

INFORME ALTERNATIVO AL COMITÉ DESC

64 SESIÓN

IV INFORME PERIODICO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ),
Fundación Germán Abdala, Mujeres Por Un Desarrollo Alternativo Para Una Nueva Era (DAWN)

INTRODUCCIÓN	3
INFORMACIÓN GENERAL	5
Cambios metodológicos en el Sistema Estadístico Nacional y desafíos para la elaboración de series consistentes de datos.	5
Índice de Precios	5
Pobreza e Indigencia	6
Indicadores sociales y del mercado de trabajo	6
NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD. INFANTILIZACIÓN DE LA POBREZA (art.2.2. – máx recursos disponibles,)	7
Pobreza y desigualdad	7
Nivel y destino del gasto público	10
Reestructuración de programas asistenciales	11
Deficiencias en las políticas públicas tendientes a garantizar DESC de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad	11
DECISIONES REGRESIVAS Y FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA FISCAL (Art. 2 máximos recursos disponibles)	14
Reducción de carga impositiva sobre sectores concentrados	14
El caso de la política tributaria sobre los baldíos de la Provincia de Buenos Aires	15
Falta de transparencia y análisis del impacto de gastos tributarios	16
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (art. 9 –derecho a la seguridad social-)	17
Medidas de ajuste en las políticas de seguridad social	17
Pensiones no contributivas destinadas a las personas con discapacidad	19
Masivo recorte de pensiones no contributivas para personas con discapacidad	20
DERECHO A UN HÁBITAT DIGNO. ACCESO A LA VIVIENDA Y A LOS SERVICIOS BÁSICOS (art.11 - derecho a un nivel de vida adecuado)	22
Modificaciones en la política habitacional a nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires	22
Recortes en obra pública	22
Asociaciones Público-Privadas (APPs): riesgos para el desarrollo de infraestructura social básica y acceso a servicios sociales	24
Créditos hipotecarios	24

Desalojos en el ámbito urbano	25
Violencia institucional en protestas por defensa de los DESC y en conflictos de tierras	27
Vacancia del Defensor del Pueblo de la Nación	30
Restricción del acceso a la Justicia de sectores vulnerables: propuesta regresiva de Ley de Procesos Colectivos	31

INTRODUCCIÓN

La Argentina mantiene importantes limitaciones estructurales para el acceso y el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de la mayor parte de su población. Estas limitaciones se agravaron en los últimos años por la combinación de medidas políticas y económicas que produjeron una transferencia de ingresos hacia los sectores que concentran el capital, una tendencia hacia la reprimarización del sistema productivo¹ y un proceso acelerado de endeudamiento público². Desde 2016 una serie de medidas afectaron de forma negativa y diferencial a la población de menores ingresos, en la que se destacan: recorte del gasto en políticas de vivienda³, ajuste de las asignaciones y pensiones jubilatorias y las restricciones de algunos programas de protección social.

Además, la política de quita de subsidios a las empresas prestatarias de gas, electricidad y transporte repercutió en un aumento generalizado de las tarifas para usuarios residenciales. En términos acumulativos y de acuerdo a las regiones, las tarifas de servicios públicos desde 2016 presentan un incremento de entre un 200% y un 1000%.

Este ya era un escenario muy adverso para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, se vio crecientemente agravado por las derivaciones políticas y económicas de la situación crítica que atraviesa la Argentina a nivel macroeconómico, caracterizada por el enfriamiento de la economía interna, el empeoramiento de los indicadores laborales y sociales, la alta inflación (estimada en más de un 40% anual para 2018) y el veloz deterioro del poder adquisitivo de los salarios e ingresos fijos, acelerado por las sucesivas devaluaciones del peso argentino.

En abril de 2018, la realidad argentina se vio convulsionada por una crisis cambiaria que tuvo como efecto la devaluación de más del 100% de la moneda nacional frente al dólar estadounidense. El gobierno acudió al Fondo Monetario Internacional, que otorgó a la Argentina un préstamo por 50.000 millones de dólares en el marco del "Memorándum de Entendimiento Técnico"⁴ por el que el gobierno se compromete a llevar adelante un severo ajuste fiscal, focalizado en la reducción del gasto público. El anuncio no devolvió confianza de los mercados hacia la Argentina, ni contribuyó a estabilizar el valor del peso. A fines de agosto tras nuevas jornadas de "corridas financieras" y acelerada devaluación, el gobierno repactó el acuerdo con el FMI asumiendo mayores compromisos de ajuste fiscal: solicitó un adelanto de fondos y se comprometió a realizar un ajuste mayor destinado a alcanzar la meta de "déficit cero" en 2019.

Según el texto del Memorándum, para orientarse al cumplimiento de esa meta el gobierno aumentará los recortes a subsidios a la energía y al transporte, despedirá a un mayor porcentaje de empleados y empleadas públicos y suspenderá obras públicas. El déficit fiscal provincial actual, de 0,46% del PBI, debe convertirse en un superávit equivalente al 0,25% del PBI en 2025. Dada la estructura tributaria argentina y la baja capacidad que tienen los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios, las metas fiscales sólo podrán alcanzarse mediante un severo ajuste de su gasto público, recorte que afectará dos servicios sociales básicos cuya ejecución se encuentra descentralizada: educación y salud.

¹ Para más información ver "El impacto negativo de las políticas económicas en la vigencia de los derechos económicos y sociales" en *Derechos Humanos en Argentina, informe 2017*, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2017/>

² Desde diciembre de 2015 la deuda externa argentina aumentó un 142%.

³ La asignación de recursos presupuestarios ha disminuido sensiblemente en materia de políticas estatales de vivienda y hábitat, un área clave para contrarrestar la desigualdad social y territorial en un país con históricos déficit de infraestructura. La participación del gasto público sobre el presupuesto total en vivienda y urbanismo se redujo un 50% entre 2015 y 2016.

⁴ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/carta-de-intencion-memorandum-de-politicas-economicas-y-financieras-y-memorandum-de>

⁵ Claudio Lozano y Mariana Rivolta (coordinadores), "La situación de las provincias frente al ajuste del FMI", Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, 10 de agosto de 2018.

El gobierno incorporó un impuesto al derecho de exportación de bienes primarios transitorio que culmina en 2020, que fue presentado por el Presidente de la Nación como el pedido de que quienes más ganan más contribuyan: “Vamos a pedirles a quienes tienen más capacidades para contribuir, me refiero a aquellos que exportan en la Argentina, que su aporte sea mayor”. Sin embargo, en la medida en que el impuesto incorporado es transitorio, fijo y en pesos, el sector exportador puede llegar incluso a ver ampliados sus márgenes de ganancia, en un contexto en el que la expectativa es que exista una mayor devaluación, desnaturalizando el espíritu con el que fue anunciado el impuesto. También existe el riesgo de que se retenga sin comercializar la producción a exportar hasta cumplido el plazo de 2020.

Como gesto de austeridad, el gobierno reestructuró el gabinete nacional, degradando ministerios que implementan políticas públicas de gran impacto en materia de derechos económicos, sociales y culturales al rango de secretarías: Ambiente y Desarrollo Sustentable; Energía, Turismo, Trabajo, Agroindustria, Salud, Cultura y Ciencia y Tecnología son actualmente secretarías de Estado.⁶

En el Memorándum se contempla la posibilidad de realizar gastos adicionales para la protección de los sectores más vulnerables. A partir de la profundización del ajuste bajo el lema de “déficit cero”, el gobierno anunció que otorgará bonos en septiembre y diciembre a los beneficiarios de las asignaciones sociales. Estas medidas particulares se anuncian en un contexto en el que todos los sectores coinciden en que la crisis y el ajuste afectan los derechos de los sectores populares y que esta situación está empeorando aceleradamente.

La creciente conflictividad social, producto del agravamiento de la situación laboral y social, ha sido abordada por el Estado -en sus diferentes niveles y expresiones-, a través de acciones de represión, criminalización e intimidación. Este tipo de acciones tienen un efecto disciplinador y restringe los derechos vinculados con la protesta social y la manifestación pública.

Además de los temas mencionados en esta introducción, el presente informe aborda también otras cuestiones como, entre otras, la situación del acceso a la información pública y a derechos vinculados con el funcionamiento del Poder Judicial. Integra una serie de informes temáticos que en conjunto complementan el relevamiento y análisis de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en la Argentina. Junto con el presente material y, en alianza con una diversidad de actores y organizaciones, el CELS presenta también informes relativos a la situación de migrantes y de campesinos, de usuarios de servicios de salud mental, sobre el derecho al trabajo, sobre bienes culturales y sobre la situación del derecho al aborto en la Argentina.

En este documento, cada sección plantea preguntas y recomendaciones con la intención de contribuir al proceso de evaluación y que sean tenidas en cuenta por el Comité, tanto en oportunidad de la audiencia de evaluación prevista para el 64° período de sesiones como al momento de emitir sus Observaciones Finales sobre la Argentina.

⁶ Ver decreto 801/2018, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314078/norma.htm>

INFORMACIÓN GENERAL

Cambios metodológicos en el Sistema Estadístico Nacional y desafíos para la elaboración de series consistentes de datos.

Caracterización general

En el marco de la reestructuración del Sistema Estadístico Nacional (SEN) se registran actualizaciones relevantes en la capacidad del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para realizar mediciones de la evolución de las condiciones de vida de la población. En términos generales, ha sido saludable la reanudación de la publicación de datos continuos de pobreza e indigencia, que se encontraba suspendida desde el primer semestre de 2013, así como la elaboración de un nuevo índice de precios al consumidor (IPC), medición clave del nivel de los precios de bienes y servicios, que supone un avance en el nivel confiabilidad respecto del índice aplicado hasta el año 2015.

Sin embargo, deben atenderse aspectos importantes de la implementación efectiva de los cambios en 2016 y 2017, materializados en decisiones de gestión, en normativas y en la aplicación de nuevas metodologías. Éstos han afectado negativamente la capacidad del sistema para proveer estadísticas de calidad en dos dimensiones complementarias. Por una parte, los cambios implementados condicionan la generación de estadísticas consistentes en el tiempo por un déficit de comparabilidad, lo cual impide, limita o dificulta seriamente el seguimiento y la valoración del comportamiento de diversos indicadores entre distintos períodos y en términos de evolución histórica. Como consecuencia, también se ve afectada la capacidad de trazar líneas de base, diagnosticar con precisión las problemáticas de mediano y largo plazo así como la posibilidad de monitorear el impacto de la aplicación de ciertas políticas y programas.

A continuación, exponemos con detalle las mencionadas limitaciones según se hayan expresado en decisiones globales de la gestión de la estadística oficial, como lo fue la declaración por decreto de la “emergencia estadística” en 2016 o en la reformulación técnica-metodológica de una serie de indicadores seleccionados: Índice de precios, Pobreza e indigencia e Indicadores sociales y del mercado de trabajo.

Estado de Emergencia Administrativa del Sistema Estadístico Nacional

La declaración de la “emergencia estadística” fue dictada en enero de 2016 mediante el Decreto 55/2016⁷ con el fin de reordenar administrativamente el SEN y el INDEC hasta el 31 de diciembre de ese año. En lo concerniente a la producción y publicación de datos, el resultado inmediato de esta disposición fue generar un “apagón estadístico”, impidiendo evaluar con precisión, entre otros, el impacto acumulado de las primeras medidas de política de la actual gestión de gobierno sobre diversos indicadores sociales y de actividad económica.

La reanudación en la publicación de los distintos programas estadísticos luego de este “apagón”, que transcurrió, según el caso, durante un periodo de meses y hasta un año, fue acompañada por la introducción de cambios metodológicos importantes en la construcción de diferentes indicadores, realizada en forma unilateral y sin la debida explicitación por parte de INDEC. Esto repercutió en mayores dificultades para sostener la consistencia en el tiempo de los indicadores y, por lo tanto, reforzó la mencionada limitación de realizar evaluaciones acerca del impacto inicial de las medidas económicas llevadas adelante por la actual gestión de gobierno.

Índice de Precios

Para la elaboración del nuevo Índice de Precios al Consumidor (IPC) se tomó como base la información producida por la Encuesta de Gasto de los Hogares (ENGHo) 2004/2005. Al mismo tiempo, se actualizaron los resultados de esta encuesta con datos de precios relevados en diciembre de 2015. Se

⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257615/norma.htm>

llevaron adelante mejoras en términos del sistema informático utilizado para procesar la información y en la capacitación de los trabajadores.

La publicación del IPC fue uno de los indicadores que no fueron difundidos debido al “apagón estadístico”. Cuando fue publicada, a partir de abril de 2016, se trató de una medición de cobertura acotada al Gran Buenos Aires, que incluye en sus límites a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, en diciembre de ese mismo año fue lanzado el IPC Nacional, con representatividad para todo el territorio.

Pobreza e Indigencia

Los cambios metodológicos de la medición de pobreza e indigencia implementados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y en la elaboración de las canastas necesarias para su cálculo comprometen seriamente el atributo de comparabilidad de estos indicadores.

Las modificaciones centrales respecto de la metodología utilizada con anterioridad se relacionan a una serie de actualizaciones en los criterios técnicos adoptados para determinar los valores monetarios de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT) y para definir el ingreso familiar. Hasta diciembre de 2015 el cálculo de la estructura de consumo de la población de referencia derivaba de información de la ENGHo aplicada en 1985/1986 en el Gran Buenos Aires. La nueva medición actualiza la estructura de consumo en base a los resultados de ENGHo 1996/1997, validada con datos de la ENGHo 2004/2005.

Si bien esta actualización era deseable, resultó en una canasta alimentaria distinta a la utilizada con anterioridad. Esto no fue debidamente aclarado en la primera publicación de la nueva serie en septiembre de 2016, con datos del segundo trimestre de 2016. Esta falta de claridad generó mucha confusión, ya que el número de pobreza informado resultó sumamente elevado incluso respecto a los registros previos a 2007, sobre los cuales no rigen reservas. La CBA y la CBT no fueron reestimadas hacia atrás, ni siquiera para los casos en los cuales la información, según las nuevas autoridades, era confiable. Tampoco se ofreció una canasta alternativa y comparable con la anterior para el nuevo periodo⁸. De este modo, los resultados de indigencia y pobreza de la EPH de 2016 y 2017 no son directamente comparables con los publicados hasta 2013.

Indicadores sociales y del mercado de trabajo

Con respecto a los indicadores sociales y del mercado de trabajo, su publicación también estuvo sujeta a la “emergencia estadística” por lo que sus primeros resultados se dieron a conocer a partir del segundo trimestre de 2016, junto a la publicación de la EPH⁹. Esto impide que sea posible comparar el comportamiento de diversos indicadores socio-laborales entre las distintas gestiones de gobierno, lo cual compromete la posibilidad de hacer un diagnóstico preciso.

Diferentes cuestiones metodológicas hacen que la nueva encuesta no se pueda “empalmar” con la que estuvo vigente hasta 2015. Según el propio INDEC, “la implementación simultánea del cambio del diseño muestral, el método de selección de viviendas, y el cambio de las proyecciones de población en base al Censo 2010, dificulta determinar el impacto de los cambios en los resultados”¹⁰.

PREGUNTAS SUGERIDAS

⁸ Únicamente en un documento metodológico, separado de los informes de prensa, donde se comunican los resultados de estimación de la pobreza, puede encontrarse un cálculo re-estimado de la pobreza, utilizando las nuevas canastas, únicamente para 2006. Este cálculo arroja diferencias de hasta 12,4 puntos porcentuales con respecto a las mediciones originales. Ver: INDEC, “La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina”, Noviembre 2016. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

⁹ INDEC Anexo Informe de prensa. Mercado de trabajo: principales indicadores. Segundo trimestre de 2016.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/anexo_informe_eph_23_08_16.pdf

¹⁰ INDEC, “Anexo Informe de prensa: Mercado de trabajo: principales indicadores. Segundo trimestre de 2016”, Agosto 2016. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/anexo_informe_eph_23_08_16.pdf

- ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para difundir los criterios, especificidades técnicas, limitaciones y alcances de los cambios metodológicos aplicados por el Sistema Estadístico Nacional (SEN) desde enero de 2016?
- ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para garantizar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de proveer estadísticas de calidad a partir de la declaración del Estado de Emergencia Administrativa del Sistema Estadístico Nacional (SEN) dictada por el Decreto 55/2016 y de la reformulación técnica-metodológica de diversos indicadores?

RECOMENDACIONES PROPUESTAS

- Que implemente medidas activas de difusión y divulgación de los criterios, especificidades técnicas, limitaciones y alcances de los cambios metodológicos aplicados por el Sistema Estadístico Nacional (SEN) desde enero de 2016.
- Que implemente medidas tendientes a generar y poner disponibles los medios técnicos adecuados para garantizar la consistencia y comparabilidad histórica de las series estadísticas oficiales luego la aplicación de las adecuaciones metodológicas en la medición de distintos indicadores en el marco de la reestructuración del Sistema Estadístico Nacional (SEN)
- Que implemente medidas tendientes a generar y poner disponibles los medios técnicos adecuados para garantizar la consistencia y comparabilidad histórica de las series estadísticas de aquellos indicadores que no fueron relevados durante la vigencia del Estado de Emergencia Administrativa del Sistema Estadístico Nacional (SEN) dictada por el Decreto 55/2016.

NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD. INFANTILIZACIÓN DE LA POBREZA (art.2.2. – máx recursos disponibles,)

Pobreza y desigualdad

La medición de la pobreza ha sido un tema que ha despertado controversia en la Argentina, luego de que en el segundo semestre de 2013 se tomó la decisión de discontinuar las estadísticas de la incidencia de pobreza e indigencia. Como se mencionara, a partir de septiembre de 2016, se reanudó la publicación de esta información, dándose a conocer el primer dato con la nueva metodología para el segundo trimestre de 2016, y calculándose sucesivamente de modo semestral a partir del segundo semestre de 2016.

A las dificultades asociadas con las actualizaciones metodológicas expuestas en la sección 1.1 de este informe, cabe agregar sucesivos cambios, en el periodo 2013-2015 y nuevamente en 2016¹¹, en las proyecciones censales de población con las que se elabora la EPH. No obstante, diversas estimaciones no oficiales¹² coinciden en señalar que hubo una fuerte baja de la pobreza entre 2002 y 2007, una baja persistente pero menos pronunciada hasta 2011 y un relativo estancamiento entre 2011 y 2015 (con una suba en 2014 y una posterior baja en 2015).

¹¹ Entre 2013 y 2015 se recalibraron los ponderadores y se actualizaron las proyecciones de población en base al último Censo Nacional de Población de 2010, utilizadas para expandir la muestra de la EPH, al tiempo que se hicieron aparentes mejoras en la recolección de información que, sin embargo, no fueron debidamente documentadas. Desde 2016, dichos ajustes de proyección poblacional se encuentran bajo revisión, y nuevamente no es posible contar con la información suficiente para hacer comparables los datos provenientes de las bases de microdatos de esta Encuesta.

¹² Ver por ejemplo: Zack, G.; Schteingart, D.; Favata, F.; “Pobreza e indigencia en Argentina (2003 – 2017): construcción de una serie completa y metodológicamente completa”, Universidad Nacional de General Sarmiento, disponible en: http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2017/12/Recalibracion-Schteingart-Zack-y-Favata-UNGS.pdf, Tornarolli, L., “Series comparables de Indigencia y Pobreza: Una propuesta metodológica”, CEDLAS, FCE y UNLP, disponible en: http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas226.pdf o Schteingart, D., “Por qué la pobreza (aún) no es menor que a fines de 2015”, disponible en: <https://medium.com/@danyscht/por-qu%C3%A9-la-pobreza-a%C3%BAn-no-es-menor-que-a-fines-de-2015-72769a38bc69>

Luego, la primera medición interanual oficial comparable fue la del segundo semestre de 2017¹³, donde el índice de pobreza por personas arrojó una caída desde 30,3% en el segundo semestre de 2016 hasta un 25,7% en el segundo semestre de 2017 (-4,6 puntos porcentuales).¹⁴

Es probable que la caída en la proporción de personas por debajo de la línea de la pobreza sea de carácter transitorio teniendo en cuenta el desempeño que la economía viene observando en el presente año 2018, como consecuencia de la fuerte devaluación del peso argentino y la consecuente aceleración del nivel de inflación¹⁵, y de las modificaciones realizadas en el cálculo de la movilidad de algunas de las principales transferencias monetarias a los hogares más vulnerables, que se desarrollarán en el apartado sobre derecho a la seguridad social. Tomando en cuenta el primer semestre completo de 2018¹⁶, la inflación fue de 16% -que se incrementa a 17,3 si se considera únicamente el rubro alimentos y bebidas- y que la suba de la CBA y la CBT registrará al menos ese nivel de incremento. Sin embargo, está previsto que el segundo semestre el nivel inflacionario se incremente. De acuerdo al último Relevamiento de Expectativas de Mercado del Banco Central, la inflación estimada para este año supera el 40%¹⁷. Del lado de los ingresos, el Salario Mínimo subió solo 7% y la Asignación Universal por Hijo, 12%¹⁸.

Con respecto a los niveles de desigualdad, el seguimiento de la evolución de esta variable reviste las mismas dificultades que el resto de los indicadores. La brecha entre sectores de mayores y menores ingresos se incrementó en el primer trimestre de 2018. Según datos del INDEC¹⁹, el coeficiente de Gini se ubicó en los 0,440 puntos frente a los 0,437 del mismo período del año anterior, es decir un incremento del 5,2%. Ahora bien, comparado con el cuarto trimestre de 2017, cuando el coeficiente se ubicaba en 0,417, el aumento de desigualdad se incrementa en 23 puntos. En el primer trimestre de 2018, la proporción de ingreso apropiado por el 10% más rico fue en más de dos veces superior a

¹³ Debido a las reservas señaladas sobre la dificultad de profundizar el análisis de esa evolución de mediano y largo plazo del índice y combinarlo con los datos puntuales de 2016 y 2017, estos son los resultados de las mediciones puntuales aplicadas luego de los cambios metodológicos más recientes. La desventaja principal es la imposibilidad de generar una lectura tendencial de los datos, aspecto clave para evaluar el fenómeno de la pobreza. Si bien esto condiciona el registro preciso del impacto de iniciativas y de políticas por tratarse de un periodo tan breve, se intenta presentar factores relacionados al ingreso de la población que contribuyan a iluminar las fluctuaciones.

¹⁴ Son varios los componentes que permiten valorar esta retracción en el índice de pobreza registrada dicho periodo. En primer lugar, durante ese período los ingresos no laborales ligados a la fórmula de movilidad vigente hasta entonces (asignaciones familiares, jubilaciones, Asignación Universal por Hijo) se ajustaron según la recaudación y los salarios de 2016, un período de alta inflación. De hecho, la movilidad aplicada en septiembre de 2017 fue la más alta desde la implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria. De esta forma, mientras que estos ingresos aumentaron 28,3% anual en el semestre, la inflación promedio para el mismo periodo fue de 23%, de acuerdo con el IPC Nacional del INDEC.

En segundo término, en 2017 tuvo lugar una leve recuperación del salario real, que según los cálculos del Instituto de Trabajo y Economía se incrementó un 2,4% anual en el segundo semestre de 2017. Finalmente, en el contexto de un mercado laboral más tensionado, el “efecto trabajador adicional” hizo que los trabajadores secundarios de los hogares se incorporen a la búsqueda de empleo, lo cual se reflejó en un incremento de 1,1 puntos porcentuales en la Población Económicamente Activa (PEA) entre el cuarto trimestre de 2016 y el mismo período de 2017.

¹⁵ En 2018 el peso argentino acumula una devaluación del más del 100% (<https://www.infobae.com/economia/2018/08/30/en-el-transcurso-de-2018-el-peso-argentino-perdio-mas-de-la-mitad-de-su-valor/>).

¹⁶ Disponible en https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_07_18.pdf

¹⁷ Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/REM180831%20Resultados%20web.pdf>

¹⁸ Las series de IPC, Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total pueden consultarse en el sitio web del INDEC (https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=5&id_tema_3=31) y (https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=65). Las series de Salario Mínimo Vital y Móvil y Asignación Universal por Hijo surgen de la legislación nacional vigente. Las resoluciones del SMVM pueden encontrarse en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario/resoluciones>. Para asignaciones familiares se sugiere consultar la ley N° 24.714, decreto 1602/2009, ley 27.160 y sus modificatorias. Una serie completa de los montos puede consultarse en el sitio del Ministerio de Hacienda <https://www.minhacienda.gob.ar/datos/>, descargando el paquete de datos de “Empleo e Ingresos”. Las variaciones corresponden al dato de junio 2018 respecto a diciembre 2017.

¹⁹ Informes Técnicos vol. 2 n° 124: Evolución de la distribución del ingreso (EPH)

Primer trimestre de 2018 https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim18.pdf

la captada por el 40% más pobre de la distribución. Este valor aumentó ligeramente con respecto al primer trimestre de 2017²⁰.

En general, muchas de las medidas llevadas adelante en los últimos dos años fueron perjudiciales para los sectores de menores ingresos y beneficiosas para los sectores de mayores ingresos. Se destacan las medidas fiscales, que incluyen: la eliminación o reducción, de acuerdo al caso, de los derechos de exportación sobre productos agropecuarios (conocidas como “retenciones”) y la rebaja en impuestos progresivos, como el impuesto a las ganancias y el impuesto a los bienes personales²¹.

Entre las iniciativas compensatorias positivas, en razón de su diseño progresivo, se destaca la introducción en 2016 del Régimen de reintegro parcial del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para jubilados y pensionados con el haber mínimo, titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación Universal por Embarazo y titulares de Pensiones no contributivas. Sin embargo, a casi dos años de su implementación, los resultados han sido muy pobres en términos de su accesibilidad²².

A su vez, el aumento general en las tarifas de servicios públicos combinado con la reducción de subsidios a las empresas prestatarias supera el 1000% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires y entre 200% y 500% en el resto del país. La tarifa social implementada para disminuir el impacto en los consumidores con ingresos menores a dos salarios mínimos tiene una buena cobertura²³. Sin embargo a partir de enero de 2019 el subsidio para sostener la tarifa social de la electricidad será transferido a las provincias²⁴. La situación heterogénea de las finanzas provinciales genera un escenario de incertidumbre respecto de la continuidad de este beneficio para la población más vulnerable. Por último, cabe destacar que el reciente acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) plantea una revisión del sistema general de tarifas sociales para “hacerlo mejor focalizado” hacia los cuatro deciles inferiores de la distribución del ingreso²⁵, lo que permite prever una reducción de las partidas asignadas o de los beneficiarios incluidos.

En general, los datos de la actividad económica desde 2016 confirman un deterioro en la igualdad de ingresos. El consumo de bienes asociados a los deciles más ricos (autos 0 km, por ejemplo) crece, al igual que los viajes al exterior. Al mismo tiempo, las ventas en supermercados y otros indicadores de consumo masivo aún no recuperan los niveles de 2015, y en los últimos meses han vuelto a caer²⁶.

²⁰ Disponible en https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim18.pdf

²¹ Estas medidas se retoman con mayor detalle en los puntos 4.1 y 4.2 de la sección IV de este informe “DECISIONES REGRESIVAS Y FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA FISCAL”

²² Para un mayor detalle sobre esta medida y la evaluación de su impacto, véase el punto 4.1 de la sección IV de este informe “DECISIONES REGRESIVAS Y FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA FISCAL”

²³ Para el gas y la electricidad, por ejemplo, pueden acceder al beneficio quienes no alcancen ingresos superiores a dos salarios mínimos, los beneficiarios de programas sociales, las empleadas domésticas, personas discapacitadas, entre otros. Para más información ver: <https://www.argentina.gob.ar/energia/tarifasocial>

²⁴ Ver resolución 122/2018, disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314143/norma.htm>

²⁵ Ver FMI, “Request for Stand by arrangement- press release and Staff report”, Country Report No. 18/219, Julio 2018. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/13/Argentina-Request-for-Stand-By-Arrangement-Press-Release-and-Staff-Report-46078> y Carta de intención y Memorándum de Políticas Económicas y Financieras Argentina FMI”, Junio de 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/carta-de-intencion-memorandum-de-politicas-economicas-y-financieras-y-memorandum-de>

²⁶ <http://itegaweb.org/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-Coyuntura-Ene18.pdf>. Adicionalmente pueden encontrarse datos sobre venta de 0km en <http://www.adefa.org.ar/es/>, Ventas en supermercados en https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=1&id_tema_3=34 y datos sobre ventas minoristas en <http://www.redcame.org.ar/>. Algunas consultoras que miden consumo como Kantar Worldpanel han manifestado en medios de prensa un diagnóstico similar: <http://www.iprofesional.com/economia/264132-crecimiento-paritarias-consumo-El-consumo-masivo-no-se-recupera-cayo-2-en-enero-y-analistas-anticipan-un-ano-desafiante> y <http://www.ambito.com/920263-el-consumo-masivo-bajo-1-interanual-en-el-primer-trimestre>.

Nivel y destino del gasto público

En los últimos años el gasto público en relación con el PBI se ha mantenido prácticamente sin cambios. Entre 2015 y 2017 el gasto total del Sector Público Nacional pasó de 26,4% del PBI al 26,5%²⁷. Sin embargo, se observan importantes variaciones en cuanto a su composición. En particular se destaca el incremento notable de los intereses de deuda, que entre 2015 y 2017 aumentaron en 0,9% del PIB, dinámica que fue acompañada en menor grado por las Jubilaciones y pensiones con un crecimiento de 0,6% de su presupuesto en relación con el PBI. En este segundo caso el incremento se explica en parte por la mejora en los haberes jubilatorios producto de la ley de movilidad y en menor medida por los primeros efectos de la recomposición de haberes que implicó la denominada “Reparación Histórica”.

Por otro lado, diversas partidas del gasto público sufrieron recortes que se traducen en una reducción de su incidencia sobre el PBI. El caso más importante es el de los subsidios a las tarifas de servicios públicos, principalmente sobre la energía eléctrica, el gas y el transporte público automotor y ferroviario. Estas partidas presentan un recorte de 0,8% del PBI entre 2015 y 2017, ajuste que también se observa aunque de menor magnitud en otras partidas como la obra pública (0,2%), los bienes y servicios (0,2%), salarios (0,1%) y otros gastos diversos (0,4%)²⁸.

En particular, en lo que refiere al gasto social ejecutado por el gobierno nacional se observa una pérdida de participación de todas las partidas con la excepción de Seguridad Social (principalmente jubilaciones y pensiones) y Promoción y Asistencia Social. El resto de las partidas del gasto social han perdido participación entre los años 2015 y 2018, destacándose el caso de los programas de Vivienda y Urbanismo que contrajeron su participación dentro del presupuesto en 1,2%²⁹.

A partir del cambio de gobierno a fines de 2015 se produjeron una serie de modificaciones en la composición del gasto social. Por su relevancia presupuestaria, las principales se produjeron en la función Seguridad Social, partida que explica el 50% del gasto público total de la Administración Nacional³⁰ con la Reparación Histórica que implicó un incremento en los haberes jubilatorios y la incorporación de los hijos e hijas de monotributistas en la AUH. Estas dos medidas, sumadas al incremento de los beneficios gracias a la Movilidad Jubilatoria, generaron que entre 2015 y 2017 el gasto en Seguridad Social se incremente un 11% en términos reales³¹.

Por otro lado, también se observa una mejora en la función Promoción y Asistencia Social que reúne a los diferentes programas de transferencia de ingresos no contributivos y orientados a jóvenes y adultos en edad de trabajar. En este caso entre 2015 y 2017 el incremento en términos reales alcanzó al 33%. Sin embargo, se debe destacar que esta partida solo explica el 2% del gasto total y el 3% del gasto social.

En cambio, el resto de las funciones que componen el gasto social sufrieron reducciones de sus partidas en términos reales en estos años. Por su magnitud en términos relativos se destaca el caso de los programas de Vivienda y Urbanismo, cuya inversión se redujo significativamente, como veremos en otra sección de este informe. El resto de las funciones observan recortes: Ciencia y Técnica (-8%), Educación y Cultura (-5%), Salud (-3%) y Trabajo (-1%)³².

²⁷No se incluyen dentro de esta cobertura el gasto de las provincias y municipios financiados con recursos propios y endeudamiento. No existen estadísticas actualizadas del gasto total del sector público argentino con todos los niveles de gobierno consolidados.

²⁸ Ver: <http://itegaweb.org/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Coyuntura-May18-.pdf>

²⁹ Comparando el gasto devengado en el primer semestre de 2015 y 2018.

³⁰ www.presupuestoabierto.gob.ar

³¹ Información elaborada en base a datos del presupuesto y del índice de Relevamiento de Precios del Instituto de Trabajo y Economía.

³² Información elaborada en base a datos del presupuesto y del índice de Relevamiento de Precios del Instituto de Trabajo y Economía.

Reestructuración de programas asistenciales

En los últimos dos años, se registra un proceso de desarticulación de áreas y equipos técnicos que habían trabajado en programas de inclusión laboral, formación profesional, terminalidad educativa, economía social y trabajo autogestionado. Un caso relevante es la migración y fusión de un conjunto de programas asistenciales enfocados en la generación de oportunidades económicas mediante la organización asociativa con subsidio monetario del Estado para el equipamiento y el sostenimiento del ingreso de los trabajadores y trabajadoras. Entre ellos pueden mencionarse los programas “Ellas Hacen”, el de “Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja” y “Desde el Barrio”, en un nuevo programa denominado “Hacemos Futuro”.³³ Esta transformación desafía el acceso y goce del derecho al empleo y al ingreso, porque restringe el acceso, ya que a partir de la migración de programas se ha cerrado la posibilidad de acceso a nuevas beneficiarias. Por otra parte, marca un viraje desde un paradigma de colectivización en la intervención del Estado (mediante la promoción de cooperativas de trabajo) a la individualización (mediante el fortalecimiento de trayectorias individuales, principalmente vinculadas a la dimensión educativa de las personas beneficiarias), debilitando el empoderamiento colectivo en los territorios. Asimismo, debilita el componente prioritario de asignación para mujeres víctimas de violencia machista, que era un elemento central del programa “Ellas Hacen”. Por último, desarma el trabajo de las operadoras de género que realizaban tareas de asistencia y fortalecimiento de redes comunitarias³⁴.

Otro ejemplo de esta orientación en las políticas asistenciales y sus consecuencias, es la disposición de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación³⁵ que desde el 1 de marzo de 2018 anunció que el Seguro de Capacitación y Empleo no recibirá más inscripciones de personas desempleadas. Dicho programa ofrecía una herramienta de convocatoria, seguimiento y apoyo para fortalecer la empleabilidad, que priorizaba a personas trans, a mujeres en situación de violencia machista y a personas viviendo con VIH. Esta determinación interfiere en una política nacional de empleo, formación profesional e inclusión sociolaboral implementada desde el año 2010.

Deficiencias en las políticas públicas tendientes a garantizar DESC de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad

En la Argentina, la pobreza y la indigencia tienen un impacto diferencial sobre los niños y adolescentes. La última información oficial disponible indica que el 45,6% de los niños, niñas y adolescentes de hasta 17 años en grandes aglomerados urbanos, viven en situación de pobreza, porcentaje que casi duplica el 24,2% referido al resto de la población. Además, el 9,6% de los NNyA de hasta 18 años viven en situación de indigencia, mientras que para la población de 18 años o más este porcentaje desciende al

³³ Creado el 8 de febrero de 2018 en la órbita de la Secretaría de Economía Social, mediante la resolución N° 96 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

³⁴ Ver <https://www.pagina12.com.ar/130966-nosotras-hacemos>

³⁵ El Ministerio de Trabajo fue desjerarquizado y transformado en Secretaría, a cargo del Ministerio de Producción.

4.2%.³⁶ En números absolutos, alrededor de 5,6 millones de niñas, niños y adolescentes del país son pobres³⁷.

En este contexto, las políticas de cuidado para la primera infancia han sido recortadas. Si se observan los montos globales del gasto social en infancia informado por el Estado ante el Comité de Naciones Unidas para los derechos del Niño, se corrobora que, entre el año 2015 y 2016, hubo una retracción de 0,2 puntos del PBI, descendiendo del 2.8 al 2.6%³⁸.

El Estado informó al Comité que desde el Ministerio de Desarrollo Social se ampliaron los programas de transferencia, implementando un plan nacional y diferentes programas dirigidos a niñas y niños en situación de vulnerabilidad, como el “Plan Nacional de Primera Infancia”. Sin embargo, en el caso específico de los recursos destinados a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), órgano rector de las políticas de promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, en 2017 el Poder Ejecutivo de la Nación efectuó una reasignación de los recursos asignados a dicha secretaría en la ley de presupuesto, por un monto superior a los 900 millones de pesos³⁹. Además de disminuir el presupuesto legalmente asignado, sub-ejecutó los recursos disponibles: más de 500 millones de pesos fueron inutilizados. La suma de los montos reasignados y subejecutados representa el 42% del presupuesto destinado por el Congreso de la Nación a dicho organismo estatal para ese año.

Esta regresividad se recrudece en la asignación presupuestaria del año 2018: si se analizan los montos ajustados por inflación⁴⁰, la asignación de la SENNAF disminuye un 6%. Esa disminución es mucho más importante en el Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia, que baja un 33% con respecto al presupuesto asignado por el Congreso en 2017. Este análisis de la asignación y

³⁶ Información surgida de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondiente al IV trimestre del año 2016. Disponible para su descarga en: <http://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>. Los datos de pobreza multidimensional son aún más alarmantes: la última medición multidimensional de la pobreza en Argentina indica que, entre 2016 y 2017, la pobreza infantil pasó del 60,4% al 62,5%, es decir, creció un 2,1%. Esto implica que 8 millones de niñas y niños se encuentran sufriendo algún tipo de vulneración de derechos. Hay que subir estos datos al texto y no entiendo como son conciliables con lo que decimos más arriba de la caída de -4,6 puntos porcentuales entre 2016 y 2017 de la pobreza. Esta medición multidimensional es elaborada por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, institución con una larga trayectoria en este tipo de análisis. Existen diferentes formas de medir la pobreza: puede ser representada a través de métodos indirectos como la estimación de los ingresos de los hogares y su capacidad de compra de una Canasta Básica total de alimentos y servicios esenciales; o de modo directo a través de un conjunto de indicadores de tipo estructurales como el espacio de la vivienda, el saneamiento, la educación y económicos como el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas; o los métodos multidimensionales orientados a medir las diversas dimensiones del desarrollo humano y social desde un enfoque de derechos. Observatorio de la Deuda social en Argentina. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. “Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017). Disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2018_Observatorio-BDSI-DOCUMENTO-INVESTIGACION_INFANCIA_POBREZA_Boletin-1.pdf

³⁷ Información disponible en “UNICEF. La pobreza monetaria en la niñez y la adolescencia en Argentina”, un documento que analiza la pobreza monetaria infantil en Argentina mediante datos de la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, del cuarto trimestre de 2016, última información oficial y pública disponible. Disponible en:

https://www.unicef.org/argentina/spanish/La_pobreza_monetaria_en_la_ninez_y_adolescencia_2017.pdf). De acuerdo a datos de la misma encuesta, para el mismo período, el 45,6% de las niñas, niños y adolescentes de hasta 17 años en grandes aglomerados urbanos viven en situación de pobreza, porcentaje que casi duplica el 24,2% referido al resto de la población; y el 9,6% de los NNyA de hasta 18 años viven en situación de indigencia, mientras que para la población de 18 años o más este porcentaje desciende al 4.2% (Encuesta Permanente de Hogares, correspondiente al IV trimestre del año 2016)

³⁸ Información proporcionada por el Estado argentino al Comité de los Derechos del Niño en el marco del 78° Período de Sesiones. Anexo 8, sobre gasto social en infancia. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1163&Lang=en

³⁹ El presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación fue de 3.460.070.241 pesos y el presupuesto vigente (luego de múltiples reasignaciones efectuadas por el Poder Ejecutivo Nacional en clara vulneración del principio de división de poderes y de normativa nacional que compromete al Estado a no efectuar este tipo de modificaciones presupuestarias en detrimento de las políticas públicas tendientes a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes) disminuyó a 2.522.989.375 pesos.

⁴⁰ Se tomó como referencia la inflación estimada por el Poder Ejecutivo Nacional para 2018, que era del 15%. Considerando que hoy esa estimación está por encima del 40%, la reducción del presupuesto es mucho más significativa.

ejecución presupuestaria de la SENNAF -que tiene a su cargo tres programas⁴¹ destinados a garantizar los derechos de niñas y niños que enfrentan las peores condiciones de vulnerabilidad en Argentina-, evidencia una vulneración a los principios de no regresividad y del uso del máximo de los recursos disponibles para la garantía de los derechos, así como a la prohibición de realizar revisiones presupuestarias decrecientes y la intangibilidad de los recursos destinados a políticas de infancia, establecidas en la ley de protección integral 26.061⁴².

PREGUNTAS SUGERIDAS

- ¿Qué políticas ha implementado el Estado para reducir los elevados niveles de pobreza e indigencia a nivel nacional?
- ¿Qué medidas adoptará el Estado para revertir la drástica pérdida de poder adquisitivo de los salarios, pensiones y jubilaciones?
- ¿Qué medidas específicas adoptará el Estado para disminuir el impacto de los aumentos en las tarifas de servicios públicos, particularmente en los sectores de menores ingresos?
- ¿Cuál es el alcance del planteo de revisión y focalización del sistema de tarifas sociales incluido en los documentos oficiales del reciente acuerdo *Stand By* entre el estado argentino y el Fondo Monetario Internacional (Country Report No. 18/219 y Carta de intención y Memorándum de Políticas Económicas y Financieras)? ¿Qué medidas específicas adoptará el Estado para adecuar la actual política de tarifas sociales a los términos de este planteo?
- ¿De qué manera ha prestado especial atención a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes de los grupos más desfavorecidos?
- ¿Qué medidas se adoptaron para remediar las disparidades de existentes entre provincias? ¿Qué medidas llevó adelante para lograr la plena implementación de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes?
- ¿De qué manera el Estado prevé garantizar una ejecución presupuestaria adecuada para el cumplimiento de la Ley de Protección Integral?
- ¿Cómo aspira a combinar ajuste de gasto público con fortalecimiento de la provisión de servicios de cuidado y educación para la primera infancia?
- ¿Cómo prevé atender el esperado deterioro en la provisión del servicio educativo y de salud en las provincias, como consecuencia del ajuste del gasto público provincial?

RECOMENDACIONES PROPUESTAS

- Implementar medidas tendientes a actualizar los programas de tarifa social en los servicios públicos de modo de neutralizar el impacto negativo del aumento generalizado de las tarifas.
- Reevaluar la política de disminución de subsidios sobre los servicios públicos para plantear un esquema tarifario con una protección más amplia, que alcance a sectores medios y medios bajos.
- Impulsar políticas tendientes a reducir los elevados niveles de pobreza e indigencia en la Argentina, que perjudican en especial a niñas y niños, prestando atención al significativo número de personas que se encuentran en la frontera de la línea de pobreza, y revertir los sesgos regresivos del sistema actual y la infantilización de la pobreza.
- Garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes a la AUH, eliminando las restricciones procedimentales o de coordinación y aquellas asociadas a condiciones del grupo familiar.
- Avanzar en la revisión de las políticas fiscales que implican un trato diferencial en las transferencias estatales destinadas a niñas, niños y adolescentes.

⁴¹ Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios; Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes.

⁴² Ley 26.061, artículos 5 inc.4 y 72. Para más información ver: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_infancia.pdf

- Avanzar en el establecimiento de políticas sociales universales que pongan foco en las niñas, los niños y adolescentes como sujetos de derechos sin criterios de exclusión.
- Intensificar los esfuerzos para lograr la plena implementación de la ley nacional de protección integral, prestando especial atención a la necesidad de asignar recursos suficientes con el debido respeto al principio de no regresividad y de ejecutar los recursos asignados para poder contar con estructuras adecuadas para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, respetando el principio del máximo uso de los recursos disponibles.
- Promover una discusión democrática que involucre a actores de la sociedad civil, la academia, el mundo sindical y el mundo empresarial para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados que aborde efectivamente y de manera integral aspectos centrales para la igualdad de género.
- Diseñar mecanismos de garantía para la provisión de servicios de educación y salud con estándares básicos de calidad, ante la dificultad que tendrán las provincias para dar esta garantía.

DECISIONES REGRESIVAS Y FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA FISCAL (Art. 2 máximos recursos disponibles)

Reducción de carga impositiva sobre sectores concentrados

A partir del cambio de la gestión del gobierno nacional en diciembre de 2015 se implementaron una serie de reformas tributarias parciales que han tenido como rasgo distintivo la reducción de la carga tributaria sobre los estratos de mayores ingresos económicos, tanto sobre personas físicas como sobre empresas de gran tamaño.

Entre ellas, fueron relevantes la eliminación total de los derechos de exportación (o retenciones) de los principales granos (trigo y maíz), y la reducción gradual de la alícuota para la exportación de soja y derivados, pasando del 35% en 2015 a 27,5% a mediados de 2018. Estas medidas redundaron en un significativo beneficio para las grandes empresas exportadoras de productos agropecuarios⁴³. Otro tanto ha ocurrido en el caso de la minería, sector que también se vio beneficiado por una eliminación del esquema de retenciones a las exportaciones, cuyos productos tenían una alícuota de entre el 5% y 10%.

Por otro lado, se instrumentó una reforma en el impuesto a las ganancias sobre personas físicas, que implicó la ampliación de los tramos para los cuales rige cada una de las alícuotas y una regla de actualización automática de tramos y mínimo no imponible de acuerdo con la evolución de los salarios. La consecuencia de estas reformas fue una caída en la incidencia del impuesto a las ganancias dentro de la recaudación total, lo que constituye una sensible reducción del potencial redistributivo de la política fiscal.

A la par de estas reformas, se implementó a mediados de 2016 un Régimen de reintegro parcial del Impuesto al Valor Agregado para jubilados y pensionados con el haber mínimo, titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación Universal por Embarazo y titulares de Pensiones no contributivas. De acuerdo con un informe del Instituto de Trabajo y Economía en que se analizan datos oficiales referentes a este programa⁴⁴, su impacto durante los primeros 20 meses ha sido muy limitado. Solo 2 de cada 10 jubilados y jubiladas con el haber mínimo lo utilizaron. En el caso de titulares de la AUH, solo 6 de cada 100 se han beneficiado de esta política⁴⁵.

Por último, también se ha implementado una reforma parcial en los aportes y contribuciones a la seguridad social que implica la determinación de un mínimo no imponible que tendrá incrementos

⁴³ Implementadas a través de los decretos presidenciales 133/2015, 349/2016 y 1343/2016. Incluir los links de acceso.

⁴⁴ "El impacto de la devolución del IVA a casi dos años" Disponible en: <http://itegaweb.org/el-impacto-de-la-devolucion-del-iva-a-casi-2-anos/>

⁴⁵ De acuerdo con la información oficial, se esperaba que 8,4 millones de personas percibieran el beneficio. Sin embargo, de los cerca de 3 millones de jubilados que cobran el haber mínimo, poco más de 600 mil se beneficiaban de esta iniciativa hasta febrero de 2018, representando una cobertura efectiva cercana al 20%. En el caso de los titulares de una pensión por fallecimiento y de beneficiarios de la AUH, la cobertura es más baja aún, ubicándose en el 6% y prácticamente sin cambios durante todo el período analizado

graduales entre 2018 y 2020⁴⁶. El impacto de esta medida repercutirá en forma directa en la financiación de la seguridad social. Aquella medida reasignó una parte de la recaudación del impuesto a las ganancias hacia los estados provinciales, principalmente a la Provincia de Buenos Aires.

El caso de la política tributaria sobre los baldíos de la Provincia de Buenos Aires⁴⁷

Los tributos sobre la propiedad inmueble son un instrumento fundamental para promover el cumplimiento del derecho a la vivienda. Además de ser una herramienta de recaudación, estos tributos pueden desincentivar las prácticas especulativas del funcionamiento del mercado inmobiliario que constituyen un obstáculo estructural para el acceso a la vivienda de los sectores medios y bajos.⁴⁸

La política tributaria sobre los terrenos baldíos ilustra con claridad la relación entre impuestos y dinámica socio-territorial, y su impacto en el derecho a una vivienda adecuada. La existencia de terrenos baldíos en zonas urbanas tiene un impacto negativo en los niveles de accesibilidad a la tierra y a la vivienda. La tierra ociosa localizada en zonas urbanas, generalmente a la espera de su valorización, restringe la oferta de terrenos en el mercado de suelo.

El incremento de la presión fiscal sobre los inmuebles ociosos es un instrumento efectivo para desincentivar la ociosidad. Siguiendo este principio en 2012 se aprobó en la Provincia de Buenos Aires la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449)⁴⁹, que estableció un aumento del 50% en el cobro del impuesto inmobiliario sobre los terrenos baldíos. Sin embargo, la falta de actualización de los valores fiscales de los inmuebles ha hecho que esta medida sea insuficiente para desincentivar la especulación.

En los últimos diez años el peso relativo del gravamen ha disminuido en relación a los valores de mercado de la tierra. Un estudio comparativo realizado en dos regiones del Gran Buenos Aires entre los precios del suelo⁵⁰, la base imponible y el valor del impuesto inmobiliario dio como resultado que en la primer área de expansión del Gran Buenos Aires⁵¹ los precios del suelo se multiplicaron, entre 2006 y 2016, por 22, mientras que el cobro del impuesto lo hizo solamente por 14. En la segunda área de expansión⁵² los precios del suelo se multiplicaron por 26 mientras que el impuesto lo hizo apenas por 8.⁵³ Cabe destacar en ambos casos la cuasi inmovilidad de la base imponible, como resultado de la falta de actualización de las valuaciones fiscales.

Recientemente el gobierno de la provincia de Buenos Aires estableció un revalúo de las propiedades inmuebles para acercar el valor fiscal al valor de mercado⁵⁴. Esto supondrá, según el propio gobierno, un aumento promedio de aproximadamente 56% del valor de impuesto inmobiliario. Sin embargo, no ha establecido medidas específicas para los inmuebles urbanos vacantes.

⁴⁶ Ver ley 27430, de modificación de impuesto a las ganancias, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305262/norma.htm>

⁴⁷ Escrito en base al informe "Política Fiscal y Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina" presentado en conjunto con organizaciones de la región ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cesr.org/es/politica-fiscal-y-garantia-de-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales-en-america-latina>

⁴⁸ Para mayor información sobre esto ver el informe la relatora de vivienda adecuada, sobre financiarización de la vivienda, disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51.

⁴⁹ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-14449.html>

⁵⁰ Se ha tomado como fuente un relevamiento de precios de la Secretaría de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/publicaciones/mercado-inmobiliario/terrenos-en-la-region-metropolitana>. Los datos de 2017 son de elaboración propia en base a un promedio de dos fuentes: el portal Properati y el portal Reporte Inmobiliario.

⁵¹ Incluye los municipios de Avellaneda, Lanus, La Matanza, Morón, Ituzaingó, San Isidro, Vicente López, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Quilmes.

⁵² Incluye los municipios de Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, Tigre, San Fernando, Alte Brown, Florencio Varela, Berazategui, Ezeiza, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas

⁵³ Los promedios de la base imponible y del cobro del impuesto inmobiliario se ha realizado a partir de los datos de un mismo terreno baldío por municipio como caso testigo para todos los años analizados.

⁵⁴ <https://www.infobae.com/economia/2018/01/25/revaluo-inmobiliario-en-la-provincia-de-buenos-aires-las-facturas-llegan-con-subas-superiores-al-900/>

Falta de transparencia y análisis del impacto de gastos tributarios

Las deficiencias en las políticas públicas tendientes a garantizar DESC ocurren en un contexto en el cual, según cifras oficiales, los beneficios fiscales o exenciones a cargas tributarias -que suponen un tratamiento más beneficioso para ciertos sectores o actividades- ascendieron a un 3.23% del PBI en 2017⁵⁵. Si bien algunos gastos tributarios podrían estar justificados, otros son claramente regresivos, y no se produce información y evidencia que permita medir su impacto sobre la desigualdad y la posibilidad de garantizar los derechos. La respuesta estatal a pedidos de información pública en todos los casos de gastos tributarios sobre los cuales publica sus estimaciones señaló que no existían antecedentes que midieran el impacto, consecuencias y razones para implementar o sostener dichos gastos. Algunos ejemplos de gastos tributarios que no tienen una justificación razonable son la exención del pago del impuesto a las ganancias por parte de funcionarios judiciales, distintas exenciones impositivas a la industria minera⁵⁶ y la disminución de la alícuota⁵⁷ y la reciente aplicación de exenciones al impuesto a los bienes personales⁵⁸.

A pesar de su deber de usar el máximo de los recursos disponibles, Argentina no evalúa el impacto y la real necesidad de estas exenciones. Utiliza estimaciones de los gastos tributarios que no son precisas y, en muchos casos, pueden subestimar los costos reales que estos tienen. Al creciente aumento del peso de los gastos tributarios sobre el total del gasto, se suma el hecho de que -como consecuencia de la falta de evaluación de sus impactos-, una vez incorporados los gastos tributarios a la política fiscal argentina, no se revisan periódicamente y para la mayoría de ellos no se prevé un plazo de caducidad. En Argentina no hay disponibles estimaciones oficiales de las cifras pérdidas por evasión y elusión.

PREGUNTAS SUGERIDAS

- ¿Posee informes, investigaciones y estudios de impacto de las exenciones tributarias vigentes en Argentina? ¿Qué resultados arrojan estos estudios?
- ¿Posee informes, investigaciones y estudios de impacto de las medidas derivadas de los decretos presidenciales 133/2015, 349/2016 y 1343/2016? ¿Qué resultados arrojan estos estudios?
- ¿Considera los resultados de impacto de las exenciones sobre los diferentes quintiles y deciles de la población?
- ¿Cuánto dinero dejó de percibir el Estado por aplicar esas exenciones en los últimos años? ¿Qué estudios desarrolló para conocer el impacto de la reforma tributaria sobre el nivel de acceso a DESC?
- ¿A partir de qué datos estadísticos se sostiene la afirmación según la cual la reducción de los ingresos fiscales procedentes de los sectores minero y agropecuario ha tenido un impacto positivo en

⁵⁵ Ver estimaciones oficiales en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum17.pdf>

⁵⁶ El régimen de promoción de la actividad minera implica un gasto estimado para 2017 en 2.076 millones de pesos argentinos.

⁵⁷ La ley 27.260 y la Resolución General 4091-E de la AFIP establecieron una reducción de la alícuota del impuesto a los bienes personales para el año 2017, pasando de 0,75% a 0,50%. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276750/norma.htm>

⁵⁸ En julio de 2016, mediante la ley 27.260 se creó una exención para las y los contribuyentes que hayan cumplido con sus obligaciones fiscales en 2014 y 2015. El carácter de contribuyente cumplidor/a les permite eximirse, de forma alternativa, del pago del impuesto a los bienes personales para los períodos fiscales 2016, 2017 y 2018 o, del pago del impuesto a las ganancias correspondiente a la primera cuota del aguinaldo de 2016 en el caso de tratarse de personas empleadas en relación de dependencia o jubiladas. Constituye un supuesto de desigualdad y discriminación por condición social y económica, que se estableció como un beneficio para quienes son buenos cumplidores de sus obligaciones impositivas y sólo beneficia a aquellos contribuyentes de mayor poder adquisitivo, quienes pagan impuesto a los bienes personales, y quienes pagan impuesto a las ganancias. Los contribuyentes que no pagan impuesto a las ganancias por sus bajos ingresos y que no pagan impuesto a los bienes personales quedan excluidos de toda posibilidad de beneficiarse.

las fuentes de empleo y la generación de riqueza? ¿Qué sectores de la población se han beneficiado y en qué medida?

- ¿De qué manera han permitido estas medidas garantizar progresivamente los derechos reconocidos por el PIDESC?
- ¿Qué medidas ha tomado para garantizar la sostenibilidad de los programas de inversión social destinados a los grupos en situación de vulnerabilidad en el contexto de la eliminación de los aranceles a la exportación de ciertos productos?
- ¿Ha evaluado el impacto de las medidas de austeridad fiscal en la realización de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, cuál fue su resultado y qué medidas se han tomado para mitigar los impactos de los recortes de los gastos y para evitar que repercutan negativamente en la garantía sus derechos?
- ¿Ha evaluado cuál será el impacto de las medidas recomendadas por el FMI en el acuerdo *Stand By* por u\$s 50.000 millones en la población más vulnerable?
- ¿Qué medidas ha tomado para garantizar la sostenibilidad de los programas de inversión social destinados a los grupos en situación de vulnerabilidad en el contexto de aumento de la carga de la deuda externa pública y el déficit presupuestario?

RECOMENDACIONES PROPUESTAS

- Generar las condiciones y mecanismos adecuados para evaluar la política fiscal y los diferentes regímenes de exenciones impositivas a la luz del principio de igualdad y no discriminación, así como del principio que ordena la máxima utilización de los recursos disponibles para garantizar progresivamente los derechos económicos sociales y culturales.
- Impulsar la realización de análisis sobre los impactos económicos y sociales buscados y alcanzados por los diferentes regímenes de exenciones fiscales.
- Que los contenidos mínimos de las evaluaciones de los gastos tributarios contengan objetivos medibles e indicadores claros, que contemplen la eficiencia y efectividad de los gastos tributarios, sus fechas de comienzo y de caducidad, su impacto en la garantía de derechos, contemplando la redistribución del ingreso (puestos de trabajo que se crearon, número de personas de grupos en situación de vulnerabilidad que se beneficiaron, etc.), el impacto en materia de igualdad de género, y su justicia por el área geográfica, población o sector económico al que beneficia.
- Evaluar el impacto de las medidas de austeridad fiscal que planea impulsar y de las recomendadas por el FMI o dispuestas para cumplir con el acuerdo, en los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Diseñar e implementar medidas tendientes a garantizar la sostenibilidad de los programas de inversión social destinados a los grupos en situación de vulnerabilidad.
- Revisar el Régimen de Reintegro parcial del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para jubilados y pensionados con el haber mínimo, titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación Universal por Embarazo y titulares de Pensiones no contributivas de modo de incrementar el nivel de accesibilidad de los sectores beneficiarios.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (art. 9 –derecho a la seguridad social-)

Medidas de ajuste en las políticas de seguridad social

La Ley N° 27.160, sancionada en 2015, estipula que tanto las asignaciones familiares, la AUH y la AUE (Asignación Universal por Embarazo) serán móviles, y que el ajuste se llevará a cabo según la fórmula establecida en la Ley N° 26.417, que rige para la adecuación de las prestaciones previsionales. Esta fórmula establece que los haberes deberán actualizarse en partes iguales según la variación de los recursos tributarios y de los salarios. Esta ley permitió establecer un piso de ingresos para los

perceptores de fondos de la seguridad social, lo cual dotó de previsibilidad al sistema de la seguridad social en su conjunto.

A fines de 2017 se sancionó la Ley N° 27.426 de Reforma Previsional que modificó el cálculo de la movilidad, estableciendo que la actualización de los haberes dependerá en un 70% de la evolución del IPC y en un 30% de la variación de los salarios. Además, se implementó un esquema en el cual los ajustes se producen con periodicidad trimestral (en lugar de semestral, como ocurría con la ley anterior).

Estas modificaciones repercutieron en perjuicio de las jubilaciones y asignaciones familiares. De acuerdo a un estudio reciente del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) el primer incremento de la jubilación mínima, correspondiente a marzo de 2018, fue del 5,7%, significativamente inferior al que hubiera resultado de la aplicación de la fórmula vigente con anterioridad.

El aumento actualizado del mes de junio de 2018, que lleva a jubilación mínima a un valor de 8.096 equivale a una pérdida promedio de poder adquisitivo que promedia del 2,6% en la primera mitad del 2018 y de alrededor del 4,2% en términos interanuales. Si se toma como base el poder de compra del haber mínimo jubilatorio de julio de 2015 respecto al de igual mes de 2018, la estimación indica una pérdida real de más del 10%⁵⁹

La fórmula de la Ley N° 27.160/2015 tomaba en consideración la evolución de la recaudación (normalizada por la cantidad de beneficiarios del sistema para cuidar su sostenibilidad) y los salarios, dando el mismo peso a ambos componentes. Esto implicaba, más allá de los resultados de algún periodo particular, participar a la población pasiva y a los niños, niñas y adolescentes del crecimiento económico, vía el aumento de la recaudación, y de los logros obtenidos por el movimiento sindical en términos de la evolución del salario. La actual fórmula pretende únicamente conservar el poder adquisitivo real de las actuales prestaciones (algo que además no está garantizado en todos los periodos, ya que los salarios que ahora ocupan el 30% de la fórmula pueden crecer por debajo de la inflación), sin cuestionar si el nivel actual es el adecuado ni participar a esta población de posibles mejoras en el ingreso real de país, algo que es esperable que ocurra en el mediano y largo plazo.

En el Memorandum de Entendimiento Técnico suscripto entre el gobierno argentino y el FMI el 12 de junio de 2018 se introdujo una cláusula extraordinaria para atender a los grupos más vulnerables de forma tal que no sean ellos quienes más se vean afectados por el programa de ajuste. Sin embargo, no queda claro en qué situaciones se activará esta salvaguarda, a la vez que se informó que la partida asignada para ella es de tan solo 0,2% del PBI⁶⁰. Por lo pronto, esta partida se muestra a todas luces insuficiente para paliar el impacto pleno del programa de reducción de gasto que se acordó con el organismo multilateral.

Por otra parte, en diciembre de 2017 se dio por finalizado el Plan de Inclusión Previsional, que permitía acceder al beneficio a personas sin registros contributivos suficientes, y por el cual habían ingresado al sistema más de 2 millones de personas beneficiarias, más del 75% de las cuales eran mujeres. El plan fue reemplazado por la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), a la cual se puede acceder a partir de los 65 años, en la medida que no se reciban otras prestaciones sociales de igual monto⁶¹. La finalización del Plan de Inclusión Previsional y su reemplazo por la PUAM tiene dos impactos

⁵⁹ CIFRA, Informe de situación del mercado de trabajo, junio de 2018, disponible en www.centrocifra.org.ar

⁶⁰ Ver FMI, "Request for Stand by arrangement- press release and Staff report", Country Report No. 18/219, Julio 2018. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/13/Argentina-Request-for-Stand-By-Arrangement-Press-Release-and-Staff-Report-46078> y Carta de intención y Memorandum de Políticas Económicas y Financieras Argentina FMI", Junio de 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/carta-de-intencion-memorandum-de-politicas-economicas-y-financieras-y-memorandum-de>

⁶¹ La PUAM fue creada mediante la Ley N° 27.260, promulgada mediante el Decreto N° 881/2016. En esta misma norma se establece una prórroga de 3 años de la Moratoria Previsional (Ley 26970), con vencimiento el 23/07/2019, sólo accesible para las mujeres.

negativos. En primer lugar, la limitación del acceso a las mujeres que pueden jubilarse a los 60 años pero no tienen registros contributivos suficientes. En la situación actual, deberán esperar 5 años más para poder acceder a la PUAM, sin acceso a ningún ingreso en la medida que no puedan permanecer activas en el mercado laboral. Por otro lado, el valor del beneficio de la PUAM se establece en 80% del valor del haber mínimo, mientras que en el marco del plan de inclusión previsional se percibía un haber mínimo (menos el pago de la moratoria por los aportes adeudados, lo que en ningún caso podía superar el 20% del beneficio). Estas modificaciones tienen un sesgo de género en la medida que las mujeres están sobre-representadas en la población sin registros contributivos suficientes, la edad legal para retirarse del mercado laboral son los 60 años (contra 65 años de los hombres) y eran mayoría de las beneficiarias que habían ingresado al sistema a través del finalizado Plan de Inclusión Previsional.

Finalmente, otro aspecto problemático en la gestión de los componentes de la seguridad social refiere a las recientemente anunciadas modificaciones al sistema de Asignaciones Familiares, que prevén beneficios monetarios para las y los trabajadores a registrados, con hijas e hijos menores de edad a cargo. Mediante el decreto 702/2018 se establecen las siguientes modificaciones: i) cambio en el monto de salario mínimo y máximo para poder recibir las prestaciones (lo que en la práctica implica exclusión de trabajadores anteriormente incluidos)⁶²; ii) exclusión del beneficio de trabajadores cuyos empleadores adeuden contribuciones; iii) se eliminan los diferenciales zonales en el monto de los beneficios, que implicaba montos mayores en regiones con mayores costos relativos de las canastas de consumo⁶³.

Estas modificaciones se justifican en el hecho de afianzar el carácter contributivo del programa y en un pretendido principio de equidad entre jurisdicciones. Sin embargo, estas modificaciones: i) profundizan la segmentación del sistema de transferencias basadas en la niñez; ii) afectan a la población de trabajadores de menores ingresos, que son en la práctica los beneficiarios de esta política; iii) interrumpe una política histórica que pretende beneficiar a zonas despobladas y desfavorecidas; iv) violenta el derecho de los niños y niñas, que son en teoría los titulares del derecho⁶⁴.

Pensiones no contributivas destinadas a las personas con discapacidad

Las pensiones no contributivas constituyen un ingreso mínimo que atiende las necesidades básicas de personas que se encuentran atravesando una situación de pobreza y/o barreras para el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. Estas se otorgan, entre otras, a las personas con discapacidad. En Argentina, el sistema de otorgamiento de pensiones no contributivas por discapacidad, cuestionablemente llamadas “pensiones por invalidez”, vulnera de modo manifiesto el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 9 del PIDESC y una pluralidad de derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Los requisitos establecidos en la normativa aplicable -particularmente en el decreto 432/97⁶⁵- para la percepción de las pensiones no contributivas son contrarios a las obligaciones que emergen de los

⁶² La justificación de esta modificación es que no deberían recibir las prestaciones quienes no tienen un ingreso suficiente para contribuir, por ello se aumenta el mínimo, ni deberían recibir las prestaciones quienes por otro lado realizan deducciones por hijos a cargo en la tributación al impuesto a las ganancias, por ello se reduce el máximo. Ver para mayor explicación Rodríguez Enríquez et. al. (2018).

⁶³ Debido a la resistencia presentada por gobernadores de las provincias involucradas, la aplicación de esta norma fue postergada por tres meses.

⁶⁴ Según estimaciones del IPyPP, la modificación en el límite inferior deja “afuera” a 108.824 niñas y la modificación en el límite superior deja afuera otros 140.454 niñas. Ver al respecto: <https://ipypp.org.ar/descargas/2018/Cambios%20AAFF.pdf>

⁶⁵ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43325/texact.htm>. En línea con ello, en 2012 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad observó con preocupación las disposiciones normativas del Estado Argentino en lo relativo al acceso a pensiones no contributivas, bajo la consideración de que éstas discriminaban directa o indirectamente a las personas con discapacidad, mencionando entre ellas, el Decreto reglamentario 432/1997. En esa oportunidad, instó al Estado argentino a “revisar su marco legislativo en materia de seguridad social y reformular aquellas disposiciones que impiden a las personas con discapacidad (...) el acceso en igualdad de condiciones a la

mencionados tratados y resultan irrazonables si se tiene en cuenta la situación de desigualdad estructural en la que se encuentra este grupo poblacional.

Esta norma establece, por ejemplo, que para percibir la pensión no debe haber familiares en condiciones de proveerles alimentos a sus potenciales beneficiarias/os⁶⁶ y que él o la cónyuge de la persona con discapacidad no debe estar amparado/a por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva⁶⁷. Condicionar la percepción de esta prestación al hecho de que otras personas puedan o no hacerse cargo de la persona con discapacidad presenta una mirada asistencialista incompatible con el modelo social de la discapacidad que vulnera el derecho a la vida independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 19 CDPD), al tiempo que sujeta su situación y el goce de sus derechos a los vaivenes económicos de sus familias.

Por otro lado, el decreto exige acreditar que *“la invalidez produce en la capacidad laboral una disminución de setenta y seis (76%) o más”* (inciso h del artículo 1 del anexo 1 del decreto). La valoración de esta circunstancia se rige por criterios exclusivamente médicos y estandarizados, en abierta contradicción con el modelo social de la discapacidad impuesto por la CDPD.

Masivo recorte de pensiones no contributivas para personas con discapacidad

Durante el mes de junio de 2017, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación realizó una interrupción intempestiva y masiva de pensiones no contributivas que beneficiaban a personas con discapacidad⁶⁸. Diversas fuentes no oficiales informaron que la cantidad de suspensiones en el último año oscilaba entre 70.000 y 80.000⁶⁹. Las bajas en los pagos se dispusieron sin previo aviso y sin abrir instancias para que las personas con discapacidad pudieran aportar prueba en favor del derecho y controvertir la decisión, violando de este modo el debido proceso administrativo y el derecho de defensa⁷⁰.

Esta medida condujo a miles de personas a una situación de profunda vulnerabilidad, en la que no contaban con recursos para cubrir sus necesidades básicas. A mayor abundamiento, una gran cantidad de personas dejó de tener cobertura de salud, pues la percepción de la pensión no contributiva “por invalidez” se halla ligada al programa Incluir Salud (ex PROFE), que asegura la prestación de servicios médicos contemplados en el programa médico obligatorio.

Los motivos que el Ministerio de Desarrollo Social invocó en aquel momento para justificar su accionar se vinculaban a la inobservancia de los requisitos establecidos en el citado decreto 432/97, los cuales violan las obligaciones asumidas por el Estado en el plano internacional. Pero además de los inconvenientes ínsitos en la letra del decreto, la interpretación que de ella había realizado el Ministerio fue manifiestamente irrazonable. A título ejemplificativo, en una pluralidad de casos se consideró que la compra de un automóvil habilitaba la suspensión, cuando éste -lejos de ser un bien de lujo- es muchas veces necesario para el traslado, habida cuenta de la falta de accesibilidad del transporte y del espacio público.

Reiteramos que los criterios establecidos en este decreto y su interpretación restrictiva resultan manifiestamente contrarios al derecho a la seguridad social reconocido en el PIDESC (art. 9) y al derecho a un nivel de vida adecuado, a la mejora continua de sus condiciones de vida y a la protección

protección social de conformidad con el artículo 29 de la Convención”. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado Argentino, CRPD/C/ARG/CO/1, 2012, párr. 46.

⁶⁶ Artículo 1, Inciso G del Anexo 1 del decreto.

⁶⁷ Artículo 1, Inc. F del anexo 1 del decreto

⁶⁸ Para mayor información pueden verse las publicaciones de los diarios Clarín y Página 12 en los siguientes links: https://www.clarin.com/ieco/nuevos-requisitos-ano-cayeron-70000-pensiones-discapacitados_0_rk2T_unzb.html y <https://www.pagina12.com.ar/43813-el-ajuste-donde-mas-duele>

⁶⁹ Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/45809-cambiemos-una-menor-cobertura-social-por-ahorro-fiscal>

⁷⁰ Ante la falta de datos oficiales, ACIJ documentó los casos de las personas que se contactaron en busca de asesoramiento y pudo constatar que la suspensión masiva e indiscriminada de las prestaciones se hizo, en la totalidad de los casos, desconociendo los procedimientos vigentes, sin tener en cuenta los gastos adicionales en que incurren las familias de personas con discapacidad, y sin notificación previa de la decisión.

social sin discriminación garantizado por la CDPD (art. 28). Asimismo, se constituye como una barrera al pleno goce de otros derechos básicos tales como el derecho a la igualdad y no discriminación, a la salud, a vivir de manera independiente y ser incluido en la comunidad.

Luego de numerosas decisiones judiciales que ordenaron el restablecimiento de las pensiones⁷¹, el Estado nacional se comprometió a rever la medida y a restituir las pensiones suspendidas “por error” sin precisar qué se consideraría erróneo y sin tener en cuenta que la sola violación del debido proceso administrativo imponía la restitución de la totalidad de las prestaciones suspendidas. Además, la restitución se produciría ante la denuncia de la persona perjudicada, lo cual conducía a una inversión de la carga de la prueba contraria a derecho: no era el Estado quien debía justificar la suspensión de una pensión sino la persona quien debía demostrar su derecho a recibirla. Si bien se han restituido muchas pensiones, otras continúan suspendidas, y el Estado no brinda información detallada al respecto.

El gobierno sí ha informado que trabajará en reformas normativas, sin especificar el sentido en el cual irían dichas reformas y sus alcances⁷². En este punto, cabe señalar que de la información presupuestaria disponible, surge que la cantidad de personas contempladas como beneficiarias de dichas pensiones ha disminuido de 1.063.653 en 2017 a 1.003.661 en 2018⁷³.

En oportunidad de analizar el informe periódico presentado por el Estado argentino, el Comité le solicitó que informara cómo se garantizará -en el contexto de las reformas del régimen no contributivo para las personas con discapacidad- la idoneidad del monto de los beneficios, los requisitos para recibirlos y los procedimientos para acceder a ellos. El Estado, sin embargo, ha brindado una respuesta parcial, limitándose a responder que los hijos con discapacidad tienen derecho a una asignación familiar vitalicia y a informar sus valores actualizados. Mencionó asimismo que se ha incorporado un subsistema no contributivo al régimen de asignaciones familiares de aplicación -entre otros- a los beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez, el cual se financia con los recursos del régimen previsional, y que los requisitos y procedimientos para acceder a ellas son los establecidos en la ley 24.714.

PREGUNTAS SUGERIDAS

- ¿Qué criterios aplica actualmente para decidir el otorgamiento de pensiones no contributivas a las personas con discapacidad? ¿Cuál es el plazo establecido en las normas administrativas para definir la asignación o denegatoria de una pensión no contributiva? ¿Cómo que se interpretan los requisitos que la normativa vigente (decreto 432/97) establece para acceder a la prestación?
- ¿Sobre qué fundamentos se adoptaron las medidas de suspensiones y quitas de pensiones? Informe detalladamente la cantidad de altas y bajas producidas en los últimos cuatro años (desagregado año a año) y los motivos de las bajas, así como la cantidad de pensiones que fueron restablecidas con posterioridad a una decisión de suspensión o interrupción.
- ¿Qué procedimientos administrativos se aplicaron anteriormente y se aplican actualmente para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso en forma previa a la suspensión o interrupción de prestaciones de seguridad social y en qué actos administrativos se establecen los plazos y características de dichos procesos?

⁷¹ Información disponible en: <http://www.rionegro.com.ar/viedma/fallo-a-favor-de-la-restitucion-de-pensiones-para-discapacitados-FJ3038465> y <https://www.pagina12.com.ar/48824-lesiona-derechos-de-orden-alimentario>

⁷² Información disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/57546-pensiones-en-riesgo>

⁷³ La información desagregada sobre “Atención de Pensiones por Invalidez” de 2017 se encuentra disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2017/jurent/pdf/D17J85.pdf>. La misma información para 2018 está disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/jurent/pdf/D18E917.pdf>. En los últimos días se realizaron protestas por los recortes, que implicó falta de pago a los prestadores e interrupción de los servicios. Véase: <https://www.pagina12.com.ar/138858-contra-el-ajuste-en-discapacidad>; <http://www.lavoz.com.ar/galerias/marcha-de-prestadores-de-discapacidad-por-centro-de-ciudad?item=1>; <https://www.tiempoar.com.ar/nota/las-prestaciones-para-personas-con-discapacidad-en-riesgo-por-el-atraso-en-los-pagos>

- En caso de preverse una modificación normativa en los criterios para el otorgamiento de las pensiones, ¿cuál será la orientación y los lineamientos de dicha reforma y de qué manera se instrumentará la participación de personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en la modificación de la normativa y su adecuación al PIDESC y la CDPD?
- ¿Cuántas solicitudes se encuentran actualmente pendientes de resolución? ¿Cuál es el plazo promedio que transcurren entre la solicitud de pensión y la resolución del organismo competente?

RECOMENDACIONES PROPUESTAS

- Que reforme la normativa que regula el otorgamiento de pensiones no contributivas en línea con las obligaciones que surgen del PIDESC y de la CDPD, eliminando los requisitos que condicionen su percepción a los “grados de incapacidad” o a la situación socioeconómica o ingresos de su entorno familiar, y que garantice que la interpretación de las normas sea progresiva y no restrictiva de derechos.
- Que establezca las pensiones suspendidas en violación del derecho de defensa y del debido proceso que aún no han sido sustituidas.
- Que adopte medidas para evitar dilaciones en el sistema de otorgamiento de pensiones no contributivas por discapacidad y que garantice que sus montos permitan un nivel de vida adecuado.

DERECHO A UN HÁBITAT DIGNO. ACCESO A LA VIVIENDA Y A LOS SERVICIOS BÁSICOS (art.11 - derecho a un nivel de vida adecuado)

La República Argentina presenta un persistente déficit en materia habitacional que afecta a aproximadamente al 30% de los hogares, según se registró en los últimos 3 censos nacionales de población y vivienda. El relevamiento realizado por el Registro Nacional de Barrios Populares en Integración Urbana⁷⁴ (RENABAP) indicó que a fines de 2016 existían aproximadamente 4200 asentamientos informales, donde vivían cerca de 800.000 familias. A su vez, la Encuesta Permanente de Hogares de 2017⁷⁵ relevó que más del 10% de las viviendas de todo el país no está conectada a la red de agua y más del 30% carece de servicios cloacales. Además, el 7% está localizada a menos de 300 metros de un basural, el 11,7% se asienta en zonas inundables y el 12,4% no cuenta con calidad constructiva suficiente. Casi el 29% de los hogares no accede a la red de gas y el 13,5% vive bajo un régimen de tenencia informal de su vivienda.

Modificaciones en la política habitacional a nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires

Recortes en obra pública

Históricamente la Argentina ha implementado una política tradicional de construcción y mejoramiento de viviendas y redes domiciliarias, y de instalaciones estructurales de infraestructura de servicios básicos. Estas políticas han sido implementadas con una visión sectorial y sin articulación con las políticas territoriales y ambientales por lo cual siempre tuvieron un alcance remedial limitado⁷⁶. Sin embargo han sido importantes para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de quienes viven en condiciones habitacionales precarias. El Estado Nacional ha sostenido, desde la década de los años 40 del siglo pasado, un nivel de financiamiento importante en este tipo de obras.

⁷⁴ Registro creado a través del Decreto 358 de 2017, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete nacional, con el objetivo de “registrar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas”. Para más información ver: <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>

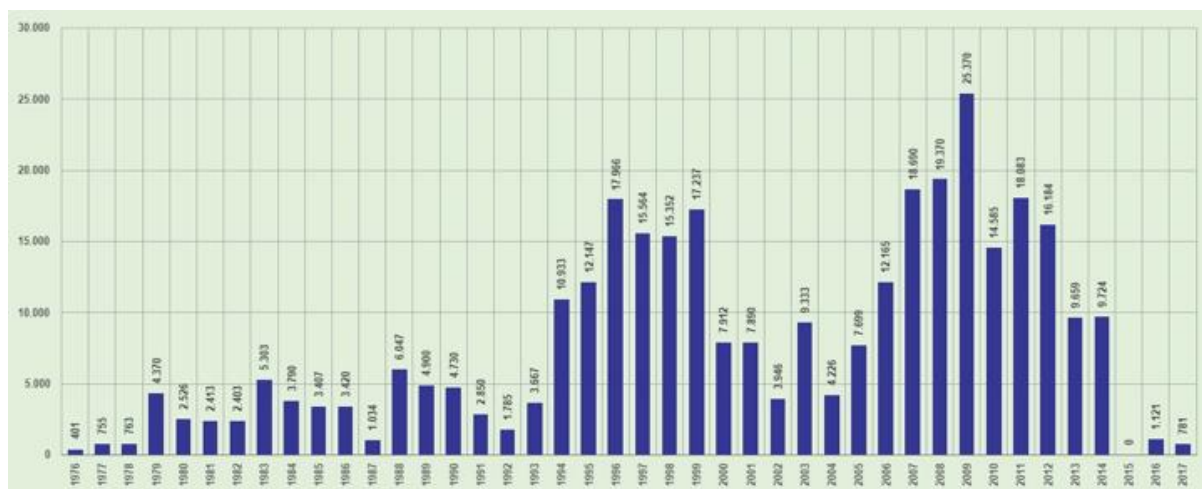
⁷⁵ Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁷⁶ Para más información ver, “Diseño e implementación de políticas territoriales integrales”, en *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas/>

En los últimos dos años la inversión en construcción y mejoramiento de viviendas, en redes de infraestructura y en el mejoramiento del espacio público ha sufrido fuertes recortes. Entre mediados de 2017 y 2018 las transferencias para gastos de capital se redujeron un 38,6%, y esta reducción se concentró mayormente en obras de Vivienda y Urbanismo, Transporte y Agua Potable y Alcantarillado⁷⁷. Esto se refleja en la caída en la participación del gasto público sobre el presupuesto total de obras destinadas al mejoramiento del hábitat. La categoría vivienda y urbanismo se redujo un 50% entre 2015 y 2016, del 2,2% al 1,1%, y repuntó levemente en 2017 al 1,3%. La participación de la inversión destinada a obras de agua y alcantarillado cayó del 2% al 1,4%, entre 2015 y 2016 y en 2017 se desplomó al 0,3%⁷⁸.

Respecto de la inversión destinada a la construcción y mejoramiento de viviendas, lamentablemente no se cuenta con datos certeros ya que el Estado nacional ha dejado de publicar información al respecto. Los últimos datos oficiales publicados datan de 2014.

En la provincia de Buenos Aires, donde se concentra cerca del 40% del déficit habitacional del país, la disminución del gasto destinado a los programas habitacionales también fue significativa. Según lo informado por el propio Instituto de la Vivienda, al 31 de diciembre de 2017 sólo se encontraban en ejecución 3508 viviendas y en el primer semestre de ese año se habían terminado de construir 669 viviendas. Esto supone una fuerte reducción de la producción de vivienda social, tal como se puede observar en el gráfico siguiente:



Fuente: Elaboración propia en base a información del Consejo Nacional de la Vivienda y del Instituto de la Vivienda de Buenos Aires

La información sobre la cantidad de viviendas construidas no es información de acceso público desde 2015. El CELS tuvo acceso a estos datos a través de un pedido de información pública que sólo fue respondido, parcialmente, luego de ser judicializado.

Además, el Estado provincial desarticuló a nivel institucional la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, aprobada en 2012, que reconoce principios e instrumentos de gestión urbana para promover procesos de producción de ciudad más justos e inclusivos⁷⁹. A través de una reforma de la estructura del gabinete aprobada a comienzos de 2018, el gobierno provincial ha fragmentado la implementación de la ley en tres carteras diferentes: el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Ministerio de Desarrollo Social y la Jefatura de Gabinete. Los antecedentes de fragmentación

⁷⁷ Asociación Argentina de Análisis Presupuestario, *Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional*, junio 2018. Disponible en: <http://www.asap.org.ar/wp-content/uploads/2018/07/infoasapn0618.pdf>

⁷⁸ Lanfranchi, Granero, Duarte, "Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina", CIPPEC: 2016.

⁷⁹ La actual Relatora de vivienda adecuada de Naciones Unidas, Leilani Farha, destacó esta norma en dos de sus informes como una herramienta valiosa e innovadora para hacer efectivo el cumplimiento del derecho a la vivienda. Ver informe sobre el rol de las autoridades locales (A/HRC/28/62) y su informe sobre estrategias de vivienda (A/HRC/37/53).

institucional en la implementación de las políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires generan preocupación respecto del abordaje integral y complejo de la problemática habitacional que promueve la ley.

Asociaciones Público-Privadas (APPs): riesgos para el desarrollo de infraestructura social básica y acceso a servicios sociales

El gobierno argentino actual, alineado con lo que vienen siendo las recomendaciones en la materia de distintas instituciones multilaterales, ha dado un nuevo impulso al sistema de asociaciones público-privadas. El argumento central es que estos mecanismos permitirían acercar financiamiento privado y sustituir de esta forma los actuales recursos, de hecho inexistentes, por parte del presupuesto público. Para ello, el gobierno ha establecido un nuevo régimen de APPs con la entrada en vigencia de la Ley 27328 y su decreto reglamentario 118/17.

Si bien la aplicación efectiva del nuevo régimen se ha iniciado con una serie de megaproyectos de infraestructura vial⁸⁰, también se contempla que este mecanismo sea usado en la construcción de viviendas⁸¹ y en la provisión de infraestructura de saneamiento y agua potable⁸².

La experiencia internacional existente en la materia, así como la poca claridad en la manera en que efectivamente se van a implementar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas⁸³, ponen dudas sobre la efectividad de esta estrategia, y consecuentemente sobre las implicancias que puede tener para el acceso y goce de derechos sociales básicos, con el acceso a agua potable, saneamiento básico, salud, entre otros.

Particularmente se señalan como aspectos problemáticos: i) la pretensión de securitización de estos mecanismos lo que puede implicar procesos de endeudamiento futuros severos para el Estado⁸⁴; ii) la limitación al acceso por la implementación de diferentes mecanismos de co-pago en las prestaciones; iii) el incremento en el costo fiscal, al resultar el Estado el garante de la rentabilidad de las inversiones.

Créditos hipotecarios

El recorte en el presupuesto destinado a políticas habitacionales se entiende como parte de una decisión más amplia y estructural. Ésta consiste en reorientar la política habitacional hacia mecanismos del sector financiero. El Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano nacional describió esta orientación como “la evolución de un Estado netamente ‘constructor’ a uno ‘facilitador’”. Es decir que no sea el que genere las soluciones habitacionales sino que co-invierta con el sector privado⁸⁵.

Esto resulta preocupante en tanto la experiencia internacional, y latinoamericana en particular ha demostrado las fuertes limitaciones de resolver el déficit habitacional a través de mecanismos de mercado orientados exclusivamente a la demanda, sin intervenir sobre la oferta. Los casos de Chile, Costa Rica o México muestran sobradamente que dejar en manos del mercado las decisiones de desarrollo urbano y de localización y construcción de la vivienda social y limitar las políticas estatales a la promoción del financiamiento y a la asistencia compensatoria en los barrios populares lleva a una mayor especulación del precio del suelo, profundiza la fractura urbana y la segregación social⁸⁶. La

⁸⁰ <http://ppp.vialidad.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/PROYECTO-3.pdf>

⁸¹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/programas-de-asociacion-publico-privada-para-hacer-mas-viviendas-en-chaco>

⁸² <https://www.argentina.gob.ar/asociacion-publico-privada/programa-de-ppp-en-agua-potable-y-saneamiento>

⁸³ <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2018/03/Las-Asociaciones-público-privadas-en-Argentina.pdf>

⁸⁴ <https://www.eurodad.org/files/pdf/5b66f9071ddec.pdf>

⁸⁵ “Le pusimos la pelota delante del arco al sector”. Entrevista al Subsecretario de Vivienda de la Nación, Iván Kerr, en el diario La Nación. 1ero de julio de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2038542-ivan-kerr-le-pusimos-la-pelota-delante-del-arco-al-sector>

⁸⁶ A. Rodríguez y A. Sugranyes (comps.), Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2005; y M. Cohen y otros (comps.), Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina, Buenos Aires, The New School University, Café de las Ciudades, 2016

actual relatora de vivienda, Leilani Farha, ha advertido sobre esto en su informe sobre financiarización de la vivienda.”⁸⁷

Para promover el mercado de créditos hipotecarios el Estado nacional creó la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), esto es, un valor de referencia para establecer el monto de los créditos hipotecarios. El mismo se actualiza de acuerdo a un Coeficiente de Estabilización de Referencia, basado en la variación del Índice de Precios al Consumidor. Las condiciones de los créditos otorgados con este instrumento son más accesibles que las condiciones de los créditos de mercado, lo cual se ha reflejado en un aumento sustancial del stock de créditos hipotecarios en 2017.

Sin embargo, la opción crediticia ha mostrado rápidamente sus limitaciones como instrumento de política habitacional de largo plazo y a gran escala. La fuerte devaluación que ha sufrido el peso argentino en el segundo trimestre de 2018 se ha traducido en un fuerte incremento de los precios en general, y del valor de los inmuebles en particular⁸⁸. Esto ha impactado directamente en el valor las UVA, que se incrementaron casi un 11% en sólo 4 meses: su valor pasó de 22,61 el primero de abril de 2018 a 25,05 el primero de agosto de 2018. Desde el lanzamiento de las UVA, dos años atrás, el incremento fue de 68%⁸⁹. En un contexto donde los acuerdos de actualización salarial han quedado rezagados respecto de la inflación, este criterio de indexación ha resultado muy perjudicial para la clase media asalariada. Esto ha impactado en la demanda de créditos hipotecarios, que se redujo sustancialmente. El monto de créditos otorgado por UVA's ha disminuido un 60% entre marzo y junio de 2018⁹⁰. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires las escrituras con crédito hipotecario en junio de 2018 cayeron un 52,7% respecto a mayo y un 25% interanual, según el Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires⁹¹.

Desalojos en el ámbito urbano⁹²

En la Argentina se producen desalojos forzosos sin las mínimas garantías, ejercidos con altos niveles de violencia y sin contemplar soluciones habitacionales alternativas. Con frecuencia las órdenes de desalojo se dictan sin contemplar instancias previas de diálogo o sin otorgar la posibilidad de defensa a las personas afectadas. Los jueces tienden a desentenderse de la ejecución de su sentencia: no incluyen en sus fallos medidas para garantizar que el proceso se realice acorde a derecho y no están presentes en el momento del desalojo. A través de registros informales de organizaciones de la sociedad civil se ha tomado conocimiento de por lo menos 44 casos de desalojos forzosos en distintas provincias del país⁹³ en el último año y medio. La falta de información oficial respecto de esta cuestión, sin embargo, impide dimensionar la verdadera escala del problema. Además dificulta el diseño de políticas públicas adecuadas para abordarlo.

En el plano jurídico, persiste la ausencia de protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad provinciales y nacionales a los estándares establecidos por la legislación internacional de derechos humanos, que contemplen instancias de control político antes, durante y luego del procedimiento. En particular, no se registran avances en función a las últimas Observaciones finales del Comité, en las

⁸⁷ Ver párrafo 50 del informe, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/009/61/PDF/G1700961.pdf?OpenElement>

⁸⁸ El mercado inmobiliario argentino está informalmente dolarizado desde mediados de la década del setenta, aproximadamente.

⁸⁹ Para más información ver: http://www.bcra.gov.ar/publicacionesestadisticas/Principales_variables_datos.asp

⁹⁰ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/2152442-cayo-60-el-otorgamiento-de-creditos-uva-desde-que-se-acelero-la-devaluacion>

⁹¹ Ver: <https://www.colegio-escribanos.org.ar/index.php/category/estadisticas-de-escrituras/>

⁹² Esta sección fue elaborada en conjunto con TECHO

⁹³ Ocho casos de desalojos en la Provincia de Córdoba; doce en Provincia de Buenos Aires; uno en Ciudad de Buenos Aires; cuatro en la Provincia de Río Negro; tres en la Provincia de Santa Fe; seis en la Provincia de Mendoza; dos en la Provincia de Santiago del Estero; seis en Misiones; uno en Corrientes; uno en Formosa; dos en Entre Ríos; uno en San Luis y uno en Chaco.

cuales se instaba al Estado argentino a adoptar medidas para garantizar alternativas habitacionales a las familias desalojadas⁹⁴.

El bloque oficialista presentó en el Congreso el proyecto de ley de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial que, entre otras medidas, propone suspender los desalojos por un plazo de cuatro años (Ver recuadro). De aprobarse el proyecto, esta medida sin dudas supondrá un límite claro a los procedimientos de desalojos forzosos y, por lo tanto, una mejora sustantiva en las condiciones de previsibilidad de los habitantes de los asentamientos informales. Sin embargo resulta imprescindible que el Estado adopte las medidas necesarias para modificar la situación en términos estructurales. Esto supone, entre otras medidas, avanzar en la constitución de un marco jurídico que regule los procedimientos de desalojos de forma específica y de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.

PREGUNTAS SUGERIDAS

- ¿De qué manera prevé evitar un aumento del déficit habitacional, considerando el descenso en los niveles de inversión pública destinados a obras de vivienda y de infraestructura de servicios básicos?
- ¿Qué mecanismos prevé poner en marcha para garantizar la articulación entre los tres organismos responsables de implementar la Ley de Acceso Justo al Hábitat en el marco de la Provincia de Buenos Aires? ¿Qué acciones tiene previsto llevar a cabo para promover su implementación a nivel de los gobiernos locales?
- ¿Qué políticas tiene previsto implementar para contrarrestar los efectos negativos de las prácticas especulativas del mercado inmobiliario en el cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda? ¿Qué políticas implementará para garantizar la oferta de suelo adecuado para sectores medios y bajos en el ámbito urbano?
- ¿Qué evaluaciones se han realizado que demuestren que el costo fiscal y el rendimiento de largo plazo de las APPs es menor que el costo directo de la inversión pública directa?
- ¿Cuándo y cómo se reglamentarán los mecanismos de control y transparencia de las APPs en el marco del nuevo régimen para el sector?
- ¿Qué decisión tomará el gobierno argentino respecto de las empresas ya participantes en acuerdos de APPs (en el régimen vial) y que hoy están siendo investigadas por denuncias de cohecho?

RECOMENDACIONES PROPUESTAS

- Publicar los números oficiales de construcción de viviendas en el marco de los programas impulsados por el Estado nacional, desagregados por provincias, desde el año 2015.
- Haga pública la información sobre construcción de viviendas en el marco de programas provinciales, desde el año 2015.
- Revisar los mecanismos de securitización de las APPs en línea con los riesgos que implican para las finanzas públicas futuras.
- Reglamentar con urgencia mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el marco del nuevo régimen de APPs.
- Asegurar que las APPs realicen ex ante evaluaciones de impacto de género y ambiental de las inversiones.
- Crear un registro que centralice la información sobre los procesos desalojos efectuados a nivel federal e invitar a las provincias a adherir y contribuir con información respecto de los desalojos efectuados a nivel provincial.

⁹⁴ En sus Observaciones finales de 2011, el Comité instó al Estado argentino “a que adopte medidas específicas, legislativas o de otro tipo, para que las personas que han sido víctimas de desalojos forzosos puedan obtener alojamiento alternativo o una indemnización justa y equitativa de acuerdo con lo establecido en la Observación general N° 7 1997), relativa a los desalojos forzosos”. (apartado 21, pf. 2°)

- Aprobar un protocolo nacional de actuación de las fuerzas federales de seguridad acorde a los estándares internacionales, en casos de desalojos.
- Crear instancias de mediación judicial con representación de las partes en conflicto, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo provincial y local con el fin de encontrar soluciones alternativas al desalojo y/o garantizar el derecho a la vivienda de los hogares afectados.

Violencia institucional en protestas por defensa de los DESC y en conflictos de tierras

A pesar de lo informado por el Estado en su respuesta a la pregunta 2 de la Lista, desde comienzos de 2016 el Gobierno Nacional tomó decisiones y emitió claros mensajes intimidatorios hacia las personas involucradas en protestas y otras formas de conflictividad social, en un contexto en el cual esta conflictividad viene en aumento debido a una serie de medidas económicas y sociales de carácter regresivo. Muchas intervenciones del Poder Judicial, tanto federal como de las provincias, también se alinearon con esta política intimidatoria que tiene como efecto concreto la limitación del ejercicio del derecho a la protesta. También gobiernos provinciales o locales recurrieron a la intimidación, la represión y la criminalización como forma de resolver conflictos sociales. Entre varios hechos, se destacan:

- La criminalización de la dirigente Milagro Sala y de su agrupación, la Organización Barrial Túpac Amaru, en la provincia de Jujuy desde principios de 2016 hasta ahora.⁹⁵
- Reiteradas represiones violentas a trabajadores de ingenios azucareros en la provincia de Salta⁹⁶ y Jujuy⁹⁷
- El desalojo violento de los docentes que, como modo de reclamo salarial, intentaban instalar una Escuela Itinerante en la plaza frente al Congreso Nacional en la Ciudad de Buenos Aires⁹⁸
- Reiterados episodios de represión policial violenta a indígenas wichi que reclaman tierras en las provincias de Chaco y Formosa⁹⁹
- Graves episodios de represión a distintas comunidades mapuches que reclaman tierras en las provincias de Chubut, Río Negro y Neuquén¹⁰⁰.
- Represión y detención de quince mujeres y cinco hombres luego de la movilización por el Paro Internacional de Mujeres, el 8 de marzo de 2017 en la Ciudad de Buenos Aires¹⁰¹
- Represión a un grupo de manifestantes de movimientos sociales frente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en la Ciudad de Buenos Aires, el 28 de junio de 2017¹⁰²
- Represión policial violenta y detención de decenas de manifestantes en las movilizaciones contra la reforma previsional, en la Ciudad de Buenos Aires, el 14 y 18 de diciembre de 2017¹⁰³
- Desalojo violento de asentamientos en la localidad de Juárez Celman, provincia de Córdoba, el 1 de junio de 2018¹⁰⁴
- Represión a trabajadores del astillero Río Santiago, en La Plata, el 21 de agosto de 2018¹⁰⁵

⁹⁵ <https://www.pagina12.com.ar/130013-un-juicio-con-pocas-garantias>

⁹⁶ <https://www.pagina12.com.ar/94786-reprimen-a-trabajadores-de-un-ingenio-en-salta>

⁹⁷ <https://www.tiempoar.com.ar/nota/represion-en-jujuy-la-policia-embistio-con-gases-y-balas-de-goma-a-trabajadores-del-ingenio-la-esperanza>

⁹⁸ <https://www.diariopopular.com.ar/politica/violento-desalojo-docentes-que-instalaban-una-escuela-itinerante-n306060>

⁹⁹ <http://www.eldisenso.com/politica/represion-formosa-ninos-wichis-baleados-la-policia/>

¹⁰⁰ <http://www.perfil.com/noticias/sociedad/chubut-dos-heridos-graves-en-la-comunidad-mapuche.phtml>, <https://notasperiodismopopular.com.ar/2018/07/19/denuncian-represion-comunidad-mapuche-bariloche/>, <http://www.infonews.com/nota/310559/otra-represion-contra-la-nacion-mapuche>

¹⁰¹ <https://www.lanacion.com.ar/1991570-denuncian-que-las-detenciones-en-la-marcha-de-mujeres-fueron-arbitrarias>

¹⁰² <http://www.perfil.com/noticias/politica/asi-fue-la-represion-a-los-manifestantes-en-la-avenida-9-de-julio.phtml>

¹⁰³ <https://www.cronista.com/economiapolitica/Protesta-y-represion-Imagenes-de-una-jornada-violenta-20171214-0096.html>, <https://www.pagina12.com.ar/82579-palos-perros-y-gas-pimienta>, <https://www.tiempoar.com.ar/nota/las-imagenes-de-la-represion>

¹⁰⁴ <https://latinta.com.ar/2018/06/desalojo-juarez-celman-destrozando-viviendas/>

¹⁰⁵ <https://www.minutouno.com/notas/3085021-violenta-represion-trabajadores-del-astillero-rio-santiago>

Entre los principales aspectos de la respuesta estatal violenta se encuentran: el uso irracional de la fuerza policial en operativos violentos y desproporcionados; otras prácticas policiales irregulares o ilegales, incluidos golpes y apremios a manifestantes y a detenidos; la ausencia de control judicial sobre la actuación judicial; la judicialización de manifestantes; el uso de tipos penales graves a los que se recurre de manera arbitraria y fuera de precedentes; y la invención de un “fenómeno terrorista” para justificar intervenciones violentas en disputas por la tierra. A estos puntos se suma la ausencia de dispositivos para la negociación tanto de las demandas de fondo como de las características de la protesta.

Las represiones policiales registradas en los últimos meses se caracterizaron por el uso irracional e ilegal de la fuerza. En la mayor parte de los casos se trató de un uso desproporcionado de las llamadas “armas menos letales”, principalmente balas de goma e irritantes químicos. Manifestantes y transeúntes resultaron heridos en el rostro con el impacto de balas de goma, lo que indica que los policías dispararon directamente al cuerpo y a la cabeza con el supuesto fin de dispersarlos. Las fuerzas de seguridad hicieron un uso abusivo de los disuasivos químicos como el gas pimienta, que fue utilizado en situaciones injustificadas. En algunas ocasiones, como la movilización del 18 de diciembre de 2017 en protesta por la reforma previsional, la presencia de grupos de manifestantes que arrojaban piedras fue tomada como excusa para atacar y disolver una manifestación de varias decenas de miles de personas.

El estándar que indica que los policías que intervienen en conflictos sociales no deberían portar armas letales fue transgredido en distintas circunstancias. Sin duda la más grave fue en los operativos que siguieron al desalojo de la comunidad mapuche Lafken Winkul Mapu, en el Lago Mascardi, provincia de Río Negro, en noviembre de 2017. Allí el Ministerio de Seguridad de la Nación ordenó desplegar equipos tácticos que terminaron asesinando al joven mapuche Rafael Nahuel.

Al mismo tiempo, en distintos episodios se registró un uso ilegal de la fuerza física que incluyó golpes y patadas a los manifestantes, hostigamiento verbal, insultos y amenazas hacia las personas aprehendidas. Incluso instrumentos del trabajo policial como las motocicletas, que no constituyen armas, fueron utilizadas para lastimar a manifestantes pasando por encima de sus cuerpos.

Además del uso irracional de la fuerza, en distintas intervenciones policiales se registraron otras irregularidades. Se reiteraron episodios de lo que denominamos cacerías policiales. Son intervenciones en las que la policía persigue a los manifestantes –y a otras personas– con objetivos que no tienen que ver con levantar un corte o dispersar la protesta sino con detener, intimidar y disciplinar. Estas detenciones son frecuentemente “al voleo” y arbitrarias. Las persecuciones ocurren, en general, cuando la manifestación ya se disolvió y las personas están solas o en grupos pequeños, es decir, cuando son más vulnerables a la actuación de la policía y hay menos, o no hay, testigos. Las actas policiales siempre indican que las personas detenidas estaban haciendo desmanes o resistiendo a la autoridad, pero no brindan pruebas de ello. En Chubut, la Gendarmería Nacional protagonizó una versión aún más violenta de estas cacerías al ingresar a un predio para perseguir a un grupo de mapuches que habían estado cortando una ruta. A pesar de que el corte ya se había levantado, y con la excusa de que los mapuches tiraban piedras, más de cincuenta gendarmes ingresaron al predio y persiguieron a los integrantes de la comunidad disparando balas de goma y tirando piedrazos. Santiago Maldonado murió intentando huir de este operativo.

Otro punto de preocupación es la presencia reiterada de policías sin identificación. En la ciudad de Buenos Aires, la ley de seguridad pública sancionada en 2016 establece que “es obligatorio para todo el personal policial interviniente en manifestaciones públicas portar una identificación clara que pueda advertirse a simple vista en los uniformes correspondientes”¹⁰⁶. Esta práctica irregular se registró

¹⁰⁶ Ley 5688 art. 100.

también en la provincia de Buenos Aires durante la represión a los trabajadores del astillero Río Santiago en La Plata el 21 de agosto de 2018.

A la actuación violenta y arbitraria de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones se suman intervenciones judiciales que criminalizan e intimidan a los manifestantes. Durante 2016, 2017 y 2018 se acentuó la persecución penal y contravencional de organizaciones, militantes y activistas por hechos o situaciones relacionados con el ejercicio de derechos humanos: fueron frecuentes las detenciones, la multiplicación de denuncias, la activación de causas judiciales que estaban olvidadas o su culminación con condenas, las multas y clausuras a las organizaciones sociales y sindicales. Las prácticas de amedrentamiento a manifestantes registradas durante 2017 en la ciudad de Buenos Aires incluyen la decisión de incomunicar a las personas detenidas en comisarías, situación que se puede extender hasta 72 horas (3 días) con convalidación judicial. En el mismo sentido de mensajes intimidatorios hacia los manifestantes, se observa una estrategia judicial, que responde a una orden política, de acusar a las personas detenidas de “intimidación pública”. El uso de esta figura penal es una novedad entre las prácticas de criminalización de la protesta. Se trata de un delito de competencia federal.

Finalmente, cabe resaltar la gravedad del abordaje violento que el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales vienen haciendo de los conflictos por el acceso a la tierra que involucran a comunidades mapuche. En diversos documentos e intervenciones públicas de los últimos dos años el gobierno nacional asoció con actividades terroristas a distintos grupos mapuches que desde hace años reclaman el acceso a tierras que están en manos de privados o del Estado en la Patagonia. En un documento interno del Ministerio de Seguridad de la Nación se afirma que grupos mapuches “se proponen imponer sus ideas por la fuerza” y que por ello sus acciones, “usurpaciones de territorios, incendios, daños, amenazas”, constituirían delitos federales¹⁰⁷. En esta línea, a partir de información de dudoso origen, el gobierno construyó la idea de que existe una organización, la RAM (Resistencia Ancestral Mapuche), con prácticas violentas y vinculaciones con organizaciones armadas de otras partes del mundo, cuyo objetivo sería “imponer una república autónoma y mapuche en el medio de la Argentina”¹⁰⁸. En diciembre de 2017 se presentó un documento sobre esta supuesta organización en el que se le imputan diversos delitos, desde pintar grafitis hasta homicidios, aunque no se presenta ninguna prueba concluyente que los vincule con esos hechos dispersos. Abundan fotos de manifestantes y de materiales secuestrados en allanamientos como serruchos y otras herramientas de carpintería, y algunas armas viejas de uso común en zonas rurales¹⁰⁹.

Más allá de que no hay certeza sobre la estructura, tamaño y capacidades de esta organización (si es que existe), el Ministerio de Seguridad de la Nación no duda en aplicar la etiqueta “RAM” a diversas comunidades mapuche en conflicto por las tierras. Las actas policiales elaboradas por las fuerzas de seguridad en los operativos que terminaron con las muertes de Santiago Maldonado y de Rafael Nahuel denominan “RAM” a las comunidades Pu Lof y Lafken Winkul Mapu. Esta generalización sin base empírica favorece el abordaje violento de conflictos sociales, ya que se argumenta que los grupos que reclaman son peligrosos. Esto resulta evidente en el caso del operativo en el lago Mascarcardi que terminó con la vida de Rafael Nahuel: se ordenó la intervención de un grupo táctico de la Prefectura Naval para rastrillar la zona debido a la supuesta peligrosidad del grupo, y tras un supuesto enfrentamiento el operativo derivó en el asesinato de una persona por la espalda. También el operativo en el que murió Santiago Maldonado fue desproporcionado, ya que se movilizaron más de 120 gendarmes para perseguir a ocho manifestantes.

PREGUNTAS SUGERIDAS

¹⁰⁷ “Resultados de gestión – Ministerio de Seguridad de la Nación”, 30 de agosto de 2016

¹⁰⁸<http://www.perfil.com/politica/bullrich-no-permitiremos-que-impongan-una-republica-autonoma-mapuche-.phtml>

¹⁰⁹ “R.A.M. Informe conjunto realizado entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y los Gobiernos de las Provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut”, diciembre de 2017.

- ¿Qué está haciendo el gobierno nacional para incorporar en la normativa nacional y provincial los criterios de actuación policial en protestas incluidos en la Resolución 210/11 del Ministerio de Seguridad de la Nación?
- ¿Qué medidas están tomando los gobiernos nacional y provinciales para evitar la presencia de policías sin identificación en las manifestaciones públicas, hecho que viene ocurriendo de manera reiterada en los últimos dos años?
- ¿Qué medidas está adoptando el gobierno nacional para abordar de manera no violenta los reclamos por acceso a la tierra de las comunidades mapuche de la Patagonia?

RECOMENDACIONES PROPUESTAS

- Que el Estado nacional y los Estados provinciales incorporen a su normativa y a los protocolos que regulan la actuación de las fuerzas policiales en manifestaciones públicas los estándares y criterios incluidos en el anexo de la Resolución 210/11 del Ministerio de Seguridad de la Nación, titulado “Criterios mínimos para el desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en manifestaciones públicas”.

Otros temas institucionales.

Vacancia del Defensor del Pueblo de la Nación

A pesar de la recomendación del Comité en las Observaciones Finales de 2011¹¹⁰, desde 2009 el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación se mantiene vacante. En 2016 la Corte Suprema de Justicia de la Nación advirtió al Congreso nacional acerca de la necesidad de dar cobertura al cargo¹¹¹, y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo falló en el marco de un amparo presentado por diversas organizaciones de la sociedad civil, exhortando a ambas Cámaras del Congreso a que iniciaran el procedimiento de designación contemplado en la Ley 24.284¹¹². En 2017, un grupo de organizaciones presentamos un documento ante la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo¹¹³, con recomendaciones elaboradas en base a estándares internacionales y nacionales sobre selección de funcionarios públicos, que tienen como fin lograr un procedimiento abierto, transparente, participativo y que promueva el debate robusto para la selección del Defensor del Pueblo. La Comisión Bicameral decidió elevar al Congreso de la Nación las candidaturas de Humberto Roggero, Jorge Sarghini y Alejandro Amor, sin implementar proceso participativo alguno de personas y organizaciones de la sociedad civil, ni explicar cuáles fueron los méritos que la llevaron a seleccionar esos tres candidatos.¹¹⁴ Ante la presión ejercida por las organizaciones, así como la falta de consenso en el Poder Legislativo produjo la caída de la terna propuesta, y la postergación del debate. Durante el año 2018 el Congreso no constituyó la Comisión Bicameral encargada de elegir al/la candidato/a, ni se presentaron candidaturas de ningún tipo.

¹¹⁰ Ver Párrafo 7 de las Observaciones Finales para Argentina de 2011: “El Comité recomienda al Estado parte que considere la posibilidad de modificar los procedimientos de nombramiento del Defensor del Pueblo para poder cubrir ese puesto ahora y evitar en el futuro demoras en ese proceso.”

¹¹¹ CSJN, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, FLP 8399/2016. Sentencia del 18 de agosto de 2016.

¹¹² Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso y Administrativo, “Asociación por los Derechos Civiles y otros c/ EN - Honorable Cámara de Senadores de la Nación y otros/ Amparo Ley 16.986”, Causa Nº 1774/2015, sentencia del 18 de agosto de 2016.

¹¹³ Ver: <http://acij.org.ar/comunicado-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-sobre-el-proceso-de-seleccion-del-defensor-del-pueblo/>

¹¹⁴ Un grupo de organizaciones manifestamos manifestaron su preocupación ante organismos internacionales tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos#, y denunciaron que el procedimiento de designación desconoce los “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales” (Principios de París), que representan las normas internacionales mínimas para el establecimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), así como las Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación. Vease en <https://acij.org.ar/poder-ciudadano-y-acij-reclamaron-a-la-onu-por-el-proceso-de-designacion-del-defensor-del-pueblo-de-la-nacion/>

PREGUNTAS SUGERIDAS:

- ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para mejorar el procedimiento de nombramiento, garantizando la transparencia y participación social, además de la aplicación de criterios que lleven a la elección de un/a candidato/a idóneo/a o con reconocida trayectoria en derechos humanos?
- ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para conformar la Comisión Bicameral Permanente de Defensoría del Pueblo?
- ¿Qué medidas adoptó el Estado para poner en marcha el mecanismo de selección del Defensor del Pueblo?
-

RECOMENDACIONES PROPUESTAS:

- Que active el mecanismo de selección del Defensor del Pueblo, instando a seleccionar una/un candidata/o idóneo, mediante un proceso abierto y participativo.

Restricción del acceso a la Justicia de sectores vulnerables: propuesta regresiva de Ley de Procesos Colectivos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación¹¹⁵, elaboró un borrador de anteproyecto de Ley de Procesos Colectivos que en caso de prosperar limitaría seriamente el uso, los alcances y efectividad de las acciones colectivas.¹¹⁶ Más de 40 organizaciones de la sociedad civil manifestamos preocupación por la existencia del borrador de Proyecto de Ley¹¹⁷, y planteamos la gravedad de los déficits de participación y transparencia que vician el proceso de elaboración de este Anteproyecto, así como la inconstitucionalidad de su contenido. El proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley se desarrolló sin la participación de entidades de la sociedad civil que utilizan habitualmente los procesos colectivos previstos en la Constitución Nacional a fin de garantizar derechos como la vida, la salud, la educación, la igualdad y no discriminación, el medio ambiente, derechos de usuarios y consumidores, entre otros.¹¹⁸

PREGUNTAS SUGERIDAS

- ¿Ha considerado revisar el anteproyecto de Ley de Procesos Colectivos elaborado en el marco del Programa Justicia 2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación?

RECOMENDACIONES PROPUESTAS

- Revisar el Proyecto de Ley de Procesos Colectivos con una perspectiva adecuada y no regresiva en materia de acceso a la justicia y garantía de derechos humanos, dando participación a las organizaciones de la sociedad con experiencia en la tramitación de procesos colectivos.

¹¹⁵ El documento fue elaborado en el marco del programa Justicia 2020.

¹¹⁶ Los documentos de esta iniciativa se encuentran disponibles en:

<https://www.justicia2020.gob.ar/eje-civil/ley-procesos-colectivos/>

¹¹⁷ Ver: <http://acij.org.ar/fuerte-rechazo-al-anteproyecto-de-ley-de-procesos-colectivos/>

¹¹⁸ Algunos de los casos en los que las acciones colectivas han sido claves para garantizar derechos fueron: “Benghalensis” que ordenó garantizar el derecho a acceder a tratamiento y medicamentos para personas con VIH, “Mendoza” que ordenó reparar la contaminación del Riachuelo, “Verbitsky” sobre el derecho a condiciones dignas en las cárceles en la provincia de Buenos Aires, “Unión de Usuarios y Consumidores c/TBA” que protegió el derecho a no sufrir discriminación de las personas usuarias de la línea de ferrocarril Sarmiento, “Fundación Mujeres en Igualdad c/Freddo” que protegió el derecho de las mujeres a no sufrir discriminación por las empresas, “Castillo” que ordenó respetar el derecho a educación laica en Salta, “Cepis” que resolvió la nulidad de aumento de tarifas de gas establecido sin audiencia pública.