Cómo podríamos entonces reflexionar sobre las instituciones que lo contienen en su sociabilización, sean éstas de orden público o privado, sin meditar sobre la idea de igualdad que ese orden natural ha instituido para todos los hombres y la desigualdad que este mismo ha construido para oprimirse a sí.

Entre las instituciones que el Hombre ha creado en virtud de acceder a esa igualdad como valor del bien común se encuentra el espacio público, el espacio de la sociabilización en comunidad. Este espacio es por excelencia un espacio inclusivo, allí se corporizan las realizaciones del todo para el goce del yo.

Sin embargo, existe otra ciudad, una ciudad de los no lugares y donde el espacio público es connivente y actor consciente de la exclusión y la marginalidad.

Esta ciudad invisible es, en sentido amplio, matriz de la opresión del Hombre como sujeto de derecho. Lenta y pausadamente en un tiempo, con vértigo incontenible en otras, la ciudad fue creando para sí su propia lógica de exclusión, fue dando forma a esa ciudad de la opresión que resume a su paso la perversa desigualdad de qué, cómo y quién la habita.

Es claro que la causalidad de esta lógica responde a múltiples factores, pero sin duda también, la paradoja existencial de una ciudad del no habitar está contenida en una cualificación producto de la degradación del espacio público como ente contenedor del hacer del Hombre y que se sucede sugerida por la expoliación de una transferencia ininterrumpida de los recursos naturales a manos de la oligarquía terrateniente.

Así, la modernidad terminará con la división tajante entre el espacio-hogar y el espacio-ciudad. Esta nueva forma de entender el espacio expresada en el continuo ciudad-hogar derivó a su vez en dos vertientes expresivas que determinaron las políticas de los estados modernos. Por un lado, los planteos de raíz autoritaria y carácter intervencionista que impulsan la supremacía de lo político por sobre lo social, aumentando la presión de los sectores de privilegio y, por otro, el cooperativismo que propone un ensanchamiento de lo próximo y de lo cotidiano con la participación como instrumento inclusivo de los antes excluidos, incorporando a su vez los procesos autogestivos como los de Howard.

La idea de ciudad-hogar es para Howard equivalente en un pie de igualdad a la libertad del individuo para elegir su propio destino y a la de la comunidad para diseñar su futuro. Y en esta dirección, la principal institución de la ciudad es el hábitat, sin ella la ciudad carece de sentido y en ella el Hombre encuentra la razón de las formas culturales que adopta y crea.

Sin duda, y siguiendo la conceptualización hecha por Howard sobre la ciudad-hogar, nos permitimos introducir el concepto de **hogar-vivienda** como forma de enfrentar el desafío de resolver el derecho primario del hombre de acceder a una vivienda digna y que constituye el eje del presente ensayo.

Esta búsqueda al interior de la profundidad del Hombre como ser social, se da naturalmente en la comprensión tardía de que el concepto de vivienda es algo diferente, porque el concepto de ciudad es también diferente y porque, en última instancia, es también diferente el concepto de sociedad.

Habitar la sociedad es una ciudad donde vivir, trabajar, estudiar, desarrollarse y, sobre todo, es fundar el espacio de la democracia real, aquel sitio donde confluir con el otro, el igual, en la formulación de un poder descentralizado y horizontal.

El hábitat

La vivienda no es otra cosa que el ámbito de las actividades domésticas y como tal es el ámbito de lo privado. Hannah Arendt desarrolla estas dos ideas centrales que definen la antropocentricidad del habitar, “lo necesitado” y la “visibilidad”. Así, lo privado es lo necesitado, la vida humana es, en primer lugar, la vida necesitada y la vivienda que satisface y protege esas necesidades es el lugar para cuidar de lo necesitado.

Lo que importa en la vivienda es aquello que significa y en que grado satisface lo necesitado más allá de su cuantificación material. Por otra parte, y tanto como el hombre se realiza en relación con otros hombres, la vivienda es tal en relación con el espacio público, con la ciudad.

La ciudad opera como fuerza igualadora de la diversidad fundada en el respeto, la dignidad y la libertad, la libertad igual que expresa el ARI en su “Contrato Moral”. No es una igualdad unificadora sino que la igualdad pasa por la posibilidad de hacer pública las diferencias. De esta manera, lo público hace referencia a lo que es propio del mundo común a todos, pero diferente del lugar privado que vive en él.

Aquello que pertenece a la construcción privada de los hombres, la vida en familia, se hace visible en el espacio público poniendo en evidencia las debilidades del sistema que los contiene. Allí el espacio ciudadano desnuda con absoluto realismo su no adaptación a las posibilidades del individuo para vivir, trabajar y compartir en el marco de una libertad igual.

En general la visión de las políticas oficiales en términos del problema de habitar han sido a lo largo del tiempo recortadas a la coyuntura y la acción propagandística de los actos de gobierno.

Por otra parte, siempre resultaron consecuentes con una intencionalidad manifiesta de perpetuar la dominación sobre los sectores que habitan de manera no formal la ciudad.

Construcción del instrumento

- **Introducción**

El eufemismo oficial denomina a las formas precarias de habitación “emergencia”, de manera de augurarles una transitoriedad que no es tal.

Otra curiosidad es el tratamiento que se le da a la idea de “misericordia”, concepto éste que Bernardo Verbitsky utilizó para sintetizar todas las formas de habitar “no formales”. En este sentido y una vez más, el diagnóstico oficial busca emparentar la miseria con los asentamientos precarios no planificados y de gran escala a los que denomina “villas”, entendiendo así la miseria como variable de una operación cuantitativa, una suma de muchas miserias individuales.

Lo cierto es que en estos lugares habitan los hombres que construyen y mantienen las ciudades que a su vez los marginan.

En las democracias formales se los oculta y esconde, en las dictaduras se los persigue y elimina con prisa y rigor, en ambas el factor común es la vergüenza que les genera. La habitación no formal duele y molesta, conmueve e indigna.

Las acciones a desarrollar deben comprender que no se trata de ofrecer técnicos que los rescatarán de su aislamiento, tampoco educadores que los guiarán hacia una salida, sino que se trata simplemente de iguales construyendo una alternativa, porque junto a la opresión humillante de la miseria impuesta coexiste allí una buena parte de la cultura nacional.

Debe comprenderse que el tema central radica en que nunca se entendió que la mejor solución de la vivienda no es eliminar los asentamientos no formales sino eliminar la miseria que los genera.

- **Hipótesis de caso**

La propia idea de “vivienda social” contiene desviaciones en su concepto que la hacen inapropiada como objeto de elaboración en una política de Estado. Vivienda es en su esencia un hecho constructivo, un objeto inanimado que sin una entidad superior que le confiera carácter y contenido carece de todo sentido.

Así, como hemos señalado, cuando la acción de gobierno se orientó a construir viviendas, partió del supuesto erróneo que le asignaba a las soluciones habitacionales un sentido edilicio, atestando la periferia de las ciudades con enormes bloques que, aunque usados para vivir, no resolvían el problema del hábitat como acto del Hombre en sociedad. De esta manera sólo se acentuaron los mecanismos de exclusión a través de ghettos urbanos que la sociedad en su conjunto no reconocía como propios, es decir, como parte del escenario social compartido donde la vida pública es una interacción permanente entre iguales.

Por otra parte, lo social es un adjetivo diferenciado de estas viviendas en relación con otras y, peor aún, el colectivo imaginario le asigna en el lenguaje no un derecho de todos, sino algo vinculado a la pobreza, al diferente y por lo tanto a un no igual.

Esta diferenciación no implícita, lleva rápidamente a la idea de excepcionalidad y de allí se arriba a una inequidad manifiesta en el propio sentido de la cosa. Nos proponemos exhumar el valor antropocéntrico que encierra el concepto de vivienda recuperando el sentido final de su existencia real, haciendo eje en la construcción de un modelo superador que a nuestro juicio proponga desarrollar una acción positiva fundada en la idea del **hogar-vivienda**.

Si el problema de la vivienda abarca múltiples aspectos de la vida de los hombres, entonces la forma de abordarlo no es materia de una única praxis sino que implica algo más que podríamos definir como la idea del “**diseño total**”.

Cooperativismo, como actitud ética y forma de desarrollo humano y social

La fuerza del cooperativismo radica en la solidaridad como cualidad del hombre, que vence al egoísmo que provoca apropiación individual y acumulación sectorial. Mientras que la acumulación cooperativa es colectiva y pertenece al conjunto. Su construcción es de todos y en la distribución de sus beneficios, todos deben participar indefectiblemente.

En definitiva, la cooperación es una forma de construcción social que garantiza los derechos humanos.

Por eso es imprescindible instalar en la sociedad los valores solidarios y éticos del cooperativismo, luchando contra las culturas banales, egoístas que propone un régimen que ha ganado en concentración económica pero ha perdido la batalla moral para crear una sociedad más humana.

El hogar-vivienda dentro del contrato moral

El ARI, en su Contrato Moral, se propone en el reconocimiento del otro la existencia de un fundamento moral. Si bien sus consideraciones se ubican con

relación al diálogo y la posibilidad de la comunicación interpersonal, esto es el propósito que esconde aquello que se dice, esta hipótesis de reconversión en las estructuras del lenguaje es potencialmente aplicable a la idea del diseño total como instrumento operativo en la reformulación del hábitat.

El otro aspecto sustantivo es su consideración acerca de la violencia como fundamento de identidad en las conductas de los hombres en general y en el ejercicio de las prácticas políticas en particular.

Sin duda, las formas de habitación no formal son consecuencia directa del no reconocimiento del otro como igual, de la falta de moralidad en la evaluación de los resultados de las aplicaciones políticas que expulsaron a la miseria y la marginalidad a estos habitantes de un urbanismo no reconocido.

Esta forma de la violencia que ingresa en los hogares desgastando la dignidad de los hombres, vedando el acceso a la salud y la educación, que altera la esencia de la existencia misma del ser en lo profundo, se hace visible en el espacio público como exteriorización de esa experiencia conflictiva que se sucede al interior del grupo familiar.

Al proponer alternativas para atender la conflictividad, la modernidad recurrió al saber disciplinar, al lenguaje de lo técnico que la caracteriza y vaciadas de todo humanismo consolidó en sólidos ghettos de mampostería la exclusión que supo construir.

Un espacio público valorado sólo es posible reconstruyendo las instituciones de la ciudad, la calle, la plaza, el hábitat y es allí donde el diseño total concebido como heteronomía de las circunstancias del hombre en sociedad debe articular las respuestas sustantivas a la informalidad que contiene espacialmente una ciudadanía olvidada.

//13 Plan contra la violencia doméstica

El presente proyecto comprende dos grandes partes: en la **primera**, se establecen los objetivos y derechos que se pretenden proteger, la definición de violencia contra la mujer y las políticas, planes y servicios de los poderes e instituciones del Estado en esta materia; y la **segunda**, que comprende el tema de los procedimientos para la protección y asistencia de las víctimas de violencia, que incluye –entre otras cosas-- atención gratuita médica, legal y psicológica.

En cuanto a los **objetivos**, este proyecto busca prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y las relaciones interpersonales, así como brindar asistencia integral a las víctimas de violencia.

Los **derechos que protege** son los siguientes: el derecho a la vida, a la seguridad y a la salud; la integridad física, psicológica, sexual y patrimonial y la dignidad de las personas; la igualdad real de derechos, oportunidades y de trato entre varones y mujeres; todos los derechos reconocidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Para el mismo, se ha tomado una **definición** amplia acerca de la violencia contra las mujeres: “Se entiende como violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y las relaciones interpersonales cualquier acto u omisión por medio del cual se provoque sufrimiento físico, sexual o psicológico, directa o indirectamente, a través del engaño, la seducción, la amenaza, la coerción, la intimidación, la persecución o la vigilancia constante o frecuente o cualquier otro medio, sobre cualquier mujer en el ámbito familiar, con el objeto o a efectos de intimidarla, castigarla o humillarla, mantenerla dentro de los roles sexuales estereotipados o negar su dignidad humana, autodeterminación sexual, integridad física, mental o moral o socavar la seguridad de su persona, su respeto a sí misma o su personalidad o disminuir sus capacidades físicas o psicológicas, o producirle daños a los bienes que integran su patrimonio, el de sus familiares o allegados. Quedan comprendidos los actos u omisiones enunciados en el párrafo anterior perpetrados contra mujeres mayores de 18 años por cónyuges, convivientes, ex-cónyuges, ex-convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales, consanguíneos o afines, novios, padres de un hijo en común y otras relaciones interpersonales en los términos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.”

Se propone una definición amplia de violencia contra la mujer en el ámbito familiar y las relaciones interpersonales, recogiendo los avances de la Convención de Belem do Pará. Esta amplitud, acorde a la realidad de violencia en estos ámbitos, se refleja tanto en relación con las conductas que configuran dicha violencia como al vínculo con el agresor.

En cuanto a las “**Obligaciones de los poderes e instituciones del Estado**”, se prevé que tales organismos deben adoptar todas las medidas necesarias para promover y proteger los derechos humanos de las mujeres, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, especialmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Los organismos e Instituciones para los cuales se definen obligaciones puntuales son: el Consejo Nacional de la Mujer; el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud. Los mismos deberán adoptar todas las medidas necesarias e integradas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables; garantizando la protección y asistencia integral de las víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados y otros medios de compensación o indemnización, y la rehabilitación de los agresores.

Aquellos factores sociales –esencialmente la situación de subordinación en que se encuentra la mujer respecto al hombre– que favorecen las manifestaciones de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar también operan socialmente, lo cual pone de relieve la importancia de desarrollar estrategias que vayan más allá de las medidas de protección y que se dirijan particularmente a aquellas causas sociales y culturales que promueven y justifican la violencia contra la mujer en general. Por tanto, la fijación precisa de políticas públicas destinadas a atender esta problemática es fundamental.

Sobre el tema de los **Procedimientos** para denunciar hechos de violencia familiar, se establece que la víctima tiene derecho a recibir patrocinio jurídico gratuito a través de las Defensorías de Pobres, Incapaces y Ausentes en lo Civil y Comercial y de otros organismos públicos, conforme lo establezca la reglamentación. Junto con esto, se establecen **Medidas Preventivas Urgentes**, que si bien algunas de ellas ya se encuentran contempladas por la Ley 24.417 – de Protección contra la Violencia Familiar–, se agregan otras de carácter fundamental.

Entre las medidas preventivas urgentes ya contempladas por la Ley 24.417 se encuentran las siguientes: a) Ordenar la exclusión del autor, de la vivienda donde habita el grupo familiar; b) Prohibir el acceso del autor, al domicilio del damnificado como a los lugares de trabajo o estudio; c) Ordenar el reintegro al domicilio a petición de quien ha debido salir del mismo por razones de seguridad personal, excluyendo al autor; d) Decretar provisoriamente alimentos, tenencia y derecho de comunicación con los hijos.

Este proyecto, además de contemplar y ampliar estos mismos supuestos, agrega, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Prohibir al presunto agresor que realice, directa o indirectamente, actos de perturbación o intimidación respecto de la víctima y de los restantes miembros del grupo conviviente.
- b) Proveer las medidas conducentes a fin de brindar al agresor, a la víctima y al grupo familiar, cuando así lo requieran, asistencia legal, médica y psicológica a través de los organismos públicos y entidades no gubernamentales con formación especializada en la prevención y atención de la violencia y asistencia a la víctima.
- c) Ordenar el acompañamiento de la víctima a su domicilio para retirar los efectos personales.
- d) Ordenar al presunto agresor abstenerse de interferir, de cualquier forma, en el ejercicio de la guarda, crianza y educación de los/as hijos/as.
- e) Prohibir al agresor la compra y tenencia de armas y ordenar el decomiso de las que estuvieren en su posesión.
- f) Disponer la instalación de medidas de seguridad (rejas, cerraduras, etcétera) en el domicilio de la víctima, ordenando al presunto agresor el pago de los gastos correspondientes.

Las medidas preventivas urgentes previstas en la presente propuesta superan y amplían la noción de medida cautelar, brindando así soluciones jurisdiccionales que satisfacen adecuadamente las necesidades de respuestas inmediatas planteadas por las justiciables.

Se establece también que en la instancia de **Audiencia**, el juez escuchará a las partes por separado y ordenará las medidas que estime pertinentes. De esta forma, se excluye expresamente de la ley la posibilidad de someter casos de violencia familiar a mediación (prevista actualmente en la Ley 24.417). En todos los foros internacionales ha existido acuerdo unánime en señalar que dicha técnica se halla expresamente contraindicada en los casos de violencia doméstica. En efecto, este sistema de resolución de conflictos está expresamente contraindicada en los casos de violencia física y sexual, ya que la víctima tiende a ocultar la situación padecida, por vergüenza y fundamentalmente por miedo y el agresor tiene una conducta disociada: en público se muestra amable, cordial y arrepentido y en privado asume una actitud intimidatoria y agresiva. Por consiguiente, cuando hay una situación de desequilibrio de poder entre las partes, no se puede mediar, ya que debido al miedo a nuevas represalias, la mujer puede terminar accediendo a cualquier arreglo, por desventajoso que le resulte.

El proyecto también prevé que el juez podrá requerir un **informe** efectuado por un equipo interdisciplinario para determinar los daños físicos y psíquicos sufridos por la víctima, la situación de peligro e indicadores de riesgo y el medio social y ambiental del grupo familiar. Ante el incumplimiento de las órdenes impuestas, el

juez tendrá la facultad de establecer **sanciones** según las circunstancias del caso, sin perjuicio de las restantes a aplicar y de la responsabilidad civil y penal que corresponda. Durante el trámite de la causa y después de la misma por el tiempo que se juzgue adecuado, el juez deberá **controlar** la eficacia de las medidas y decisiones adoptadas, ya sea a través de la comparecencia de las partes al tribunal con la frecuencia que se ordene y/o mediante la intervención de asistentes sociales quienes darán informes periódicos acerca de la situación.

Es decir, con relación a la ley actual N° 24.417, sobre Violencia Familiar, se proponen avances en relación con el procedimiento teniendo en consideración que los procedimientos tienen importancia fundamental, por cuanto de ellos depende que se logren los objetivos de la legislación. En efecto, de la facilidad para acudir a la justicia y de la aplicación a tiempo de las medidas contra la reiteración de la violencia depende, en buena parte, la protección de la víctima. Por ello, uno de los puntos centrales de las leyes contra la violencia familiar radica en las medidas de protección a la víctima.

Los funcionarios policiales, judiciales y sanitarios a los cuales acudan las personas afectadas tienen la obligación de informar sobre los recursos legales existentes frente a los actos de violencia enunciados en la presente ley.

Las Cámaras Nacionales de Apelaciones en lo Civil y en lo Criminal y Correccional llevarán **registros** socio-demográficos de las denuncias efectuadas sobre hechos de violencia previstos en esta ley, especificando nombres de las partes, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados y sanciones impuestas al agresor. También los juzgados que intervienen en estos casos de violencia deberán remitir a las Cámaras respectivas la misma información.

Asimismo, cabe mencionar que esta propuesta prevé la posibilidad de que la víctima obtenga un resarcimiento económico por los daños sufridos (psíquicos, físicos, morales), así como una suma para la atención de los gastos médicos, de rehabilitación, indemnización por lucro cesante, etcétera.

A través de esta propuesta, se procura dar cumplimiento a diversos instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos que contienen disposiciones relevantes para la protección de las mujeres contra actos de violencia. En particular, los tratados internacionales de Derechos Humanos, cuya jerarquía constitucional fue consagrada por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional defienden y promueven los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** constituye un instrumento importante en el tratamiento de la violencia de género. Si bien no hace un desarrollo explícito del tema, salvo en lo que respecta a la trata de mujeres y a la prostitución, muchas

de las disposiciones antidiscriminatorias que consagra prevén la protección de la mujer contra la violencia. Asimismo, el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer --organismo encargado del monitoreo de la Convención-- en sus recomendaciones, en particular la Recomendación General número 19, ha afirmado que "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre" y que vulnera varias disposiciones de la Convención de la Mujer aún cuando éstas no se refieran explícitamente a esta materia.

El Comité reconoce que la definición de discriminación contemplada en el artículo 1 de la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** incluye la violencia basada en el sexo. Así, afirma que la Convención se aplica a la violencia perpetrada por autoridades públicas, pero también que los Estados parte se han comprometido a adoptar las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualquier persona, organización o empresa. Por ello, expresa que "en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización". El Comité señala que la violencia en la familia está generalizada y existe en todas las sociedades y enumera las medidas necesarias para erradicarla. Dentro de las recomendaciones específicas requiere que los Estados parte adopten las medidas efectivas y apropiadas para superar todas las formas de violencia de género, ya sea por actos públicos o privados; entre otras, que establezcan programas y servicios de apoyo a las víctimas de violencia y programas de rehabilitación para los agresores; que dispongan medidas adecuadas para prevenir la violencia y proteger a las víctimas.

También ha sido importante el tratamiento explícito de la violencia de género en instrumentos específicos para esta materia, dado tanto su invisibilidad histórica como una trivialización de sus efectos y características particulares. A nivel regional, la **Convención de Belem do Pará o Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 9 de junio de 1994. La Convención de Belem do Pará fue ratificada por nuestro país el 5 de julio de 1996 y convertida en Ley Nacional 24.632. Esta Convención constituye un avance de fundamental importancia en la reconceptualización de los derechos humanos de las mujeres y es la que debe marcar los lineamientos fundamentales para el diseño, implementación, coordinación y seguimiento de las leyes y políticas públicas a desarrollar en materia de violencia doméstica y sexual, así como convertirse en el instrumento principal en la jurisdicción interna a los efectos de interpretar los derechos de las mujeres.

Uno de los mayores avances de esta Convención se manifiesta en su propio nombre, al establecer que se aplica a la violencia contra las mujeres. La característica principal de la violencia de género es, precisamente, que se inflige a las mujeres como y por ser tales y que se relaciona básicamente con el sistema social de jerarquías y subordinación entre los sexos. La Convención, a diferencia de las legislaciones nacionales que se refieren a esta temática en América latina y el Caribe, ha rechazado la utilización de un lenguaje neutral en términos de género y determinó claramente quiénes son las víctimas que requieren protección, así como las causas sociales de la violencia contra las mujeres, partiendo de la realidad social de desigualdad de poder entre varones y mujeres. Entiende que la eliminación de la violencia contra las mujeres es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida.

La Convención tiene una definición amplia que incluye diversas modalidades de la violencia contra las mujeres. El denominador común radica en que el factor de riesgo fundamental es la pertenencia al género femenino, sin perjuicio de su combinación con una serie de condiciones de vulnerabilidad que agravan esta violencia de género. El presente proyecto se propone dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por el Estado y consagradas en los artículos 7 y de la citada Convención.

La Ley Nacional sobre Protección contra la Violencia Familiar (Nº 24.417), por ser anterior a la ratificación de esta Convención no ha dado respuesta satisfactoria a todos estos requerimientos. La misma homologa diferentes situaciones de violencia dentro del ámbito familiar de una forma neutral en relación al género. Así, se refieren a situaciones de violencia sufridas en el marco familiar por cualquiera de sus integrantes, mujeres o varones, adultas/os o menores, ancianos/as, con discapacidades o sin ellas. Homologar todas estas manifestaciones de violencia, cada una de ellas con notas definitorias, características, causas y consecuencias tan diversas y pretender darles una misma respuesta le quita eficacia y una adecuada correlación a las distintas problemáticas y su respuesta legislativa y resultaría más eficaz una legislación que contemplara en forma específica y separada las distintas manifestaciones de violencia en el ámbito familiar o de las relaciones interpersonales.