

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Gonzalo Olmedo

Universidad Católica de Córdoba // Estudiante de doctorado en Ciencia Política

gonzalodental@gmail.com

Eje 11. Estado, Instituciones y Políticas Públicas

**¿Beneficiarios o Ciudadanos Incluidos? El PNBE y el PROGRESAR en la Argentina
desde el Enfoque de Derechos.**

Palabras clave: Enfoque de Derechos; PROGRESAR; PNBE; Transferencias Monetarias Condicionales; Infraestructura Social.

INTRODUCCION

El Estado es y ha sido el actor preponderante en buena parte del siglo XX. A pesar de su temporaria retracción, el rol del mismo se ha visto acentuado y exacerbado desde el comienzo del nuevo siglo. Los incipientes análisis del Estado parten de una concepción centrada en el significado, rol y lugar del Estado. Recientemente el foco ha sido medir, más bien, la efectividad o no del mismo a través de sus actividades (Hernández, 1999). Las políticas públicas son el instrumento que tiene el Estado para hacer frente a los nuevos desafíos que devienen de la constante (y siempre cambiante) inclusión de problemas en la agenda pública (Parmigiani de Barbará, 2014). Concretamente, son éstas las que confieren al Estado la capacidad de ejercer su poder “infraestructural”, institucionalizando y jerarquizando su dominio social (Mann, 1997).

A raíz del surgimiento de factores exógenos que ponían en jaque su rol tradicional, el Estado ha tenido que desarrollar nuevos mecanismos para proteger a la ciudadanía y restablecer su

rol como actor primero. A través de intervenciones motivadas por la demanda, se procura alivianar problemas estructurales como la pobreza, la reinserción escolar y la desigualdad. Por otro lado, las intervenciones motivadas por la oferta tienen como objetivo proveer de herramientas concretas para que los ciudadanos puedan hacer frente a los desafíos del nuevo siglo¹. Las transferencias monetarias condicionadas son algunas de estas herramientas que surgen de la necesidad de intervención para asegurar que los ciudadanos puedan cubrir sus necesidades básicas. La discusión se centra, pues, si es que los recipientes de estas intervenciones estatales son beneficiarios temporarios de políticas paliativas o si en verdad constituyen sujetos de derecho que, como tales, adquieren una jerarquía que debiera ser reconocida por los gobiernos y generadores de políticas públicas.

El objeto de este artículo es realizar una incipiente aproximación al marco de análisis de las políticas de inclusión social en educación sostenidas a través de transferencias monetarias condicionales desde el enfoque de derechos, con el fin de ponerlo a consideración de otros pares académicos. Para ello se analizarán dos programas específicos que explicitan en su diseño el objetivo de incrementar el capital humano. Estos son: El Programa Nacional de Becas Estudiantiles o PNBE (1996) y el Plan Progresar (2014). Específicamente, los objetivos de esta investigación son dos: 1) evaluar la inversión que los gobiernos realizan en infraestructura social en pos de facilitar la reinserción del beneficiario en el sistema educativo; y 2) analizar el significado que gobiernos, beneficiarios y ciudadanos le otorgan a este tipo de políticas; es decir, si es que son vistos como beneficiarios o ciudadanos incluidos. La primera parte de este artículo discute las políticas públicas y una de sus formas más conocidas en las últimas dos décadas en Argentina: las transferencias monetarias condicionadas. Luego se describirá el enfoque de derechos humanos y cómo se articula con las políticas públicas. Por último, se harán algunas conclusiones finales.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TMC

Cualquier definición de política pública requiere un abordaje exhaustivo de conceptos como Estado, gobierno y capacidades estatales. Preferimos, dada la limitación de espacio, saltar este desarrollo y abocarnos específicamente a proveer un escueto mapa conceptual de las

1 Se les llama intervenciones motivadas por la demanda a aquellos incentivos que el programa crea para que los beneficiarios hagan uso de los servicios públicos. En materia concreta de educación, estas intervenciones tienen como fin que los beneficiarios permanezcan o regresen a la educación formal obligatoria (primaria o secundaria) y/o para que sostengan estudios de educación superior. En cambio, las intervenciones motivadas por la oferta son las inversiones que el Estado hace para mejorar o incrementar las capacidades de los servicios públicos ofrecidos. En referencia a la educación, algunos ejemplos son la inversión en infraestructura y equipamiento educativo, el incremento en personal docente o su capacitación y el incremento de la capacidad institucional y administrativa de las escuelas.

instituciones y el origen y desarrollo de las políticas públicas desde el enfoque del nuevo institucionalismo.

Según North (1990), las instituciones representan el medio para reducir costos de transacción e información. Éstas son reglas, mecanismos, procedimientos, y expectativas que orientan, condicionan o restringen el comportamiento humano. Sus funciones son varias, entre las que podemos citar:

- 1) Evitan costos de información y transacción.
- 2) Son exógenas al individuo, pero también son endógenas a la realidad social a la que vivimos.
- 3) Hay multiplicidad de equilibrios; es decir, muchas formas de hacer las cosas.
- 4) Se acumulan a través del tiempo; o sea, son decisiones y dinámicas que fueron tomando forma en el pasado y continúan en el futuro.

Ahora bien, el análisis de los costos de transacción ayuda a explicar la aparición de las instituciones, que surgen como instrumento para minimizar estos costos. Los costos de transacción en la política son más altos que los costos de transacción en la economía. Según North (1990) y Dixit (1996b), esto es así por dos razones: 1. Los problemas que no se pueden resolver entre particulares son transferidos a la arena política y luego al Estado, lo que da lugar a una solución imperfecta (se asume que los particulares siempre negociarán acuerdos eficientes); y 2. En la política no hay quien pueda hacer cumplir las reglas, ya que no existe un estadio superior al mismo Estado. Las instituciones políticas (que representan la estructura de *governance* de las transacciones políticas) afectan las políticas públicas, y por lo tanto, el desarrollo económico, ya que un bajo nivel de institucionalización deviene en una pobre ejecución de políticas públicas. Por ello, Douglas North afirma que “las instituciones importan” (North, 1990, p.1). Esta afirmación, que tuvo lugar a finales del siglo pasado, sin duda, marca un quiebre con el esquema predominante de “Estado obsoleto” y señala el regreso del Estado al primer plano.

Siguiendo esta línea, definiremos a las políticas públicas no bajo una concepción *top-down* (donde las políticas públicas son formuladas por actores gubernamentales sin interacción con el resto de los actores sociales) sino más bien como producto de diálogo y negociación. Elinor Ostrom (1990) provee una definición de política pública que ayuda a entender la implementación de los planes educativos a analizar. La autora la define como un “diálogo de política”, es decir un “curso de acción y negociación” donde otros actores (ya sean inferiores o externos) son requeridos para su diseño e implementación. Cuando actores no gubernamentales tienen incidencia en la elaboración de las políticas públicas (como es el caso

de los organismos internacionales de crédito), es necesario que exista un marco de cooperación entre ambos actores para que la producción e implementación de las políticas sean las adecuadas (Ostrom, 1990).

En este marco, Skocpol (1999) recalca que las capacidades estatales no están determinadas solamente por el poder infraestructural de Mann (1997) o el cuerpo nutrido de funcionarios competentes de Mayntz (1979), sino también del apoyo que dicha política reciba de grupos sociales claves. Para ello, “los funcionarios deberán poseer canales formales e informales con el fin de producir una negociación y renegociación constante de las políticas públicas” (Parmigiani de Barbará, 2014).

Es en este contexto donde las instituciones vuelven a tener relevancia y, en consecuencia, las Transferencias Monetarias Condicionadas (en adelante, TMC) hacen su aparición en el escenario político y social. Las TMC surgen de la necesidad de hacer frente al desafío de la retirada del Estado, por un lado, y a los problemas estructurales subyacentes (y nunca resueltos) en los países periféricos en el último cuarto del siglo pasado. Problemas crecientes como desocupación y pobreza, y más específicamente, deserción escolar (muchas veces ligadas al trabajo infantil)² hacen que gobiernos de distintos signos políticos comiencen a implementar políticas sociales que alivien tales problemas. En muchos casos (como es el caso del PNBE en Argentina), el diseño y la evaluación de estas políticas estaba a cargo de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial.

Dichos programas han tenido entre sus principales objetivos el apoyo a las familias para mejorar sus condiciones de vida y la inversión en “capital humano” a través de responsabilidades asumidas por sus beneficiarios en la asistencia en salud y educación. Concretamente, estas transferencias condicionales otorgan un beneficio económico en forma de efectivo a los beneficiarios, y éstos, como contraparte, satisfacen una serie de condiciones que tienen como objetivo, en el corto plazo, reducir la pobreza, y en el largo, eliminar la pobreza inter-generacional (Cacace y Albornoz, 2012).

La principal característica de esta política social es su mayor universalidad³, ya que intenta contener a individuos que habían sido excluidos de políticas sociales anteriores (Bastagli, 2009). Como se dijo anteriormente, estas políticas comienzan a implementarse en la última década del siglo XX, pero toman mayor fuerza a principios del siglo XXI⁴. Esto se debe, en

² Véase trabajo de María Ester Rosas (2007) sobre trabajo infantil y transferencias monetarias condicionadas en Argentina.

³ Cabe recordar que las TMC no son políticas universales *per se*, ya que cuentan con numerosas condicionalidades. Lo Vuolo (2011) se pregunta con cierta justificación si se puede llegar a políticas universales e incondicionales a partir de programas focalizados y condicionados.

⁴ Siguiendo la hipótesis de Avelino y otros (2005), el resurgimiento y afianzamiento de gobiernos democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos en las dos últimas décadas del siglo pasado contribuyó a la expansión del gasto social, especialmente aquél que está orientado al incremento de capital humano.

parte, al giro de América Latina hacia una “nueva izquierda”, que por un lado adopta políticas pro-mercado, y por el otro, dirige sus recursos fiscales hacia un incremento significativo del gasto social. El *status quo*, a su vez, se ve favorecido por el boom en el precio de las *commodities* y un crecimiento sostenido visible no sólo en Latinoamérica, sino en la mayoría de las economías en desarrollo.

Los programas de TMC han sido implementados por la gran mayoría de los países de América Latina como la principal forma de política social para atender el problema de la pobreza estructural y asegurar un nivel básico de ingresos monetarios. Su éxito se debe a tres razones principalmente: 1. Tienen un costo presupuestario relativamente bajo (menos del 1% del PBI en la mayoría de los casos); 2. Han sido exitosos en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad relativa; 3. Existe una mejora generalizada en los índices de educación y salud de los beneficiarios (Cacace y Albornoz, 2012).

En Argentina, los TMC empiezan a implementarse de la forma antes descrita en 1996, a través del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) cuyo objetivo primario era la reinserción escolar (y no así la retención escolar (Rosas, 2007)). Varios programas sociales le siguen al PNBE, como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002), el Plan Familias para la Inclusión Social (2006), y la Asignación Universal por Hijo (2009), aunque el fin de estos no sólo era incrementar el capital humano, sino también disminuir la pobreza y la marginalidad. Especialmente, en el diseño de la implementación de estos dos últimos planes, el Estado argentino intenta revertir la concepción de las personas como beneficiarios pasivos de la política social en vez de sujetos o ciudadanos a portadores de derecho (CELS, 2007). La Asignación Universal por Hijo (AUH) pretende unificar todos los planes anteriores (Plan Jefes, Plan Familias y otros) al estipular como requisito no recibir estipendio de otros planes sociales. De manera similar, el AUH estipula condicionalidades en salud, educación y vacunación a niños a cambio de un estipendio mensual que varía de acuerdo al número de hijos. Finalmente, en 2014 se instituye el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina o PROGRESAR, que distribuye un estipendio mensual destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años que ni estudian ni trabajan. Esta investigación procura analizar y contrastar sólo dos de estos planes: el PNBE y el PROGRESAR.

Por un lado, el PNBE nace en 1996 a partir de un esfuerzo conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno argentino para fomentar la reinserción escolar. La población objetivo abarcaba jóvenes de entre 13 y 19 años con problemas para finalizar sus estudios secundarios por motivos socioeconómicos. Las escuelas pertenecientes al Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) eran quienes convocaban a las familias para

informar sobre el PNBE y a partir de esa convocatoria, los adultos responsables debían inscribir a cada postulante. La beca consistía en un aporte de \$400 pesos o dólares anuales, que se pagaban dos veces al año durante el ciclo escolar. El programa dejó de funcionar como tal en el año 2005. Entre los objetivos del programa, se pueden citar los siguientes:

- a) Incrementar los años de permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de familias socio-económicamente más vulnerables.
- b) Mejorar el itinerario escolar de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción.
- c) Reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria.
- d) Incrementar los niveles de permanencia y promoción de los alumnos, así como la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las escuelas participantes del Programa.

En Enero de 2014, la Presidente de Argentina anunció la creación de un nuevo derecho para jóvenes que no estudian ni trabajan (o que lo hacen en el sector informal) a través del Programa de Respaldo de Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). El plan PROGRESAR, según el DECRETO 84/2014, tiene como objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre DIECIOCHO (18) y VEINTICUATRO (24) años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo” (Decreto N° 84/2014, p. 2). Similar a los objetivos primarios de otros programas TMC, este programa tiene como objeto incrementar el capital humano de los beneficiarios con el fin de insertarlos en el mundo laboral y mejorar su capacidad de ingresos. El PROGRESAR es una suerte de continuación del Programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) en poblaciones igualmente vulnerables, lo que conlleva a una expansión del Estado de Bienestar en la Argentina hacia un grupo etario que antes no estaba considerado. Este programa está en pleno desarrollo desde el año 2014.

Existe un amplio repertorio de literatura académica que analiza la temática de las Transferencias Monetarias Condicionales. Los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo analizan estas políticas desde la estructura de los programas midiendo desde la justificación económica para la implementación de los TMC hasta el tipo de condicionalidades o el diseño y ejecución de estos en los países en desarrollo (Rodríguez Enríquez, 2011). El objetivo principal de estos organismos es proveer de soluciones y recomendaciones para aquellos países que deseen implementarlos.

Existe, a su vez, una vasta literatura por parte de organismos gubernamentales y trabajos académicos abocada al estudio de impacto de estos planes. Desde esta perspectiva, se evalúan a las transferencias condicionales como agentes de disminución de la pobreza (Villatoro, 2007; Fiszbein y Schady, 2009), o como agentes de reducción del ausentismo escolar y el índice de repitentes (Rawlings y Rubio, 2003; Barrientos y Villa, 2014). Otros autores han medido la diversidad en el consumo de productos de primera necesidad (Rawlings y Rubio, 2003; Fiszbein y Schady, 2009), como así también cómo estos programas han incidido en los índices de desigualdad (López-Calva y Lustig, 2010; Levy y Schady, 2013) y el trabajo infantil (Rosas, 2007). Emparentado con esta perspectiva, Hornes (2012) evalúa cómo el dinero recibido de las TMC ha incidido en los procesos de sociabilidad económica. De este modo, los beneficiarios no son vistos como receptores de planes sociales sino como agentes económicos activos.

En Argentina, Pautassi (2009), Abramovich (2006) y Arcidiacono (2008) han estudiado las TMC en función del enfoque de derechos y su aporte a las políticas públicas para enfrentar la pobreza. Asimismo, han trabajado la institucionalidad de las políticas sociales en las que se insertan estos programas. Esta investigación pretende ahondar sobre este enfoque y dilucidar si es que tanto en el diseño como en la implementación de los programas mencionados se contempla a los recipientes de la ayuda estatal como verdaderos sujetos de derecho o como simples beneficiarios de un plan social.

La discusión entre las intervenciones motivadas por la oferta y las motivadas por la demanda ha sido y es un debate común en los países que implementan programas de transferencias monetarias. Éste se centra en el excesivo hincapié que se hace en la demanda a través de otorgamiento de incentivos, sin poner atención en el desarrollo de la oferta de la infraestructura social. Numerosos autores y organismos dan cuenta del efecto de esta política: la baja calidad de los servicios prestados. Se invierte en la demanda y no en la oferta (Cacace y Albornoz, 2012). Si el aumento de la demanda por estos servicios no va de la mano del aumento en la oferta, puede comprometerse la calidad global de la atención. Zibecchi (2008) ejemplifica este problema al mencionar que en contextos de extrema pobreza y marginalidad, la escuela sirve de lugar de contención social. Así, la política asistencial recarga de trabajo a la burocracia educativa y deteriora el oficio de enseñar. Por su parte, Pautassi (2013) explica que esos efectos devienen de la falta de articulación de las TMC con otras políticas públicas activas. La autora explica que las TMC se convierten en mega-herramientas de política social que a pesar de respaldarse en un enfoque de derechos, no han logrado instalar una acción suficientemente inclusiva y sustentable de la protección social y de la seguridad social.

EL ENFOQUE DE DERECHOS

Desde principios de siglo, existe un creciente consenso en América Latina de pensar a las políticas públicas, especialmente las políticas sociales, como obligaciones estatales para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2006). Bajo este esquema, se intenta dejar atrás la idea de las políticas públicas como paliativas de las "externalidades" del mercado, donde un grupo reducido de ciudadanos, aquellos que no sintieron los beneficios del llamado "efecto derrame", son meros "beneficiarios" de planes sociales focalizados. En cambio, un enfoque de derechos considera a las personas como titulares plenos de derecho o mejor, "sujetos de derecho". Es decir, se considera que "el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado" (Abramovich y Pautassi, 2006, p. 17).

Jiménez Benítez (2007) considera que el reconocimiento de los derechos de las minorías a nivel mundial (mujeres, niños, poblaciones indígenas, etc.) ha servido para alentar la operacionalización de los derechos humanos en las políticas públicas: "Algunos consideran que el Enfoque de los Derechos Humanos logró su síntesis conceptual definitiva en la Declaración de Viena en 1993. Allí se estableció que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes" (Jiménez Benítez, 2007, p. 34).

Es constitutivo de este enfoque dotar de universalidad a los sujetos de derecho mediante principios comunes a todos los ciudadanos. De hecho, el reconocimiento de la ciudadanía hacia todas las personas resulta fundamental para este enfoque (Solís Umaña, 2003). Podríamos definir, entonces, al enfoque de derechos como la traducción de las normas y principios internacionales de derechos humanos en acciones de política pública particulares. No se trata de cumplimentar mandatos morales o políticos, sino de imponerle al Estado obligaciones jurídicas y exigibles tomando como paradigma los tratados de derechos humanos.

El enfoque de los derechos humanos reivindica el papel del Estado como garante del desarrollo humano y propone que la política social sea equivalente al derecho social (Solís Umaña, 2003). Este enfoque tiene como objetivo principal servir de guía y orientar la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas para que éstas incorporen principios y directrices que no violen los derechos humanos. Esto es, dotar a las estrategias de desarrollo de una conceptualización de principios aplicables jurídicamente. El enfoque de derechos sirve, así, como un marco conceptual que contempla los principios y estándares que

toda política pública debe seguir. Cabe destacar que este enfoque no pretende incidir en el contenido específico de las políticas. Tampoco significa que otros enfoques, como el de estrategias de desarrollo, no incorporen principios que se encuentran presentes en el enfoque de derechos como el problema de la pobreza o la baja institucionalidad (Abramovich, 2006)⁵. De hecho, los partidarios de este enfoque entienden que existen puntos de sinergia entre el enfoque de derechos y el enfoque de las estrategias de desarrollo, originariamente propuesto por las agencias de cooperación internacional (Abramovich, 2004). Se trata, más bien, de incluir esta "hoja de ruta" como paradigma a seguir en cada instancia de la política pública, asegurándose que los principios fundamentales del enfoque no están siendo violados o alterados.

En contraposición a lo que ocurría en los inicios del Estado moderno, donde los derechos sólo valían en el ámbito de la ley; en el presente, las leyes tienen validez en el ámbito exclusivo de los derechos, es decir, que sólo pueden crearse instrumentos jurídicos en el marco de los derechos humanos (Combellas, 1982 citado en Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010). La positivización de los derechos humanos ha abierto nuevos caminos institucionales que permiten a los ciudadanos convertirse en sujetos de derecho. Así, como advierte Guendel (2002), se les ha dado a estos sujetos herramientas para asegurar su exigibilidad, divorciándolos de las realidades socio-económicas particulares y los ha hecho independientes de los mandamientos éticos y postulados políticos. Sin embargo, esto dista de ser una realidad universal. Las prestaciones del Estado hasta recientemente, e incluso en el presente, han sido y son producto de la respuesta del Estado a las externalidades del mercado, utilizando un *modus* asistencial y discrecional en cuanto al diseño e implementación de las políticas. Los Estados en muchos casos se apropián del enfoque de derechos para seguir ejecutando prácticas clientelistas con un alto grado de discrecionalidad, aun cuando las Constituciones nacionales y los tratados internacionales prescriben lo contrario.

Abramovich y Pautassi (2006) denominan como Consenso post-Washington a las políticas públicas de segunda generación promovidas por los organismos internacionales de crédito que si bien aceptan las críticas recibidas a raíz de la implementación de los planes focalizados de los noventa, distan de ser programas que contengan un lenguaje y una lógica de derechos. Es decir, se incorpora la retórica de los derechos humanos, pero se mantiene la lógica de que la respuesta ulterior está en el mercado. Asimismo, estos programas están diseñados como

⁵ Este enfoque tiene su origen con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), generando una nueva concepción sobre derechos, política pública y participación (Solís Umaña, 2003). Abramovich (2006) analiza los puntos de encuentro (y desencuentro) entre el ámbito de desarrollo y el de los derechos humanos.

herramientas para incrementar el capital social y humano de los beneficiarios en pos de mejorar su futura empleabilidad. Los autores aseguran que, a través de la asistencia del Estado, estos “nuevos” programas consideran al beneficiario (un quasi-sujeto de derecho) como el único actor posible de “sacarse” a sí mismo de la pobreza estructural, desconociendo lo difícil que eso resulta en contextos de alta volatilidad económica como lo es el de América Latina.

En América Latina, el concepto de derechos humanos estuvo inicialmente orientado hacia la imposición de límites y obligaciones (libertades negativas) a los Estados en pos de evitar la reedición de las violaciones sistemáticas perpetradas por los gobiernos de facto de los setenta y ochenta (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010). Más recientemente, se ha visto una evolución del derecho, donde la aplicación del derecho interamericano y la jurisprudencia de la Corte Interamericana han dado pie al surgimiento de un Estado más activo, donde no sólo debe abstenerse de cometer violaciones, sino también a promocionar, proteger y ser responsable de la plena realización de los derechos humanos. Los órganos internacionales de derechos humanos han procurado no sólo reparar a las víctimas, sino fijar ciertos principios y estándares con el fin de influir en las democracias latinoamericanas, a fin de lograr mayor igualdad e integración.

Esta transición hacia libertades positivas tiene su origen en la obligatoriedad del Estado de hacer efectivos estos derechos. El incumplimiento de estas obligaciones correlativas se concreta a través de mecanismos públicos (poder judicial, defensoría del pueblo) o privados (ONGs) de responsabilidad o de garantías (Abramovich, 2006). Esto se denomina justiciabilidad o exigibilidad judicial y es una garantía que se desprende de todo derecho humano (Abramovich, 2004). El principio de universalidad y el reconocimiento de los derechos hacia sectores excluidos anteriormente, indudablemente pueden limitar el margen de maniobra de los gobiernos y los sujetos de derechos mismos. Cabe reiterar, no obstante, que no es el fin de este enfoque limitar la capacidad de acción del Estado, sino proveer de principios aplicables a las políticas públicas que respeten la integridad de los derechos humanos.

Una problemática que se da en este sentido es la responsabilidad que se le otorga al Estado federal por parte de los tratados de derechos humanos por el impacto de las políticas, por más de que éstas sean ejecutadas por gobiernos subnacionales. La descentralización de las políticas no contempla la negligencia que puede ocurrir a nivel subnacional o local. Mientras que el Estado nacional es el deudor final en caso de violación de derechos, carece de las herramientas para prevenir dichas violaciones. Un ejemplo claro es el sistema sanitario en la

Argentina. Abramovich (2004) hace notar cómo la Corte Suprema, siguiendo los principios de la Constitución Nacional y los tratados internacionales, le asigna al gobierno federal la responsabilidad de brindar servicios de salud cuando los gobiernos provinciales han fracasado en su provisión. Pero el mismo sistema de gobierno atenta contra la implementación de esta normativa, ya que las provincias retienen altos grados de independencia y discrecionalidad del poder central, sin compartir los mismos niveles de responsabilidad. Algo parecido ocurre con la educación en los sistemas federales, donde la recaudación desigual de impuestos por parte de los gobiernos subnacionales da lugar a una mala distribución de los recursos, afectando la calidad educativa de los alumnos y por ende, su capacidad de ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales plenamente. Incluso desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo, este esquema redistributivo afecta regresivamente el derecho de oportunidad de los estudiantes, ya que resalta las inequidades entre los distritos pobres y los ricos.

La doctrina de derechos humanos plantea tres principios fundamentales: 1. Indivisibilidad: los derechos deben ser reconocidos bajo una dimensión totalizadora, siendo estos fundamentales para el desarrollo integral de la persona; 2. Integralidad: los derechos están interrelacionados y son interdependientes entre sí, y poseen la misma jerarquía; 3. Universalidad: los derechos deben abarcar a todas las personas, sin exclusión alguna (Solís Umaña, 2003)⁶. El tercer principio requiere ser problematizado⁷, aunque éste, por razones de espacio, no sea el ámbito

⁶ Véase Solís Umaña (2003) para una discusión más detallada sobre la doctrina de los derechos humanos.

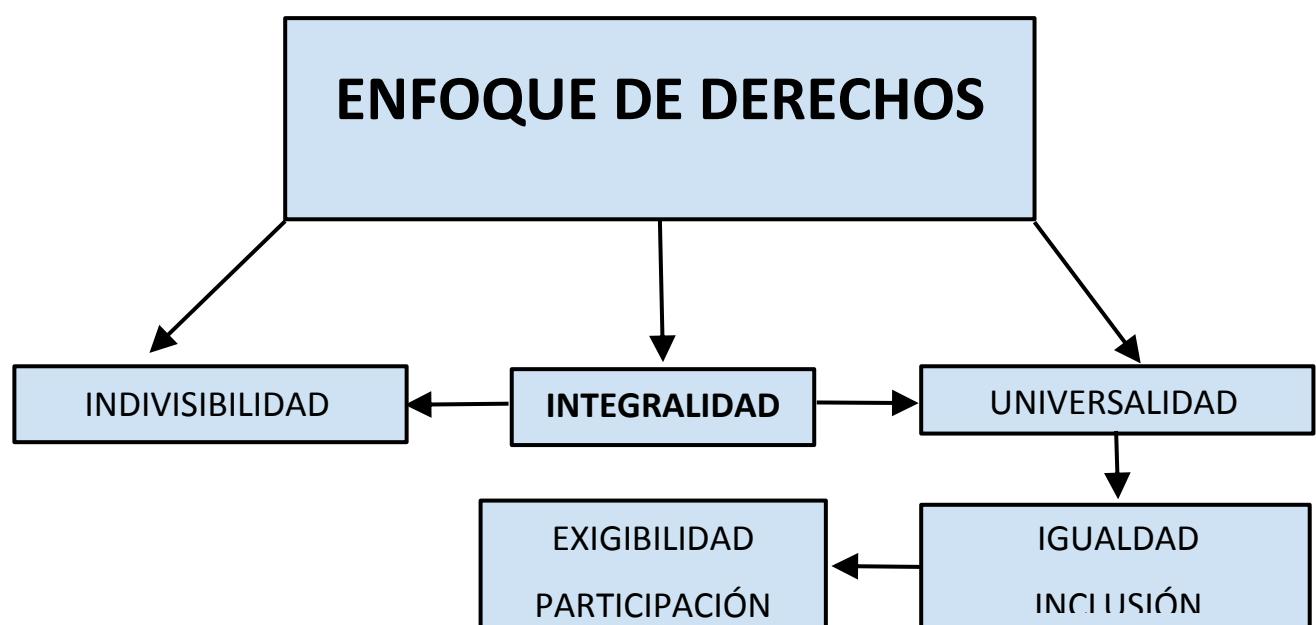
⁷ El debate sobre universalidad y focalización no es nuevo. La primera generación de programas sociales, diseñados por los organismos internacionales, fueron fuertemente criticados por ser demasiado focalizados, incluyendo a un número limitado de beneficiarios y no poseer una lógica de derechos. La segunda generación de programas sociales da cuenta de estas falencias, aumentando el número de beneficiarios o “sujetos de derecho”, habiéndose concebido (al menos en el texto) en clave de derechos. Pero esta universalización sigue circumscripta a un público determinado. Cunill Grau (2010) lo resume de la siguiente manera: “la propuesta... es, por tanto, *universalizar el sujeto pero relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos...* El que el móvil central al adoptar una política con enfoque de derecho sea “racionar” los derechos, ciertamente es muy diferente a buscar una universalización plena” (p. 2). Abramovich y Pautassi (2006) alertan sobre el peligro de que instituciones financieras internacionales adopten significantes como derechos sociales o ciudadanía y los vacíen de significado, promoviendo una forma de institucionalidad que poco tiene que ver con el enfoque de derechos (p. 10). Lo Vuolo (2011) resume este debate de la siguiente manera:

Todos estos mecanismos de condicionalidades, selectividad y trato desigual son prueba de que los beneficios de este tipo de programas no representan «derechos de la niñez». ¿Cómo podrían serlo si se quita el beneficio cuando los niños y niñas no tienen la responsabilidad por la falta de cumplimiento de las condicionalidades? ¿Cómo podrían serlo cuando a los más desaventajados se les impone peores condiciones de acceso a los beneficios que a los trabajadores formales? ¿Cómo podrían serlo cuando es el Estado el que se reserva el poder de sancionar según normas de trato desigual?

Sencillamente, las condicionalidades punitivas, y particularmente cuando son desiguales en relación con otros grupos de población, no son una característica de los derechos universales. Lejos de establecer derechos de la niñez, las condicionalidades son un mecanismo que limita la autonomía personal, estableciendo relaciones de subordinación y control social que abren la

para hacerlo. El segundo principio, en cambio, será discutido con mayor precisión en los siguientes párrafos, pero cabe destacar que el principio de integralidad entre los derechos políticos y sociales y los derechos económicos, sociales y culturales son cruciales (la columna vertebral, si se quiere) para entender este enfoque, ya que, bajo esta lógica, no se puede concebir una política pública que no contemple la interrelación entre todos los derechos. Si bien existen numerosas categorizaciones sobre el marco normativo que corresponde al enfoque de derechos, aquí se procura reducir éstas a los tres principios mencionados anteriormente, dotando de mayor importancia al principio de integralidad. Asimismo, del principio de universalidad, emanan dos subcategorías: el principio de inclusión y el principio de igualdad (o de no discriminación)⁸. De éste último, se desprenden los principios de exigibilidad judicial y el de participación. El siguiente cuadro da cuenta de esta conceptualización:

Cuadro N°1



Fuente: elaboración propia

puerta para el uso de los programas con fines de clientelismo político” (Lo Vuolo, 2011, p. 2011).

⁸ Estos dos principios están íntimamente ligados entre sí y ambos enriquecen el principio de inclusión. El derecho de no discriminación da lugar al derecho de igualdad a través de acciones positivas que favorezcan la integración de ciudadanos desfavorecidos. A su vez, es común ver el principio de igualdad y de no discriminación juntos, como dos caras de una misma moneda, considerados la “declaración positiva y negativa de un mismo principio” (Bayefsky, 1990, p. 2).

Una de las claves para entender este enfoque es el principio de interdependencia entre los derechos políticos y civiles (también llamados de primera generación) y los derechos económicos, sociales y culturales (derechos de segunda y tercera generación). Jiménez Benítez (2007) lo resume así: “Los derechos de segunda y tercera generación son concebidos ahora como la garantía que permite el ejercicio pleno de los derechos de primera generación, pues [...] crean las condiciones materiales mínimas (educación, salud, trabajo, seguridad social, etc.) para que se puedan ejercer los derechos civiles y políticos (libre circulación, acceso a la propiedad, expresión, participación política, etc.)” (p. 35). Por ello no es correcta la concepción que considera a los derechos de primera generación como libertades negativas, mientras que los de segunda y tercera generación, establecen libertades positivas. Tantos los derechos políticos y civiles como los económicos, sociales y culturales establecen obligaciones positivas y negativas, las cuales están articuladas entre sí. Por ello, mejor que una categorización taxativa de derechos, Abramovich (2006) prefiere una conceptualización basada en un *continuum* de derechos⁹, donde no se trata del tipo de derecho sino sobre el peso simbólico que cada uno de estos tienen en cuanto a obligaciones positivas o negativas por parte del Estado.

El derecho de no discriminación dicta que no sólo es una obligación del Estado el no discriminar, sino que debe adoptar políticas de acciones afirmativas (*affirmative action policies*) para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población que sufren discriminación (Abramovich, 2004). El Estado, según lo establecido por la ONU, debe tomar medidas activas para la protección de estos sectores. Esto incluiría, por ejemplo, la protección de grupos vulnerables durante períodos de crisis económica. En este sentido, resulta crucial que el Estado tenga la capacidad de identificar a estos grupos menos favorecidos para darles prioridad y protección y poder fijar medidas para compensar o afirmar sus derechos. Es, pues, una obligación de los Estados de garantizar los derechos de los más desprotegidos¹⁰.

Un ejemplo de lo citado anteriormente es el principio de participación y su relación con los derechos civiles y políticos. El que se viva en una democracia, o que haya elecciones periódicas y limpias no es condición de posibilidad para que se realicen los derechos políticos y civiles. También son necesarios derechos como la libertad de prensa, de reunión o de acceso a la información. A su vez, el derecho de participación está íntimamente ligado a los derechos de inclusión y no discriminación, ya que una distribución inequitativa en el

⁹ Véase Abramovich (2004, 2006), Abramovich y Pautassi (2006).

¹⁰ Siguiendo este razonamiento, la falta de estadísticas confiables por parte de los Estados constituye una violación a los derechos humanos, ya que una manipulación de estas cifras puede alterar el número efectivo de sujetos de derecho.

presupuesto estatal puede generar condiciones desfavorables para la participación de los sectores menos favorecidos. En otras palabras, la participación de los sectores más pobres en la actividad y procesos políticos está condicionada por la capacidad de estos de ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto es lo que ocurre con los pueblos indígenas y su capacidad de incidir en las políticas que afectan sus territorios culturales o la explotación de recursos dentro de sus tierras. Así el derecho de participación se articula con los derechos sociales, económicos y culturales. Es más, según Abramovich (2004) el derecho de participación (incluidos fallos de la Corte Interamericana) obliga al Estado (y a particulares) a consultar y dialogar políticas de común acuerdo con representantes de las comunidades indígenas.

El principio de exigibilidad o rendición de cuentas tiene que ver con la asignación de recursos por parte del Estado para garantizar que los derechos sean realizables, y de proveer mecanismos públicos y libres para demandar la reparación cuando los derechos hayan sido vulnerados. En este aspecto es interesante el análisis de Guendel (2002) en relación a la positivización de los derechos humanos y cómo esto ha abierto nuevos espacios institucionales que coadyuvan a los sectores menos favorecidos a convertirse en sujetos de derecho pleno. Lo más interesante es que tanto el neoliberalismo como el posestructuralismo, según Guendel, han encontrado un punto de colusión en el enfoque de derechos ya que la rendición de cuentas resulta condición *sine qua non* para que los derechos de las personas sean realizables. Es decir, sin mecanismos de responsabilidad o de garantías o una administración de justicia eficiente, independiente y profesional, la política pública está destinada al fracaso ya sea por la corrupción y el clientelismo por un lado, como por el incumplimiento de las obligaciones del Estado para con el individuo, por el otro, lo que conlleva, bajo este paradigma, a la violación de los derechos humanos. Abramovich (2004) propone, como respuesta a esto, que se utilicen los sistemas de protección internacional de derechos humanos no sólo como instancia última en caso de agravio, sino para fijar estándares uniformes para la aplicación de los derechos consagrados en los tratados. Es decir, utilizar la Corte Interamericana y otros organismos como una instancia de consulta jurisprudencial, para que las directrices y resoluciones que emanen de ella puedan ser adoptadas y adaptadas a la legislación y justicia local. Esto generaría sin duda un fortalecimiento de las instituciones democráticas locales.

Por último, Cunill Grau (2010) introduce al debate un concepto interesante (aunque no novedoso): la condición necesaria para la implantación de políticas públicas con enfoque de derechos es la institucionalidad. Antes se habló de la interdependencia que existe entre los

derechos y cómo los derechos políticos y civiles dependen de los derechos económicos, políticos y sociales para su plena realización. Cuando se intenta implementar la política pública con un enfoque de derechos, es clave traducir estos principios en atributos organizacionales. Estos atributos son la condición necesaria para que las políticas con enfoque de derechos sean exitosas¹¹. Estos son: la *accountability* o responsabilización, la gobernanza sistémica y el espacio público.

Cuadro N° 2

Principios de una política pública con enfoque de derechos	Atributos institucionales
Exigibilidad	<i>Accountability</i>
Integralidad	Gobernanza Sistémica
Participación	Espacio Público

Fuente: *Cunill Grau, 2010*

Si bien los tres principios son insoslayables e igualmente relevantes, nos detendremos a analizar sólo uno de ellos: la exigibilidad. En línea con lo discutido hasta ahora, la exigibilidad de los derechos (y su atributo organizacional, el *accountability*) es de crucial importancia para que los otros atributos puedan realizarse plenamente. En otras palabras, no puede haber derechos relacionados a la participación, ni al sufragio, ni a la educación o la salud si no existen mecanismos de exigibilidad jurídica. Cunill Grau (2010) distingue cuatro mecanismos de *accountability*:

1. Mecanismos judiciales, como la revisión de los actos (u omisiones) del ejecutivo;
 2. Mecanismos quasi-judiciales, como defensorías del pueblo o tratados internacionales
 3. Mecanismos políticos, como el proceso parlamentario
 4. Mecanismos administrativos, como el análisis de impacto de las imposiciones de derecho
- Estos mecanismos ayudan a que aquellos que formulan las políticas como quienes las implementan respondan por sus acciones u omisiones en cuanto a los derechos consagrados. Los sujetos de derecho deben tener la capacidad de dirigir sus reclamos hacia una autoridad

¹¹ Una política con enfoque de derechos, a su vez, debe contener cierto bagaje normativo que contemple la búsqueda de equidad, cooperación, participación y construcción de ciudadanía (Cunill Grau, 2010). Es decir, cuando analizamos una política pública, debemos tener en claro si lo que buscamos lograr es, por ejemplo, más eficiencia o más equidad. Muchas veces estos dos conceptos suelen ir por caminos opuestos.

independiente, para que ésta imponga las reparaciones o sanciones correspondientes. Este principio de justiciabilidad se desprende de las garantías asociadas a este derecho (Abramovich y Pautassi, 2006 citado en Cunill Grau, 2010). Por otra parte, los mecanismos quasi-judiciales requieren de la creación de instituciones independientes al ámbito judicial, con el fin de facilitar el proceso a los grupos más vulnerables. Todo lo anterior requiere, a su vez, de la definición de procedimientos y reglas que limiten el accionar de los prestadores de los servicios públicos. Estas reglas deben hacerse públicas, por lo que el recurso de información pública de los derechos es condición necesaria para el principio de exigibilidad sea realizable.

Todo lo discutido hasta ahora, especialmente lo concerniente a la interdependencia y la consecuente exigibilidad de los derechos, constituye la vara para medir si los programas de transferencias condicionales incorporan, de la manera aquí definida, el enfoque de los derechos humanos en su diseño, implementación y evaluación.

CONCLUSION

El objeto de este ensayo ha sido realizar una breve aproximación al marco de análisis de las políticas de inclusión social en educación sostenidas a través de transferencias monetarias condicionales, bajo la órbita del enfoque de derechos humanos. Se ha intentado proveer al lector de una escueta descripción sobre las distintas matrices que se utilizan para analizar las políticas públicas, entre ellas, el enfoque de derechos. Los principios contenidos en este marco no sólo proveen un marco filosófico-normativo sobre cómo deben pensarse las políticas públicas, sino que también es posible extraer herramientas concretas que nos permiten operacionalizar variables y así, coadyuvar a medir y evaluar los programas analizados. Si se piensa a la política pública como una arena de discusión entre los distintos actores de la sociedad y expandimos, a su vez, la cantidad de actores al plano internacional, el producto de este intercambio puede ser sumamente fructífero, generando no sólo un amplio sentido de consenso y cooperación, sino también de sustentabilidad de la política específica. El enfoque de derechos es capaz de convertirse en ese puente de comunicación entre la política pública concreta y los principios aceptados por la comunidad internacional.

BIBLIOGRAFIA:

- ABRAMOVICH, V. (2004). Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina. Documento preparado para *Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo*. Santiago, Chile.
- _____. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el Seminario *Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*. Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero.
- ARCIDIACONO, P. (2008). Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina. *Revista Aportes Andinos*, N° 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
- BARRIENTOS, A y VILLA, J.M. (2014). Economic and political inclusion of human development conditional cash transfer programmes in Latin America? Working Paper 200, Manchester: *Brooks World Poverty Institute*.
- BASTAGLI, F. (2009). From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth, No. 60.
- BAYEFSKY, A (1990). The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law, en *Human Rights Law Journal*, Vol. 11, N° 1-2, pp. 1-34.
- CACACE, A. y ALBORNOZ, P. (2012). Fiscalización de los planes sociales en Argentina. *Auditoría General de la Nación*. Buenos Aires.
- CELS (2007). Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial. *Cuaderno de Investigación y Análisis*, N° 4, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- CUNILL GRAU, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46.
- DECRETO 84/2014. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, lunes 27 de enero de 2014.
- DIXIT, A. K. (1996b). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Munich Lectures in Economics. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- FISZBEIN, A. & SCHADY N. (2009). Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty. *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- GIMÉNEZ MERCADO, C. & VALENTE ADARME, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 74.
- GUENDEL, L. (2002). Políticas Pùblicas y Derechos Humanos. *Fragua*, año V, No. 2.
- HERNÁNDEZ, G. (1999). El Análisis de las Políticas Pùblicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, vol. 4.
- HORNES, M. (2013). Los programas de transferencias monetarias condicionadas. Una aproximación desde la socio-antropología económica. *Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social*, Año 3, Nº5, pp. 103-112.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, W.G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Pùblicas. *Civilizar*, vol. 7, nº 8.
- LEVY, S. & SCHADY, N. (2013). Latin America's social policy challenge: education, social insurance, redistribution. *Journal of Economic Perspectives* Nº27, Issue 2, pp. 193-218.
- LO VUOLO, R. (2011). Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y las Perspectivas de la Renta Básica o Ingreso Ciudadano. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 6.
- LÓPEZ-CALVA Y LUSTIG, N. (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- MANN, M. (1997). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- MAYNTZ, R. (1979). Public Bureaucracies and Policy Implementation. *International Social Science Journal*, vol. XXXI, No. 4, 633-645.
- NORTH, D. (1986). New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 142.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M.C. (2014). Políticas Pùblicas, Gobernabilidad y Gobernanza. En *Instituciones, Actores y Gobernanza en la Política de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: Aportes Teóricos y Estudios sobre Córdoba, Argentina*. Córdoba: Editorial Hispania.
- PAUTASSI, L. (2009). Programas de transferencias condicionadas de ingresos

¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina. En Seminario Regional *Las familias latinoamericanas interrogadas*. Santiago, Chile.

_____ (2013). La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*. N°84. pp. 64.

RAWLINGS, L. & RUBIO, G (2005). Evaluating the impact of Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2008). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *Asuntos de Género*, N°109.

ROSAS, M.E. (2007). Trabajo infantil y Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Argentina. *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Argentina*.

SKOCPOL, T. (1999). *El Estado Regresa al Primer Plano. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

SOLÍS UMAÑA, S. (2003). El Enfoque de Derechos: Aspectos Teóricos y Conceptuales. *Escuela de Trabajo Social*. Universidad de Costa Rica.

STUART MILNE, E. (2012). *El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997-2008). Un rompecabezas para armar*. Tesis de Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa. Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

VILLATORO, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. IPEA. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional *Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*.

ZIBECCHI, C. (2008). Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? *Revista Aportes Andinos*, N° 21.