

Las cláusulas de protección social en los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial. El caso del plan alimentario Pro-Huerta *

Víctor Abramovich **.

Los préstamos especiales de ajuste estructural constituyen un tercio de la cartera de créditos del Banco Mundial. En los 90' este tipo de créditos orientó las políticas de los gobiernos que debieron encarar procesos de transformación de sus economías en aras de mejorar sus condiciones de competencia en los mercados mundiales. Al apuntar al desmantelamiento de las instituciones medulares del estado de bienestar, degradando la legislación laboral y los sistemas de seguridad social, los procesos de ajuste estructural aumentaron la vulnerabilidad de los sectores más pobres y profundizaron la desigualdad. A fin de mitigar el impacto de estas políticas diseñadas por el mismo Banco, la entidad adoptó el temperamento de incorporar en los acuerdos de crédito destinados a ajuste estructural, cláusulas sociales¹ que procuran garantizar que una canasta de programas asistenciales, por lo general diseñados para cubrir necesidades extremas de los sectores indigentes, no sea afectada por los recortes presupuestarios. En 1999 se presentó en el Panel de Inspección del Banco el primer caso en el que estaba en juego el incumplimiento de este tipo de cláusula.

En 1998, luego de la crisis de la economía brasileña, Argentina recibió del Banco Mundial un préstamo de ajuste estructural por 2.500 millones de dólares, destinado a la realización de correcciones fiscales para evitar la devaluación de la moneda nacional. El préstamo se proponía ayudar al país a reducir su vulnerabilidad ante las variaciones abruptas de los mercados financieros internacionales y, al mismo tiempo, fortalecer su capacidad para el crecimiento económico sostenido y con equidad social.

201

* La versión original de este artículo, en inglés, está publicada en "Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel". Ed. Dana Clark, Jonathan Fox y Kay Treakle. Editorial Rowman Littlefield Publishers, Inc. 2003.

** Director del Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina. El autor agradece la colaboración de Juana Kweitel, Julieta Rossi y Martín Serrano del programa sobre derechos económicos, sociales y culturales del CELS. También corresponde mencionar el aporte de Martín Abregú, ex Director Ejecutivo del CELS, quien copatrocinó la denuncia ante el Panel de Inspección.

1. Estas cláusulas establecen, entre las condiciones para el desembolso de los tramos del crédito, la obligación de destinar fondos determinados para el mantenimiento de ciertos programas sociales. En los acuerdos de crédito y documentos del Banco, este tipo de cláusula se denomina "Condición Social Presupuestaria" (Social Budget Condition).

A fin de evitar que la adopción de medidas drásticas de reducción del gasto fiscal pudiera afectar a los programas sociales en curso, el Banco incluyó en el convenio de crédito una cláusula de garantía, por la cual el Estado se comprometía a mantener una canasta de programas sociales expresamente mencionados, hasta un monto global de 680 millones de dólares.

Convencido de que era la única medida que permitiría apuntalar la moneda nacional frente a la presión externa, el gobierno argentino produjo una fuerte reducción del gasto público al elaborar el presupuesto para el año 1999. Sin embargo, al diseñar el ajuste en el gasto social, adoptó ciertas precauciones destinadas a no debilitar sus posibilidades electorales en la renovación legislativa que se realizaría ese año. Mantuvo el presupuesto global destinado a los programas sociales de la canasta garantizada hasta el monto acordado, con lo cual pretendió asegurarse el desembolso durante el período de los tramos restantes del crédito -casi 1.500 millones de dólares-. Sin embargo, redistribuyó los fondos incrementando los destinados a aquellos programas utilizados tradicionalmente como instrumentos del clientelismo político. El resto de los programas de la canasta sufrieron profundas reducciones de presupuesto, que hicieron peligrar su continuidad o en muchos casos obligaron directamente a su finalización.

202 El programa Pro-Huerta, incorporado a la canasta de programas garantizados por el préstamo, fue uno de los que quedó expuesto al peligro de extinción. Se trata de un plan de auto producción de alimentos organizado sobre la base de la distribución de semillas y el asesoramiento técnico para su cultivo en huertas particulares y comunitarias. Administrado por una agencia oficial de tecnología agropecuaria, había alcanzado en 1998 a una población aproximada de 2,7 millones de personas indigentes, con un presupuesto anual de 11,2 millones de dólares. Para 1999 tan sólo se le había asignado en el presupuesto 4 millones, por lo que se estimaba que el programa desaparecería sin remedio a mediados de aquel año.

Las redes de organización comunitaria, creadas para la distribución eficaz de las semillas y el asesoramiento del cultivo de las huertas, fueron utilizadas para armar acciones de resistencia y reclamos de los beneficiarios. Los técnicos del organismo oficial que administraba el programa contribuyeron a organizar y canalizar los reclamos de los huerteros. Algunos sectores políticos y medios de prensa se hicieron eco de estos pedidos, que no encontraron respuesta de las autoridades.

En el mes de junio de 1999, con el asesoramiento del Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS-, un organismo de derechos humanos creado durante la dictadura militar argentina, un grupo de beneficiarios denunciaron ante la Oficina Subregional del Banco Mundial que el recorte de presupuesto del programa constituía un incumplimiento de la cláusula

social contenida en el acuerdo de crédito. Si bien el gobierno había cumplido con el compromiso de mantener un monto global de fondos destinados a los programas sociales de la canasta, los denunciantes alegaron que la obligación contractual del Estado comprendía el resguardo presupuestario de una suma indispensable para asegurar la continuidad de los programas incluidos en el convenio financiero suscrito con el Banco. Los denunciantes sostuvieron que esta interpretación de las cláusulas convencionales era la única compatible con el objetivo de los préstamos especiales de ajuste estructural, que consiste precisamente en impedir que el ordenamiento del gasto público termine afectando la porción del gasto social destinada a paliar las necesidades más apremiantes de los sectores indigentes.

Ante la inacción de la gerencia del Banco en Buenos Aires, los afectados presentaron una denuncia ante el Panel de Inspección en el mes de julio de 1999, imputando a los funcionarios locales del Banco el incumplimiento de las directivas sobre reducción de pobreza, supervisión de proyectos y acceso a la información. En su denuncia, reclamaron al Panel que recomendara al Banco retener como medida cautelar los desembolsos pendientes del crédito, hasta que se verificara el cumplimiento de la cláusula sobre programas sociales garantizados.

Al tomar conocimiento de la denuncia en el Panel, los funcionarios del Banco y del gobierno salieron de su inercia y demostraron una súbita conciencia social. Es posible que los primeros pretendieran impedir la apertura de un caso en el Panel, y los otros evitar cualquier duda sobre el inminente e indispensable desembolso de fondos frescos del crédito, lo que hubiera arrojado más sombras sobre el ya oscuro paisaje de la economía argentina. Lo cierto es que, tiempo después de la denuncia al Panel, fueron garantizados 4,5 millones de dólares adicionales al presupuesto original del Pro-Huerta.

203

En el mes de diciembre de 1999, luego de una visita al país, el Panel emitió un informe. Si bien entendió que la cuestión había sido resuelta por la disponibilidad de nuevos fondos que permitían la continuidad del programa, fijó posición sobre varias cuestiones debatidas en la denuncia. En particular, afirmó su competencia para considerar solicitudes vinculadas a créditos de ajuste estructural, rechazó planteos realizados por los responsables de la Dirección Subregional del Banco vinculados a la reserva de identidad de los denunciantes, y examinó la calidad de afectados de los beneficiarios de los programas sociales garantizados en los acuerdos de crédito a efectos de reconocerles legitimación para denunciar un caso en el mecanismo de inspección.

En este capítulo analizaremos los antecedentes de este caso, describiendo en primer lugar los términos del crédito de ajuste estructural y del programa Pro-Huerta. En segundo lugar, analizaremos

la forma en que se organizó el reclamo y los desafíos enfrentados por los sectores populares afectados, en su relación con el Banco. Luego examinaremos algunas de las principales cuestiones técnicas debatidas en el caso, referidas a la interpretación de la cláusula social contenida en el acuerdo, el efecto de su incumplimiento sobre el resto del contrato, la legitimación de los beneficiarios del programa para actuar ante el Panel de Inspección en calidad de afectados por el recorte presupuestario, la reserva de identidad, y la competencia del Panel para entender en esta materia. Por último, procuraremos obtener algunas conclusiones sobre las posibilidades que brinda el mecanismo de denuncia ante el Panel de Inspección para exigir la protección de intereses sociales y, en definitiva, sobre el valor de las cláusulas de garantía de los préstamos de ajuste estructural, en el marco de las políticas del Banco, orientadas a mitigar los efectos de situaciones de pobreza extrema.

1. La cláusula de protección social en el crédito especial de ajuste estructural para la Argentina

204 Durante el año 1998 las finanzas internacionales se vieron grandemente conmocionadas. Los desajustes de los mercados financieros internacionales provocaron el cierre temporario del acceso al crédito externo, lo que repercutió desfavorablemente en la estabilidad económica de la República Argentina. Con el cierre de los mercados y el descalabro de los flujos de capital, la Argentina se encontró ante la imposibilidad de financiar su déficit y refinanciar su deuda externa una vez operados los respectivos vencimientos. En este contexto, el gobierno argentino solicitó al Banco que lo asistiera en forma extraordinaria, invocando su necesidad de “hacer frente a los servicios de la deuda y evitar una importante contracción de sus reservas internacionales, lo que provocaría una severa recesión e incremento del desempleo urgiendo al gobierno a tomar decisiones drásticas en desmedro de programas sociales críticos”.²

Desde septiembre de 1998 fue gestándose el Préstamo Especial de Ajuste Estructural (o Special Structural Adjustment Loan –SSAL–) que, conjuntamente con el REPO (o Special Repurchase Facility Support Loan –préstamo contingente–), procuraba en sus consideraciones “brindar apoyo a los esfuerzos continuos del gobierno de la República Argentina para la transformación de su economía y la protección de los logros alcanzados en los campos económico y social, mitigando los efectos dañinos sobre los grupos vulnerables³...

-
2. Tal como surge del acuerdo de crédito firmado con la entidad (ver: II HECHOS; II.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural –conf. ANEXO V–; ANEXO B).
 3. (ver: II HECHOS; II.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural –conf. ANEXO V–; ANEXO B).

El 11 de noviembre de 1998 fue suscripto el acuerdo de crédito por un monto de 2.525 millones de dólares, quedando estructurado en tres tramos: el primero desembolsado en noviembre de 1998, por 1.025 millones, y los restantes a ser desembolsados en marzo de 1999 y con posterioridad a junio de 1999.

En el acuerdo se convino la implementación de un paquete de reformas asentado sobre cuatro objetivos primordiales, entre los que se señalaba como prioritario “garantizar la continuidad de los actuales programas de protección social, que en tiempos de contracción financiera pudieran ser vulnerados, así como avanzar en las reformas en las áreas de salud y educación”.⁴

Haciéndose eco de la propia experiencia y de las recomendaciones de los organismos internacionales que dan cuenta de la utilización de los programas sociales como principales variables de ajuste en la reestructuración del sector público, el SSAL estableció en sus cláusulas los requisitos que debían ser previamente satisfechos por las autoridades nacionales, según criterio librado a la autoridad del Banco, para efectuar cualquier retiro de fondos. Entre esos requisitos se incluyó la obligación de mantener una canasta de programas sociales hasta un monto de 680 millones dólares⁵.

En la elección de los programas sociales incorporados a la canasta se tuvo en cuenta que las asignaciones presupuestarias para programas de nutrición representaban tan sólo el 3,6 % del presupuesto general para gastos sociales y que estos programas podían tener un sentido “compensatorio” del impacto negativo del ajuste que en el mismo convenio se financiaba⁶.

-
4. II HECHOS; II.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural –conf. ANEXO V–; ANEXO B).
 5. Las cláusulas mentadas prescriben la imposibilidad de efectuar cualquier retiro de fondos de las cuentas abiertas a tal efecto sin antes haberse acreditado, sobre la base de evidencia razonable a criterio del Banco, el cumplimiento de las acciones previstas en la Planilla 3 y 4 (respectivamente) del Acuerdo, en forma y substancia librados a criterio del Banco. Entre tales acciones se contempla el compromiso del gobierno nacional de mantener las partidas presupuestarias de los programas sociales listados en el Anexo a la Planilla 3 del SSAL, correspondientes al ejercicio 1999, en un monto total no inferior a los U\$D 680.000.000 (Vid. II HECHOS; II.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural; nota al pie –Conf. ANEXO VI–; ANEXO B).
 6. Denomínase programas compensatorios al conjunto de programas de protección social y redes de seguridad, a los que se atribuye la finalidad de preservar a los grupos vulnerables de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural. Tales previsiones, encuadradas dentro de “las dimensiones sociales del ajuste”, concentran los esfuerzos de los BMDs en su búsqueda de medidas paliativas del sacrificio desproporcionado en que el ajuste sume a los más pobres al socavar las bases de sus ingresos. Conf. “Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Efectos de las políticas de ajuste estructural en el goce efectivo de los derechos humanos”. Informe presentado por el experto independiente Sr. Fantu Cheru con arreglo a las decisiones 1998/102 y 1997/103 de la Comisión. Comisión de Derechos Humanos. 55º período de sesiones. ONU (E/CN.4/1999/50).

En tal sentido, se incorporaron a la canasta programas destinados a la alimentación y nutrición para niños y para personas mayores, y el programa de auto producción de alimentos denominado Pro-Huerta.

De esta forma, el Banco procuraba dar cumplimiento a sus directivas operacionales, que le imponían la obligación de precaverse del perjuicio inmediato que pudieran causar los costos de transición de los programas de ajuste, reparando especialmente en su incidencia sobre prestaciones asistenciales de seguridad nutricional⁷.

2. El programa alimentario Pro-Huerta y los programas sociales garantizados

El programa Pro-Huerta fue creado en el año 1990. En el ámbito del gobierno federal se había encomendado al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-, la elaboración de un programa de seguridad alimentaria, dirigido a mejorar la dieta de la población con necesidades básicas insatisfechas mediante la auto producción de alimentos en pequeña escala.

206 Con la puesta en marcha de este programa se pretendió facilitar a los sectores sociales más carenciados el acceso a una dieta equilibrada, complementándola con una mayor calidad y diversidad de alimentos frescos, procurando una mejora del gasto familiar en alimentos, promoviendo la participación comunitaria en la producción de éstos y generando tecnologías apropiadas para su auto producción, e incentivando las pequeñas alternativas productivas agroalimentarias. El programa consistía básicamente en la distribución de semillas para su cultivo en huertas particulares y comunitarias, y el asesoramiento a las familias para el tratamiento de las huertas y luego para la incorporación del producto de la huerta en la dieta alimentaria.

La población beneficiaria habita zonas empobrecidas en las áreas periféricas de las grandes ciudades, y también en áreas urbanas del interior del país.

La estructura técnica del Pro-Huerta es mínima (562 personas, según el Informe de Auditoría 23-98) ya que sus promotores (15.560 personas) son los propios beneficiarios. Es en un diálogo abierto entre vecinos donde se cuentan sus problemas y necesidades y discuten acerca de la posibilidad de acceder al sustento alimentario a través del trabajo de la tierra inutilizada. Los técnicos del INTA capacitan a los

7. Conf. Directiva Operacional –OD– 4.15 sobre Reducción de Pobreza, diciembre de 1991. Párrafo 25: Social Cost of Adjustment.

promotores, quienes son también beneficiarios del programa y se encargan de organizar y supervisar el trabajo de los huerteros. Las reuniones de capacitación se realizan en espacios sociales comunitarios, como escuelas, cooperativas rurales o clubes barriales. La propia dinámica del programa fomenta y fortalece los vínculos comunitarios sobre la base de la solidaridad.

Es importante mencionar que las zonas de implementación del programa están afectadas por una situación de profunda crisis social, caracterizada por altos niveles de desempleo y pobreza, y la casi absoluta ausencia de prestaciones asistenciales del Estado. En ese contexto se reaniman ciertos vínculos sociales como última herramienta para paliar las demandas vitales que surgen de la pobreza más extrema. A diferencia de otros programas asistenciales, la actitud requerida de los beneficiarios del Pro-Huerta, lejos de ser pasiva, demanda un alto grado participación, ya sea en reuniones de capacitación para la siembra y, luego de la cosecha, para la utilización de los productos obtenidos, como, en todo el ciclo, en la coordinación de la distribución de las semillas y enseres con los demás vecinos.⁸

En las entrevistas que mantuvimos con los beneficiarios surgía claramente la identificación entre el fruto de la huerta y el esfuerzo comunitario. Así, expresaban que “lo que queda es lo que cuesta sudor y lágrimas”, y agregaban: “no estamos pidiendo que nos regalen nada”. Con estas palabras ellos diferenciaban claramente el tipo de relación y de prestación del Pro-Huerta de la de otros programas asistenciales. La entrega de las semillas y la capacitación para hacerlas producir y para adecuar la alimentación a los productos que se obtienen, balanceando la dieta y observando las conveniencias estacionales, es una prestación diametralmente opuesta a la entrega de una caja de comida o el acceso a un comedor escolar. En este sentido, los beneficiarios del conurbano de Buenos Aires destacan que la mayoría de ellos son “provincianos” (gente del interior del país que debió migrar hacia las ciudades) que “habían dejado de trabajar la tierra” y que se reencontraron con las actividades de su infancia. Así, además del aporte de los técnicos, se recupera el propio saber olvidado de los beneficiarios. En opinión de los técnicos que implementan el programa, esta activa participación de los beneficiarios es su ventaja comparativa. Sostienen que la prestación del Pro-Huerta fomenta la autoestima de los beneficiarios, en lugar de su estigmatización como “pobres” objeto de la asistencia pública.

8. El cultivo en las huertas es por lo general de subsistencia. Sin embargo, aquellos que logran buenos resultados tienen margen para comercializar lo que no consumen y, en ocasiones, realizan trueques con los vecinos por otro tipo de alimentos o productos.

El carácter comunitario del Pro-Huerta se refleja además en la forma en la que se trabajan las tierras improductivas. Al momento del reclamo, una importante porción de las huertas del programa eran comunitarias. En el fondo de las escuelas o de las iglesias, o en un terreno abandonado, se crean huertas comunitarias en las que varias familias aportan sus semillas y su trabajo. Este ejercicio de colaboración entre vecinos contribuye a recrear vínculos de vecindad prácticamente desaparecidos, especialmente en las zonas suburbanas duramente afectadas por la pobreza y la marginación.

Otra característica del Pro-Huerta es que cuenta con una importante proporción de beneficiarias mujeres. Son ellas quienes sienten la necesidad de “parar la olla”⁹ y la desesperación de no tener qué darles de comer a sus hijos. Ellas son las que trabajan las huertas con los niños y fueron el motor fundamental del reclamo (4 de las cinco personas que firmaron la denuncia original son mujeres).

Como se verá, la lógica de la participación y los lazos comunitarios, creados como un mecanismo de promoción y difusión del programa, fueron precisamente los que permitieron articular la resistencia de los beneficiarios al intento por dismantelar el Pro-Huerta.

El desajuste del programa surgió a partir de las limitaciones presupuestarias impuestas para el período fiscal de 1999.

208 Desde su inicio se previó que el Pro-Huerta tuviera “progresividad”, esto es, vocación expansiva, pues su número potencial de beneficiarios era la población con necesidades básicas insatisfechas de todo el país, estimada en 6,247 millones de personas.

En virtud del trabajo técnico del INTA, y la organización y disciplina impartida a la labor voluntaria prestada por las instituciones, organizaciones y personas que se solidarizaron con los objetivos y funciones del Programa, éste logró su cometido evidenciando un crecimiento exponencial del número de beneficiarios. No obstante haber alcanzado los 2,744 millones de beneficiarios en 1998, el Pro-Huerta se encontraba aún distante de su demanda potencial.

Paralelamente al incremento del número de beneficiarios asistidos por el Programa tuvo lugar un necesario incremento de las partidas presupuestarias, alcanzándose una asignación de \$ 11.200.000 para el ejercicio correspondiente al año 1998.

9. Procurar el alimento para el grupo familiar.

Pero la coyuntura económica que atravesó el país desde el cuarto trimestre de 1998 y la necesidad de contar con financiamiento externo llevaron al gobierno nacional a encarar una necesaria reestructuración de sus cuadros y proyectos. Esta reestructuración, sin embargo, no debió generar lo que produjo: una drástica reducción de los fondos afectados a la continuidad de los programas sociales en curso, sin que siquiera se reparase en la naturaleza alimentaria de las prestaciones brindadas. Así, con la aprobación de la ley presupuestaria para el ejercicio 1999¹⁰, la Secretaría de Desarrollo Social recibió, en carácter de fondos para su asignación específica al Programa, la suma de 4 millones de pesos, equivalente a un 32% del total presupuestado originalmente por la propia Secretaría, lo que hacía inculcable la decisión gubernamental de utilizar ciertos programas sociales como variables de ajuste del déficit presupuestario.

El recorte presupuestario afectó asimismo a otros importantes planes sociales tales como el programa ASOMA –Apoyo Solidario a los Mayores– y el PRANI –Programa Alimentario Nutricional Infantil–, que, al igual que el Pro-Huerta, se encontraban garantizados en el préstamo. El gobierno cuidó sin embargo mantener el monto global asignado a los programas sociales incluidos en el listado de programas del acuerdo de préstamo con el Banco hasta cubrir la suma de 680 millones de dólares. Para ello el gobierno tuvo especialmente en cuenta que se trataba de un año de elecciones legislativas, por lo que la merma de fondos para los programas señalados se tradujo en un aumento de fondos para aquellos programas sociales que consistían en reparto de planes de empleo temporal y que eran gestionados por las autoridades políticas provinciales y locales como parte del proselitismo electoral.

209

Reparando en la suma finalmente autorizada, la Secretaría de Desarrollo Social enfrentó la disyuntiva de recortar drásticamente el número de beneficiarios o continuar con todos ellos hasta agotar los fondos disponibles, lo que hacía de imposible ejecución el cronograma original de trabajo. De adoptar la primera opción, debía proceder a una drástica reducción del número de beneficiarios, desentendiéndose de un 1.7 millones de personas indigentes (58,52% de la población asistida durante el ejercicio 1998). Sin embargo, era difícil hallar o concebir un criterio de “razonabilidad” para cercenar tamaña porción del universo asistido, que se conforma básicamente de personas que atraviesan necesidades extremas. Ante esta situación, el INTA decidió persistir en la ejecución de su agenda, tal y como la había estructurado originariamente, aunque ello supusiese la paralización del Programa al

10. Ley 25.064.

promediar el año. Entre las actividades del plan original que estaban en serio peligro por el recorte, la principal quizá fuera la compra de las semillas para su distribución entre los beneficiarios. En tal sentido, la desavenencia suscitada en torno al cronograma del Pro-Huerta provocó la suspensión del mismo durante el mes de marzo (retrasando sensiblemente la campaña Otoño-Invierno '99) y amenazó con la suspensión definitiva del programa con posterioridad al mes de junio.

Como corolario del desfinanciamiento y la imposibilidad de continuar con el ciclo del Programa, tal como lo reconociera el entonces Secretario de Desarrollo, José Figueroa, el Pro-Huerta sufrió un nuevo revés al verse obstruida la negociación de una línea de crédito externa, gestionada ante el BID con el objeto de mejorar la dieta propuesta mediante la incorporación de suplementos proteínicos.

3. La organización del reclamo. El contacto de los técnicos y beneficiarios con el CELS

Una vez que se dispuso el recorte presupuestario, los técnicos del INTA fueron quienes encararon la articulación de los diversos reclamos, cuya efectividad, como dijimos, estuvo apuntalada por la propia lógica de organización comunitaria que requería la dinámica del programa. De esta forma ellos procuraban defender a los beneficiarios y su acceso a la prestación del Pro-Huerta, y a la vez defendían su propia fuente de trabajo. Las diversas iniciativas encontraron entre beneficiarios y promotores una rápida respuesta y un apoyo incondicional. La principal actividad consistió en hacer llegar el reclamo por escrito a las autoridades federales. Desde todas partes del país comenzaron a enviarse cartas al Ministerio de Desarrollo Social solicitando el mantenimiento del programa. Se presentaron 1200 cartas de organizaciones, legislaturas provinciales y particulares. Ante la falta de respuestas de los funcionarios del gobierno, los técnicos decidieron buscar el patrocinio legal del CELS. Algunos de los técnicos conocían al CELS por su actividad durante la dictadura militar, y por su participación, ya en democracia, en los juicios contra militares implicados en violaciones de derechos humanos, así como más recientemente en diversas causas sobre brutalidad policial, aunque no estaban al tanto de que el organismo desarrollaba un programa legal específico destinado a la protección de derechos económicos, sociales y culturales.

En las primeras reuniones entre los técnicos y los abogados del CELS se estudió la posibilidad de una acción ante los tribunales locales, posiblemente un amparo, tendiente a impedir el recorte sobre la base de la afectación del derecho a una alimentación adecuada.

Luego de recibir la consulta, discutirlo entre el equipo de abogados y analizar las alternativas legales, el CELS estimó que la acción judicial interna tendría muy pocas posibilidades de éxito. En un primer momento

se analizaron diversos escenarios para justificar ese reclamo. Por un lado, se analizó la posibilidad de utilizar la propia lógica del programa como una fuente de obligaciones estatales. En tal sentido, si el programa preparaba a las familias para vivir de una huerta comunitaria y organizar su dieta alrededor de esa huerta, impedir abruptamente a los beneficiarios acceder a las semillas implicaba desentenderse de la necesidad alimentaria que el mismo Estado había creado. El Estado no podía por ello ponerse en contradicción con sus propios actos, de modo de crear un hábito alimentario dependiente de la asistencia pública y luego cortar la asistencia de golpe y sin ningún paliativo, agravando el cuadro original de indigencia que había intentado enfrentar. También se examinó la posibilidad de impugnar por inconstitucional la ley de presupuesto que establecía el recorte, a la luz de su contradicción con el convenio firmado con el Banco. En la Constitución argentina los tratados tienen jerarquía superior a las leyes, de modo que si el convenio entre el Estado argentino y el Banco era un tratado, la ley de presupuesto que lo contradecía podía ser tachada de inválida y por lo tanto carente de efectos jurídicos. Sin embargo, eran escasas las posibilidades de éxito de estos reclamos ya que la judicatura argentina ha demostrado ser sumamente conservadora a la hora de frenar o controvertir decisiones de la administración en el diseño, ejecución de políticas públicas, o en el uso o distribución de partidas presupuestarias aprobadas por el Congreso.

Otro elemento de peso a la hora de analizar el reclamo contra el Estado en los tribunales fue la alta vulnerabilidad de los beneficiarios, quienes dependiendo en su sustento de la asistencia pública tenían enormes dificultades para demandar formalmente al gobierno. En ese sentido, no existiendo la posibilidad de demandar con reserva de identidad, se estudiaron las diversas vías de acción colectiva, incluyendo la posibilidad del CELS de demandar en defensa del interés afectado.

211

Fueron entonces los propios técnicos los que mencionaron que el programa había solicitado financiamiento al BID. También mencionaron que sabían que el programa guardaba algún tipo de relación con los compromisos asumidos frente al Banco Mundial aunque no estaban seguros de que contara con financiamiento directo del Banco.

Con esos escasos datos el equipo del CELS inició el trabajo de investigación. En el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social se descubrió que el programa aparecía mencionado en el convenio de SSAL. Luego se solicitó a la delegación del Banco Mundial el texto del convenio de crédito de ajuste estructural. La solicitud fue un pedido de información informal y sin mención de los motivos por los cuales se la requería. Los contactos originales fueron entre estudiantes de la Universidad de Buenos Aires -UBA-, que cursan en el CELS la clínica legal en derechos humanos, y que trabajaron activamente en la investigación preliminar, y funcionarios de menor jerarquía de la delegación. Corresponde señalar que no existió problema alguno para

acceder a la información solicitada en esta etapa del caso ante el Banco. Los empleados de la entidad se mostraron absolutamente abiertos a suministrar todos los antecedentes del SSAL y hasta brindaron a los estudiantes asesoramiento sobre los puntos oscuros o de más difícil comprensión. Por el contrario, los pedidos de información referidos a los acuerdos con el Banco presentados en las diversas oficinas del Gobierno, tanto en la Secretaría de Desarrollo Social como en el Ministerio de Economía, resultaron infructuosos.

Con anterioridad a la consulta, los alumnos de la UBA, junto con los abogados del programa sobre exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales del CELS, habían comenzado a analizar el funcionamiento del mecanismo del Panel de Inspección del Banco Mundial. Así fue que al descubrir que el programa era uno de los que integraban la canasta de programas protegidos por el crédito se analizó la posibilidad de intentar la utilización de esta vía.

212 Cuando se avanzó en la planificación estratégica de las posibles acciones legales ante el Banco, los abogados del CELS junto con algunos estudiantes de la Clínica mantuvieron una serie de reuniones con técnicos del INTA y beneficiarios del programa. En esas reuniones se discutieron los riesgos y ventajas de accionar directamente ante el Banco y los posibles riesgos de que una acción de este tipo podía tener para los propios afectados. Entre las cuestiones que requirieron atención estuvo la posible adopción de represalias por parte de las autoridades del área social contra los técnicos y en especial en contra de los reclamantes, cuyo sustento depende en gran medida del acceso a la asistencia pública. Se decidió entonces que los técnicos estuvieran por completo fuera del reclamo y que los beneficiarios firmantes fueran protegidos por la reserva de confidencialidad.

Mientras los abogados del CELS trabajaron en la preparación de la denuncia ante la oficina del Banco, con la asistencia fundamental de los estudiantes de la clínica, los técnicos y los promotores organizaron múltiples reuniones a través de las redes del mismo programa, y distribuyeron un formulario para la adhesión de otros beneficiarios, explicando los alcances de la acción y la protección de confidencialidad. Si bien con un grupo inicial de firmantes considerábamos satisfecho el requisito de legitimación, entendimos que la adhesión de un número mayor de beneficiarios ayudaría a darle mayor sustento social al reclamo. Mientras cinco beneficiarios firmaron la denuncia inicial, 418 adhirieron luego a la presentación.

4. Principales argumentos de la denuncia ante la Dirección Subregional del Banco Mundial

La denuncia original, presentada el 11 de junio de 1999 ante la Dirección Subregional del Banco Mundial en Buenos Aires, apuntaba a requerir la adopción de medidas urgentes ante lo que estimábamos un incumplimiento del Estado argentino de la cláusula social incluida en el acuerdo de crédito.

Luego de describir las características del programa, realizábamos nuestra interpretación del alcance de la “condición social presupuestaria” del acuerdo de crédito. En tal sentido, si bien sabíamos que el Gobierno había presentado al Banco una nota informando que el monto total de la asignación presupuestaria destinada a los programas sociales de la canasta alcanzaba el monto global comprometido de 680 millones de dólares, omitía informar las drásticas reducciones realizadas en algunos de esos programas.

Nuestro argumento era sencillo. El objeto de las cláusulas sociales incorporadas a los préstamos de ajuste estructural es precisamente impedir que la reducción abrupta del gasto fiscal impacte en el gasto social y por consiguiente deteriore la condición de los sectores sociales en mayor desventaja. Cuando el Banco selecciona determinados programas sociales para incorporarlos a la canasta de programas garantizados, realiza junto con el Gobierno un análisis de los sectores que podrían verse perjudicados por el plan de ajuste e identifica el tipo de prestaciones que considera esenciales para mitigar los efectos de las políticas fiscales que ayuda a implementar. En tal sentido, más allá del monto global fijado en la cláusula, cada programa tiene un valor esencial en el marco del acuerdo, pues responde a la identificación de los sectores afectados y el tipo de prestaciones que se desea proteger. Así, aún cuando el gobierno garantice una suma global fijada, debe garantizar también la continuidad de los programas de la canasta, es decir, que sus beneficiarios no se verán privados de la prestación asistencial que los programas preveían al suscribirse el acuerdo. En tal sentido, bastaría con el incumplimiento de cualquiera de las prestaciones por ellos garantizadas para obstar la efectivización de posteriores desembolsos¹¹. Eso no impide que el gobierno realice cambios en la asignación de las partidas presupuestarias, pero sí le impide recortar los fondos asignados a cada programa de manera tal que se impida su funcionamiento o se ponga de cualquier modo en peligro su continuidad, salvo que demuestre que sigue garantizando las prestaciones fijadas a los sectores sociales originalmente beneficiados por el programa cuyos recursos se limitan.

213

En nuestro caso se argumentaba que el gobierno había incumplido la cláusula social del acuerdo al reducir drásticamente el monto presupuestario asignado al Pro-Huerta hasta condenarlo a su desaparición a mediados del año 1999. Se indicaba que la reducción de fondos tornaba

11. Tal es el sentido que corresponde otorgar a lo dicho por el Banco, en el párrafo 17 del ANEXO V al Informe (ANEXO B), según el cual el SSAL consiste en "...un paquete de reformas en cuatro áreas principales: (...) y primordialmente (d) el paquete de reformas contempla asimismo medidas para garantizar los actuales programas de protección social, que en tiempos de contracción financiera pudieran ser vulnerados, así como avanzar en las reformas en áreas de salud y educación”.

imposible la organización del programa, pues por sus características las prestaciones resultaban esenciales para todos los beneficiarios y no era posible fijar un criterio razonable para escoger sectores que pudieran quedar fuera del alcance de la prestación alimentaria.

Asimismo, se trajeron a colación las conclusiones a las que arribó el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre programas de ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales, en el marco del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas¹², en el que fue tratada la versión inédita del estudio presentado por el Dr. Fantu Cheru sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural en el goce efectivo de los derechos humanos¹³. Se subrayó, en tal sentido, el hecho de que “Los programas de ajuste estructural producían dos efectos diferentes: en el nivel económico han traído consigo una importante erosión en los niveles de vida de los pobres”.

Entendimos que el Banco debía asignarle particular relevancia al hecho de haberse reconocido:“(l)a urgente necesidad de promover una cooperación más estrecha entre los gobiernos, los órganos de la Organización de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial y el FMI”, encomendándosele al Dr. Cheru vigilar las “(a)cciones e iniciativas que adoptan las instituciones financieras internacionales (...) en relación con las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos...”.

214 También se mencionó el informe presentado por el Sr. Windfuhr durante la reunión de seguimiento del ‘Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación’ de la FAO¹⁴, en el que se enunció, dentro de las cinco funciones básicas que debían desempeñar las organizaciones internacionales, la de “respetar, proteger, apoyar y promover el derecho a una alimentación adecuada en sus propias políticas y programas, promover el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y prestar su asistencia para hacerlo posible”¹⁵.

En síntesis, en la denuncia ante la Dirección Subregional del Banco se solicitó posponer el desembolso correspondiente al tercer tramo del Acuerdo hasta tanto la República Argentina destinase los fondos suficientes para la continuación del Pro-Huerta. Se arguyó que las cláusulas garantistas previstas en el SSAL debían ser interpretadas como la voluntad manifiesta del Banco de preservar, en todo cuanto fuera posible, las prestaciones sociales indispensables. De esta forma se buscaba mitigar la erosión en el nivel de

12. E/CN.4/1999/51 –ECOSOC– ONU.

13. Publicado en E/CN.4/1999/50 –ECOSOC– ONU.

14. celebrada en la ciudad de Roma, noviembre 18-19, 1998.

15. E/CN.4/1999/45.

vida de los grupos vulnerables, causada por los avatares económicos y la implementación de los ajustes estructurales que el mismo Banco prociaba.

Presentada la denuncia el 9 de junio, no se obtuvo contestación sino hasta el 23 del mismo mes, fecha en que se recibió un fax de la Dirección Subregional del Banco, a cargo de Myrna Alexander, en el que señalaba que “la situación del presente año tal vez esté afectando el financiamiento de varios programas del Gobierno, incluyendo el Pro-Huerta” y que “el convenio de préstamo no especifica el monto de los fondos que se destinarán a cada programa en particular, sino que se aprueba un financiamiento general para todos los programas”.

Se advertía en la respuesta de la delegación del Banco un tono diplomático, admitiéndose el potencial impacto del ajuste sobre el programa, pero dando a entender al mismo tiempo la imposibilidad de adoptar ninguna medida que pudiera evitarlo. La mención al monto global previsto en la cláusula social del acuerdo parecía exponer una interpretación de la obligación contractual del gobierno en un sentido contrario a la que nosotros habíamos sostenido en la denuncia.

Consecuentemente, el día 24 de junio enviamos un fax a la oficina local del Banco reiterando nuestra posición sobre la seria amenaza que se cernía sobre el Programa y, teniendo en cuenta la cercanía del desembolso, requerimos que nos informasen cuáles serían las medidas concretas a adoptar por esa gerencia. En una entrevista periodística al diario *La Nación* advertimos que de no obtener respuesta de la oficina local presentaríamos la denuncia ante el Panel de Inspección en Washington. Al no recibir ninguna respuesta a lo expuesto en el mencionado fax, el 15 de julio presentamos directamente en la sede de la Dirección Subregional una nota con la misma comunicación.

215

Como no obtuvimos respuesta, el día 28 de julio de 1999 formulamos la solicitud ante el Panel de Inspección denunciando a la gerencia del Banco por el incumplimiento de las directivas de la entidad durante la supervisión del acuerdo de crédito, considerando que su comportamiento negligente provocaba la inminente finalización del plan alimentario y por consiguiente un perjuicio material directo a los beneficiarios¹⁶.

16. La denuncia se presentó con cierta premura pues sabíamos que era inminente el desembolso de la parte remanente del crédito. Al momento de efectuar la denuncia pensamos que sólo restaba el desembolso del tercer tramo, pero luego supimos que eran dos los tramos pendientes. La denuncia, por la reglamentación del Panel, debía ser presentada antes de que se realizara el último desembolso. De conformidad con el artículo 14 (c) de la Resolución BMRD 93-10/ADI 93-06, del 22 de septiembre de 1993, en la que se concibieron y delimitaron las funciones del Panel, el mismo no se encuentra habilitado para auditar: “Los reclamos que se presenten con posterioridad a la fecha de cierre del crédito que financia el proyecto respecto del cual se formula la petición o con posterioridad a que el crédito que financia el proyecto haya sido substancialmente desembolsado”.

5. Principales argumentos de la denuncia ante el Panel de Inspección del Banco Mundial

Así como en nuestra presentación ante la Dirección Subregional señalábamos el incumplimiento del gobierno, en la denuncia ante el Panel de Inspección apuntamos a la conducta negligente de la gerencia del Banco en el seguimiento y supervisión de las acciones comprometidas por las autoridades argentinas.

Se sostuvo que el texto del acuerdo condicionaba el desembolso de los fondos a que el Banco estuviera satisfecho con el cumplimiento de las acciones previstas en el acuerdo¹⁷. Entre las acciones previstas se mostró claramente que se encontraba el cumplimiento de los programas sociales incorporados a la canasta¹⁸. Este era un punto álgido pues el Banco podía discutir si el incumplimiento de las cláusulas sociales era el tipo de incumplimiento que podía condicionar el desembolso de los tramos de un préstamo de ajuste estructural. Esta posición fue sostenida luego por la Dirección Subregional en su descargo ante el Panel de Inspección. Desde su perspectiva no bastaba con el incumplimiento de una cláusula para frenar el desembolso sino que el convenio debía ser considerado en su totalidad. En nuestra

216

-
17. Las condiciones para liberar el desembolso del segundo y el tercer tramo del crédito estaban fijadas en el propio convenio. Existían 22 condiciones separadas para autorizar el desembolso del segundo tramo y 26 para el tercero. Estas condiciones estaban vinculadas a un amplio número de objetivos, acciones y políticas destinadas a alcanzar reformas en el área fiscal, financiera, en los sistemas de regulación y en el sector de desarrollo humano.
 18. Se sostuvo literalmente: Como fuera puesto en evidencia en el Informe presentado a la Dirección Subregional del Banco, el texto del Acuerdo de crédito en sus cláusulas 2.02 (d) (ii) (C) y 2.02 (e) (ii) (C) condiciona el retiro de fondos de la Cuenta de Préstamo a que “el Banco se encuentre satisfecho, luego de un intercambio de opiniones en la forma prevista en el punto 3.01 del presente Acuerdo y sobre la base de evidencia razonable a criterio del Banco: [...] (C) con el cumplimiento que se haya hecho de las acciones descritas en la Planilla 3 (4) del presente Acuerdo, en forma y substancia librados a criterio del Banco...” (la traducción, libre es propia) (las itálicas y el paréntesis son propios) (Vid. ANEXO VI al ANEXO B). Ahora bien, las Planillas aludidas (3 y 4) mencionan, respectivamente, las acciones referidas a sendas cláusulas del SSAL., dentro de las cuales quedan comprendidas la “Acciones del Sector de Desarrollo Humano” (Vid. Schedules 3 y 4 del ANEXO VI al ANEXO B). Una de dichas acciones se constituye en el compromiso del gobierno argentino de mantener las partidas presupuestarias correspondientes al año 1999 de los programas sociales listados en el Anexo a la Planilla 3 (al que remite igualmente la Planilla 4), por un monto no inferior a los USD 680.000.000 (Vid. Schedules 3 y 4 del ANEXO VI al ANEXO B).

El mentado Anexo a la Planilla 3 contempla un listado de programas sociales que el Banco ha pretendido priorizar en su lucha contra la pobreza y que, dentro del subtítulo referente a los programas de nutrición, contempla (entre otros) al “Programa de Huertas -Pro-Huerta-” (Vid. Schedule 3 del ANEXO VI al ANEXO B), convirtiendo al P-H en un requisito sine qua non de la efectividad de los libramientos de los distintos tramos del SSAL y/o el REPO.

opinión la naturaleza de los préstamos de ajuste estructural determinaba que las cláusulas sociales tuvieran un carácter esencial para la economía del convenio, de modo que el incumplimiento de la cláusula determinaba sin más un incumplimiento del convenio y obligaba a suspender el desembolso¹⁹.

Para argumentar de tal forma procuramos poner en contexto estas cláusulas, apelando a las posiciones públicas que habían mantenido las autoridades del Banco en distintos foros. Así, planteamos que las cláusulas similares a la que aquí se estudia debían ser entendidas en el contexto de lo que el Sr. Wolfensohn ha dado en llamar ‘un desarrollo equilibrado²⁰, idea según la cual el desarrollo sustentable exige “...un esfuerzo total –un programa económico y social equilibrado–”. Ya en su discurso de octubre del 1998 fue reconocida la necesidad de concebir un nuevo esquema de desarrollo en el que se establecieran “...objetivos pertinentes para garantizar la sostenibilidad ambiental y humana, tan fundamental para el éxito a largo plazo del desarrollo y el futuro de nuestro planeta: agua, energía y seguridad alimentaria cuestiones que deben resolverse también a escala mundial”²¹. Consecuentemente, al momento de concertarse el Acuerdo no ofrecía ninguna duda para el Banco la necesidad de nutrir a todos sus programas con cláusulas de salvaguarda que le permitieran llevar a cabo el objetivo de luchar contra la pobreza de acuerdo con la propagación de los incentivos para el desarrollo. Si esto último se consideraba indispensable en los proyectos de desarrollo sustentable lo era aún más para aquéllos otros en los que

19. El argumento no era retórico, sino que procuraba interpretar el alcance de la OD 13.05 juntamente con la OP/BP 13.40 las cuales prevén la suspensión y/o cancelación de la porción correspondiente del crédito, en aquellos casos en que el prestatario no cumpla con los condicionamientos previstos para su desembolso (ver OD 13.05 y OB/BP 13.40, Suspensión of Disbursement, párrafo 2- Suspensión Unrelated to Payment).

20. Confr: “La Otra Crisis”: Discurso del Sr. James D. Wolfensohn, Presidente del Grupo Banco Mundial, frente a la Junta de Gobernadores. Washington, D.C., 6 de octubre de 1998.

21. Idem nota 11. Se dijo también: “Hemos aprendido, señor Presidente, que se necesita un equilibrio. Debemos tener en cuenta los aspectos financieros, institucionales y sociales. Debemos aprender a entablar un debate en que las matemáticas no valgan más que las razones humanitarias, en que la necesidad de cambios, con frecuencia drásticos, sea compatible con la protección de los intereses de los pobres. Sólo entonces llegaremos a soluciones sostenibles [...]. Observamos que en la economía globalizada de nuestros días los países pueden avanzar hacia la economía de mercado, pueden privatizar, pueden acabar con los monopolios, y pueden reducir las subvenciones estatales, pero si no combaten la corrupción y adoptan prácticas razonables de gobierno, si no introducen sistemas de protección social, si no logran el consenso social y político entorno a la reforma, si no consiguen el apoyo de la población, su desarrollo corre peligro y no durará [...] pero si marginan a los pobres, si marginan a las mujeres y a las minorías indígenas, si no adoptan una política de inclusión, su desarrollo corre peligro y no durará”.

se instrumentaban programas de ajuste estructural, por cuanto, tal como el Banco lo reconoce en su Directiva Operacional 4.15, los costos de transición de las políticas de ajuste suelen afectar adversamente a los estratos más pobres. De allí que “en los programas de ajuste financiados por el Banco se incluyan medidas para proteger a los grupos más vulnerables de las mermas de consumo y goce de servicios sociales –con particular reparo en la alimentación y seguridad nutricional– en el contexto de un gasto público acordado para tales programas”.²²

En línea con lo expuesto, sostuvimos que para el Banco Mundial el gasto público suponía un elemento de relevancia en toda operación de ajuste y que “dentro del paquete total de gasto, dado por el marco económico, debían realizarse esfuerzos especiales para salvaguardar, e incrementar cuando fuera apropiado las asignaciones presupuestarias para asistencia básica a la salud, nutrición y educación, incluyendo los programas que benefician a los grupos más vulnerables de entre los pobres”²³. Ahora bien, prevista en el SSAL la canasta de programas sociales garantizados, entre los que se encuentra el Pro-Huerta, surgía incuestionable la responsabilidad de la gerencia del Banco de cerciorarse sobre el cabal cumplimiento de las condiciones para el acceso al crédito. Lo dicho encuentra fundamento en la directiva mencionada, OD 4.15, que prescribe que: “dada la naturaleza crítica de las instituciones para el éxito de las operaciones con un fuerte énfasis en la ayuda a los pobres, el plan de supervisión del proyecto tendrá necesidad de una fuerte focalización institucional. Donde los proyectos contemplen la prestación específica de servicios a un universo de gente pobre, el sistema de monitoreo y evaluación deberá emplearse a) para evaluar si tales servicios alcanzan verdaderamente al grupo de referencia [...] y b) para identificar los ajustes necesarios al diseño del proyecto que permitan incrementar su efectividad y eficiencia a efectos de alcanzar a tales grupos”²⁴.

218

Por eso señalábamos que la falta de acción de la Dirección Subregional para impedir el desembolso era un incumplimiento de las directivas del Banco sobre supervisión de proyectos. En este punto señalamos que los hechos denunciados constituían violaciones de las disposiciones pertinentes y de las siguientes políticas operacionales del Banco: OD 4.15, Reducción de Pobreza; OD 13.05, Supervisión de Proyectos; OP/BP 10.70, Monitoreo y Evaluación de Proyectos; OP/BP 13.40, Supervisión de Desembolso y OP/BP 17.50, Declaración de Información Operacional.

22. párrafo 25; Social Costs of Adjustment OD 4.15.

23. párrafo 24; OD 4.15).

24. Ver párrafo 42; OD 4.15.

Describir cada argumento vinculado a estas normas del Banco excede el objeto del capítulo, pero basta señalar en lo principal que, en nuestra opinión, la propia posición ambigua sostenida por la gerencia al contestar nuestro requerimiento original evidenciaba la falta de control sobre la situación de cada programa. Como se recordará, la oficina del Banco por toda respuesta nos dijo que “la situación del presente año tal vez esté afectando el financiamiento de varios programas del Gobierno, incluyendo el Pro-Huerta”. Sostuvimos que el recorte de las asignaciones presupuestarias destinadas a los programas sociales se remontaba a la aprobación y promulgación de la ley de presupuesto en diciembre de 1998. De haber sido realizada diligentemente la supervisión de la que dan cuenta las directivas mencionadas²⁵, la Dirección Subregional hubiera podido constatar con anterioridad al mes de marzo del año 1999 la merma sustancial de los fondos destinados al financiamiento del Pro-Huerta. Esto implicaba que la gerencia no había cumplido con su deber de identificar los obstáculos que podrían haber ido surgiendo durante la ejecución del acuerdo de crédito²⁶, considerando que, como expusimos, uno de los objetivos centrales del SSAL era precisamente la preservación de los grupos sociales vulnerables. Al mismo tiempo se indicaron cuales eran, a nuestro criterio, las actividades que hubiera debido desarrollar la oficina local del Banco en el monitoreo y evaluación eficiente del convenio. En tal sentido, se hizo hincapié en que resultaba esencial para un monitoreo preciso del cumplimiento de las metas sociales el establecimiento de contactos con los sujetos beneficiarios²⁷. En el caso del Pro-Huerta, aún cuando el número de beneficiarios es considerable, la propia organización del programa hubiera facilitado el contacto con los promotores regionales y con los centros de reunión de los beneficiarios en todo el país. Sin embargo, en ninguna oportunidad la gerencia tomó contacto con ellos a fin de enterarse de lo que estaba sucediendo, ni siquiera con posterioridad a la recepción de nuestra denuncia.

219

6. Reacciones de los diversos actores posteriores a la denuncia e informe del Panel de Inspección

La gerencia del Banco no fue notificada formalmente por el CELS de la presentación de la denuncia ante el Panel de Inspección. Recién tomaron conocimiento de esta presentación los primeros días del mes de agosto de una manera casual. En el marco de un seminario sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en el Banco Mundial,

25. OD 13.05 párrafo 1, inc. (a); OP/BP 10.70, párrafo 3.

26. OD 13.05 párrafo 1, inc. (b).

27. OP/BP 10.70, párrafos 14 y 16.

organizado por la Dirección Subregional, un abogado del CELS contó en un panel el caso del Pro-Huerta y concluyó informando la presentación de la denuncia en Washington. Una funcionaria del Banco que coordinaba el debate lo interrumpió frente al público y le recriminó que no hubiéramos advertido de esta presentación a la oficina regional. Luego de este incidente, se comunicó desde ese mismo lugar con la Directora Myrna Alexander y poco después le aseguró al abogado del CELS que ésta se encargaría del asunto en lo inmediato. Unos días más tarde, la misma funcionaria comunicó por teléfono al CELS que la Directora había mantenido una reunión con el Jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Rodríguez, en la que el gobierno se había comprometido a brindar fondos adicionales al programa. En efecto, el 27 de agosto de 1999 se publicó una resolución firmada por Rodríguez que asignaba al Pro-Huerta 3 millones de dólares adicionales, reasignando fondos provenientes de los remates de la Aduana. A esta partida se sumó otra asignación de 1,5 millones de dólares que dispuso la propia Secretaría de Desarrollo Social a partir de un reordenamiento de los fondos disponibles en su área. Así, a menos de un mes de presentada la denuncia en el Panel de Inspección, fueron asignados al programa 4,5 millones de dólares adicionales.

220

Si bien no contamos con información fehaciente para analizar lo sucedido en el ámbito de la gerencia local y del gobierno, es posible realizar algunas especulaciones a partir de la lectura de la situación política en cuyo contexto se produjeron los hechos y del comportamiento posterior de las propias autoridades del Banco.

Es evidente que la reacción de los funcionarios de la oficina Subregional siguió a la presentación de la denuncia en Washington y no fue consecuencia de nuestro informe original presentado en junio. Enteradas de la intervención del Panel, las autoridades exigieron al Gobierno la reparación de la situación con fondos que debían estar disponibles antes de efectuar su descargo ante el mecanismo de control. En tal sentido, al informar al Panel las actividades de supervisión realizadas, a modo de descargo ante la denuncia, la Directora Alexander sostuvo que estos esfuerzos de supervisión habrían comenzado el 6 de julio de 1999 y que fue gracias a esos esfuerzos de supervisión que el gobierno decidió autorizar los fondos adicionales. Si bien no es posible afirmar que tal versión de los hechos resulte falaz, sí puede conjeturarse que de haber existido gestiones importantes o exitosas realizadas en el mes de julio éstas hubieran sido notificadas a los denunciantes a fin de impedir la presentación en el Panel. Es sugestivo que la única gestión de la Directora Alexander que nos fue notificada fue su reunión con el Jefe de Gabinete en el mes de agosto, luego de que la oficina se enterara de que el Panel había tomado intervención, siendo también de agosto la resolución del funcionario que dispone fondos adicionales para el programa.

Con relación al comportamiento del gobierno, resulta indudable que el éxito de la acción tiene directa vinculación con la vulnerabilidad financiera de la Argentina. Ello no significa que cualquier gestión del Banco destinada al cumplimiento del convenio hubiera sido igualmente exitosa, ni que el gobierno careciera de todo margen de discusión sobre las recomendaciones del Banco relativas al cumplimiento del convenio. Lo cierto es que al momento de presentar la denuncia al Panel, el Banco tenía pendiente el desembolso de dos tramos del SSAL por un monto aproximado de 1.500 millones de dólares. En medio del ajuste fiscal en marcha y con el telón de fondo de la inestabilidad de la economía nacional, cualquier rumor sobre una demora en la llegada de ese dinero fresco a las arcas públicas hubiera hecho temblar a los mercados y agravado la situación. Los fondos adicionales para el Pro Huerta, en ese contexto político, resultaban un costo ínfimo ante el riesgo de una suspensión o postergación del desembolso del préstamo.

Es interesante señalar en este punto que la presentación ante el Panel no sólo desencadenó la presión de la oficina local sobre el gobierno, sino que al mismo tiempo ayudó a apuntalar la posición de los sectores del propio gobierno que pugnaban por mayores fondos para el programa, en particular funcionarios del INTA y de la Secretaría de Desarrollo Social. Este ámbito del Estado, en contacto directo con los beneficiarios, había venido recibiendo cientos de cartas y reclamos por la situación del programa. En tal sentido, la intervención del Banco ayudó a fortalecer la posición de las autoridades del área social frente a la postura fiscalista del área económica.

221

Como dijimos, al formular su descargo ante el Panel, el 13 de septiembre de 1999, la gerencia informó que se habían asignado 3 millones de dólares adicionales gracias a su propio esfuerzo de supervisión. Paradójicamente omitió informar que también se habían asignado otros 1,5 millones, lo que ponía al descubierto que las fallas de supervisión no habían sido superadas. La oficina reconoció que en el primer semestre del año se habían gastado 3,8 millones de los 4 millones asignados presupuestariamente al Pro-Huerta, lo que, de conformidad con lo dicho en la denuncia, amenazaba la continuidad del programa. Al mismo tiempo, la gerencia realizó algunas consideraciones destinadas a impedir la apertura o “elegibilidad” del caso. En síntesis, se argumentaba que los beneficiarios de los programas sociales garantizados carecerían de legitimación para denunciar, pues no podía considerarse que fuesen víctimas de políticas concretas del Banco, ni que la reducción presupuestaria hubiera tenido un efecto materialmente adverso a sus intereses. En tal sentido, la gerencia objetó la reserva de identidad pues entendió que dicha reserva le impedía verificar si los solicitantes eran efectivamente beneficiarios del programa aludido, y si estaban recibiendo prestaciones equivalentes de otros programas. Al mismo tiempo sostuvo que no habían existido

fallas de supervisión y que no era posible sugerir la suspensión del desembolso por la sola reducción del presupuesto del programa, ya que esta medida excepcional requería analizar en su conjunto todo el convenio con el propósito de evaluar el grado de cumplimiento de las acciones previamente fijadas al contratar. Además, negó al Panel de Inspección competencia para entender en el caso de denuncias por incumplimiento de cláusulas del SSAL²⁸.

El Panel de Inspección realizó una visita *in loco* a la Argentina en el mes de noviembre de 1999. La visita del Panel contó con la presencia de su Presidente Jim Mac Neil, en compañía del miembro del Panel, Maartje Van Putten y el secretario ejecutivo Eduardo Abbott. Entrevistó a los beneficiarios y visitó algunas huertas comunitarias en el conurbano de Buenos Aires y dialogó con las autoridades de la Dirección Subregional y del CELS. Fue en ese viaje que el Panel tomó conocimiento de que el programa había recibido 1,5 millones de fondos provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que jamás había sido notificado por la oficina local. No se trataba de un hecho menor ya que esta oficina había informado que con los 3 millones asignados por la Jefatura de Gabinete el problema se había superado y que por tal motivo no había formulado objeción alguna al desembolso del segundo tramo del crédito en el mes de septiembre de 1999.

222 En el mes de diciembre el Panel emitió su informe sobre el caso. Procuraremos mencionar los que entendemos son los principales puntos de este informe y que podrían servir como precedentes para otros casos.

El Panel de Inspección considera que la denuncia reúne los requisitos de elegibilidad para la apertura de un caso.²⁹

El primer aspecto de este pronunciamiento es que el Panel reconoce expresamente su competencia para entender en un caso en el cual se denuncia el incumplimiento de directivas del Banco vinculadas a la supervisión de cláusulas sociales de garantía en préstamos de ajuste estructural. En este punto corresponde señalar que una cuestión

28. Estos argumentos del descargo surgen expresa o implícitamente de la lectura de los considerandos del Informe final del Panel de Inspección. Cuatro días antes de presentar el descargo, fue realizado el desembolso del segundo tramo del crédito. La oficina justificó el desembolso en que a esa altura ya se habían garantizado fondos adicionales para el programa.

29. El concepto de elegibilidad hace referencia a la admisibilidad de la denuncia o reclamo en tanto cumpla con los requisitos indispensables para su formulación (agotamiento de instancias previas, presentación tempestiva, existencia de perjuicio para los reclamantes, etc.)

conflictiva era la determinación de la legitimación de los beneficiarios para denunciar en calidad de afectados el caso ante el Panel. Una característica particular de este caso es que quienes denuncian no se ven afectados directamente por una acción del Banco o por una acción de un gobierno diseñada o patrocinada por el Banco, sino que el perjuicio deriva de una acción del gobierno en incumplimiento de lo acordado con el Banco, de modo que la responsabilidad de la gerencia local proviene de no haber controlado o supervisado la acción del gobierno prestatario. Si usáramos para el Banco el análisis de la responsabilidad internacional de los Estados en los sistemas de derechos humanos, diríamos que no se trata de una responsabilidad directa sino indirecta, es decir que no causa directamente el perjuicio con su accionar, sino al no haber impedido que la acción de otro (en este caso el gobierno) provoque el perjuicio. Como cuando un Estado viola un tratado de derechos humanos por no haber adoptado las diligencias necesarias para impedir que un actor no estatal impida, limite o afecte de alguna manera el goce de un derecho humano.

La gerencia en su descargo discutió la legitimación de los beneficiarios para presentar la denuncia. El Panel sostiene en el informe que los recaudos de elegibilidad se encuentran satisfechos en este punto por cuanto los solicitantes son beneficiarios del programa Pro-Huerta “y podrían sufrir perjuicios si el programa llegara a su fin y fueran dejados sin ningún otro tipo de asistencia nutricional”. De tal modo, el Panel admite la legitimación a la luz de que una violación sería de las políticas y procedimientos operativos del Banco podría tener en este caso un efecto materialmente adverso para los solicitantes, tal como verse privados de la prestación alimentaria brindada por el programa, sin recibir una prestación sustitutiva.

223

Otro punto que merece mención es la admisión por el Panel del pedido de confidencialidad. La gerencia en su descargo había objetado este punto por entender que impedía examinar los aspectos críticos de elegibilidad de los denunciantes. El Panel sostiene que no garantiza anonimato sino confidencialidad mediante la reserva de identidad y eventualmente del contenido de cierta correspondencia para resguardar la identidad de los solicitantes. “Sugerir que el Panel deba divulgar sus nombres a la gerencia para posibilitarles se explaye sobre la elegibilidad -sostiene el Panel- revela un sorprendente y preocupante nivel de desconocimiento de esta parte del proceso”. Y agrega que: “este Panel es el que de conformidad con la Resolución determina si una solicitud es elegible o no -con sujeción, por supuesto, a la aprobación del Comité-”.

Según el Panel, la labor de supervisión y monitoreo de la gerencia del Banco con relación al cumplimiento de la cláusula social parece haberse limitado a la revisión de las sumas asignadas en el presupuesto federal para la totalidad de los programas sociales del listado fijado en el acuerdo de crédito. En el caso del Pro-Huerta, dice, “ningún intento fue

hecho para contactar al organismo de ejecución o beneficiarios del programa para evaluar si las asignaciones presupuestarias propuestas resultaban suficientes para el sostenimiento del programa durante el transcurso del ejercicio fiscal". En efecto, afirma el Panel, "tanto la gerencia como los funcionarios del gobierno reconocen el hecho de que el Banco urgió a las autoridades de Argentina a pasar revista al presupuesto del programa Pro-Huerta tan sólo luego de que el CELS, en nombre de los solicitantes, hubiera traído el hecho a su conocimiento". También le recrimina a la gerencia que no estuviera al tanto de que una suma adicional de 1,5 millones de dólares provenientes de ingreso de lotería hubiera sido asignada al programa por la Secretaría de Desarrollo Social. Esta asignación, sostiene el Panel, fue esencial para la subsistencia ininterrumpida del programa, desde que resultaba imperioso la adquisición de semillas con anterioridad al inicio de la temporada de siembra. Cabe señalar que la gerencia había autorizado durante la tramitación del caso el desembolso del segundo tramo del SSAL, aún ignorando este aporte presupuestario esencial, lo que ponía en evidencia las serias deficiencias de la supervisión.

224

El Panel considera que al momento de emitir su informe el programa Pro-Huerta cuenta con un financiamiento adecuado para asegurar sus operaciones durante el corriente año, sobre la base de la información relevada de los propios implicados. Asimismo, el Panel fue informado de que existían intenciones de mantener el Pro-Huerta durante todo el período de tiempo cubierto por el SSAL. Además, la protección de los programas sociales sería cubierta en cualquier acuerdo vinculado con la extensión de la fecha de cierre del SSAL. Por ello, sostiene, " el daño potencial correctamente temido por los solicitantes cuando interpusieran la solicitud de inspección -la cual se basó en la información disponible a tal fecha- parece haber sido evitado tanto por sus propias acciones mediante la interposición de la solicitud como por la reacción favorable subsiguiente de las autoridades argentinas y la gerencia del Banco". Por ello no recomienda la investigación del caso, agregando que a su entender "un diálogo más abierto entre la gerencia y el CELS, en su carácter de representante de los entonces potenciales solicitantes, dentro de los márgenes de las políticas del Banco que favorecen la información, podría posiblemente haber evitado la necesidad de interponer la solicitud de inspección.

7. Algunas conclusiones

Es indudable que el caso abre la vía del Panel de Inspección como un mecanismo internacional que en determinadas circunstancias particulares puede actuar para la tutela o protección de intereses sociales cubiertos por los sistemas de asistencia pública, tales como las prestaciones alimentarias. En este sentido, la afirmación de competencia del Panel y su postura sobre la legitimación de los beneficiarios de programas sociales viene a reforzar indudablemente el

impacto de las cláusulas que condicionan los acuerdos de crédito para ajuste estructural al cumplimiento de determinadas prestaciones destinadas a paliar situaciones de pobreza extrema.

El caso muestra además cómo el mecanismo del Panel y la solicitud de retención de desembolsos puede desencadenar una fuerte presión sobre los gobiernos prestatarios en un sentido opuesto al tipo de presiones que habitualmente reciben de la banca multilateral. La misma relación de fuerzas que suele motorizar los profundos ajustes fiscales y las reformas estructurales con impacto directo en el aumento de la desigualdad y la pobreza puede ser utilizada, como en este caso, para impedir la evasión de los compromisos sociales. El escenario se vería incorrectamente descrito si nos limitáramos a analizar simplemente el vínculo entre el gobierno prestatario y el Banco. Como vimos, la denuncia e intervención del Panel de Inspección provocó diversas reacciones en la gerencia local y en las distintas esferas y áreas del gobierno, y fue la dinámica de todos estos actores con intereses diferenciados, sumada a la movilización social de los beneficiarios organizada sobre las propias redes de acción del programa, lo que culminó en la aprobación de los fondos adicionales.

Sin embargo, el éxito de la acción y las posibilidades del mecanismo de reclamo en Washington no puede hacernos perder de vista las limitaciones que enfrentamos a la hora de hacer valer frente a los Estados los derechos sociales de quienes sufren la pobreza y la circunstancia de que muchas de estas limitaciones tienen que ver con la propia lógica de las políticas públicas impulsadas por el Banco a través de sus operaciones de crédito. Es paradójico que los beneficiarios del programa social garantizado en el acuerdo debieran reclamar al Banco bajo reserva expresa de su identidad a fin de evitar represalias del gobierno del que reciben esos beneficios que procuraban defender, y que las posibilidades de demandar ante los tribunales domésticos por la conducta de las autoridades fueran escasas o nulas. La Argentina, como muchos otros países que reciben apoyo financiero del Banco, impulsó en la última década procesos de reforma económica basados en los principios del ajuste estructural, en función de los cuales se apuntó el desmantelamiento de los mecanismos de protección de derechos característicos del modelo del Estado de bienestar. La reforma de signo regresivo de la legislación laboral y la privatización y precarización de los sistemas de seguridad social fueron el rasgo típico de estos procesos. Junto al desmantelamiento de estos componentes de protección social de tipo universal, proliferaron los programas asistenciales focalizados que apuntaron a garantizar beneficios básicos a la población indigente, los más pobres entre los pobres. En tal sentido, las políticas sociales bendecidas y patrocinadas por el Banco cambiaron derechos sociales que tenían cierto grado estimable de exigibilidad por beneficios sociales

sujetos a la mera decisión discrecional de la administración pública. De allí que la posibilidad de los beneficiarios de defender las prestaciones asistenciales que reciben es mínima. En el caso del Pro-Huerta no es posible afirmar que estuviera en juego un derecho subjetivo a la alimentación, sino tan sólo un beneficio asistencial integrado por una prestación de índole alimentaria. Para acceder a la ayuda del gobierno hay que “calificar” como indigente, y defender el beneficio expone a quienes reclaman al riesgo de perderlo todo. Este tipo de política social tiende indudablemente a profundizar la estigmatización y la marginalidad de vastos sectores de la población y lleva en definitiva a debilitar a la sociedad y a cada ciudadano en su posibilidad de controlar y reclamar al Estado. En este contexto, los mecanismos de supervisión internacional como el Panel de Inspección y las cláusulas sociales de garantía en los préstamos de ajuste estructural, aunque de enorme valor, están muy lejos de poder compensar el desamparo originado por la fragilidad de los derechos como saldo de las propias políticas que el Banco impulsa.