



## EL PROG.R.ES.AR. DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

### The PROG.R.ES.AR. Program Analyzed through the Human Rights Approach

GONZALO OLMEDO<sup>i</sup>

Fecha de Recepción: 26/09/2016 | Fecha de Aprobación: 05/12/2016

**Resumen:** El enfoque de derechos humanos parte de la idea de que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales, deben presidir el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Recientemente, este enfoque se ha venido instrumentando no sólo como marco teórico-normativo de referencia para la incorporación de ciertos principios y derechos fundamentales en el diseño de las políticas públicas, sino también como herramienta metodológica para medir cómo una política pública se ajusta al modelo mencionado.

El presente trabajo propone aplicar este modelo al PROGRAMA DE RESPALDO DE ESTUDIANTES DE ARGENTINA (PROG.R.ES.AR), utilizando principios fundamentales inherentes a este enfoque para analizar la política en cuestión, tomando como fuente principal el decreto 84/2014 que le dio su génesis, como así también los reglamentos y disposiciones ministeriales que facilitaron su ejecución. El diseño metodológico incorpora dimensiones e indicadores desarrollados por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) de la Organización de Estados Americanos (OEA). A su vez, se incorporan principios elaborados por expertos académicos y referentes en la materia. Estos principios son la universalidad, la igualdad, la participación y el acceso a la información, la satisfacción (de los destinatarios), el acceso a la justicia, mecanismos de reclamo y las capacidades estatales, todos estos examinados transversalmente a partir de los principios de progresividad y razonabilidad.

Analizando esta política pública a partir del enfoque de derechos, vemos que la norma cumple con ciertos principios inherentes a este modelo, pero que a algunos los respeta parcialmente. Otros, son omitidos en la norma original.

#### Palabras Claves:

*PROGRESAR.*

*Enfoque de Derechos Humanos.*

*GTPSS.*

*DECRETO 84/2014.*

*PIDESC.*

<sup>i</sup> Bachelors of Arts in History. Masters in Business Administration. Doctorando en Política y Gobierno. Universidad Católica de Córdoba (UCC). Lugar de trabajo: Centro de investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS).

**Abstract:** The Human Rights Approach is based on the idea that civil, political, economic, social and cultural rights embodied in national as well as international binding agreements, must preside over design, implementation and evaluation of public policies. Recently, this approach has been used, not only as a referential theoretical/normative framework for the incorporation of certain principles and fundamental rights in the design of public policies, but also as a methodological tool to measure how a particular policy adjusts to this model.

The present work proposes this model's application to the conditional cash transfer program PROGRAMA DE RESPALDO DE ESTUDIANTES DE ARGENTINA (PROG.R.ES.AR), making use of fundamental principles that are essential to the model in order to analyze the policy in question. Executive Order 84/2014, which gave rise to the program, as well as those regulations and ministerial provisions that enabled its execution, were the main sources consulted. Methodological design incorporates dimensions and indicators developed by the San Salvador Protocol Task Force (GTPSS in Spanish) of the Organization of American States (OAS). Principles elaborated by academic experts and referents in the subject are also incorporated. These principles are universality, equality, participation and access to information, satisfaction (of the recipients), access to justice, complaint mechanisms, state capacities, which are all cross-examined through the principles of progressivity and reasonability.

Having analyzed this public policy through the Human Rights Approach, we observe that the norm complies with certain principles that are inherent to this model, yet some of them are partially fulfilled. Other, though, are clearly overlooked in the original legislation.

## Introducción<sup>2</sup>

El enfoque de derechos humanos parte de la idea de que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales, deben presidir el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Sirven así como un paradigma a seguir en cada instancia de la política pública, asegurándose de que principios fundamentales inherentes a los derechos humanos no están siendo alterados o violados.

Diversos autores (Pautassi, 2009; Arcidiácono, 2012; Cunill Grau, 2010; Álvarez, 2015) han utilizado el enfoque de derechos humanos para analizar políticas sociales con el fin de evaluar cómo éstas se conforman a principios fundamentales pertenecientes a este modelo. En consecuencia, recientemente este enfoque se ha venido instrumentando no sólo como marco teórico-normativo de referencia para la incorporación de ciertos principios y derechos fundamentales en el diseño de las políticas públicas, sino también como herramienta metodológica para medir cómo una política pública se ajusta al modelo mencionado.

En América Latina, desde 1990 se han venido implementando como forma principal de política social los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). En general y especialmente en sus

---

<sup>2</sup> Una versión anterior de este documento fue publicada en el XIII Congreso de Derecho Político llevado a cabo en la ciudad de Rosario en septiembre de 2016. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará y María Eugenia Gómez del Río, cuyos aportes fueron fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

comienzos, el diseño y la evaluación de estas políticas ha estado a cargo de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial. Los programas TMC son un mecanismo de transferencia de recursos hacia los sectores populares en condiciones de exclusión (social, económica, cultural) a cambio de que la población incluida como beneficiaria siga un curso de acción específico (Bastagli, 2009). Se le otorga al destinatario una ayuda monetaria a cambio de que cumpla ciertas condicionalidades en los ámbitos de la salud y la educación. El fin último de estos programas es incrementar el capital humano para así reducir la pobreza intergeneracional.

Este trabajo se propone analizar uno de los recientes programas TMC implementados en la Argentina: el PROGRAMA DE RESPALDO DE ESTUDIANTES DE ARGENTINA (PROGRESAR), a partir de principios fundamentales característicos del enfoque de derechos humanos. El diseño metodológico incorpora dimensiones e indicadores desarrollados por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) de la Organización de Estados Americanos (OEA). A su vez, se incorporan principios elaborados por expertos académicos y referentes en la materia. Estos principios son la universalidad, la igualdad, la participación y el acceso a la información, la satisfacción (de los destinatarios), el acceso a la justicia, mecanismos de reclamo, las capacidades estatales, todos estos examinados transversalmente a partir de los principios de progresividad y razonabilidad.

Se analizará al PROGRESAR a partir del diseño de la política, por ello se hará un estudio sistemático-crítico del diseño normativo, tomando como fuente principal el Decreto 84/2014 que le dio su génesis y su modificatorio, el Decreto 505/2015, como así también los reglamentos y disposiciones ministeriales que lo complementaron (como la Resolución N° 51/2014 de ANSES y la Resolución N° 622/2014, del Ministerio de Trabajo). Se intentará, pues, determinar de qué manera los principios antes mencionados están incluidos en el texto normativo.

El presente trabajo se estructurará de la siguiente manera: En primer lugar, se discutirán brevemente las características principales del enfoque de derechos para luego enfocarnos en una de las formas de política social más conocidas en las últimas dos décadas en Argentina: las transferencias monetarias condicionadas. Seguidamente, se abordará el programa PROGRESAR, analizando sus antecedentes, su contexto jurídico y sus rasgos más relevantes. Por último, se analizará el Decreto 84/2014 (y las resoluciones y decretos que lo complementan) desde el punto de vista normativo para corroborar cómo se cumplen los principios inherentes a este enfoque. El trabajo concluye con algunas observaciones finales.

### **El Enfoque De Derechos**

El objetivo principal del enfoque de derechos es 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 políticas de desarrollo de una conceptualización de principios aplicables jurídicamente. El enfoque de derechos sirve como un marco conceptual que contempla los principios o estándares que toda política pública debe seguir. Es menester señalar, sin embargo, que se debe no sólo utilizar este enfoque para analizar la política *ex post* ante una eventual vulneración del derecho que la política social pretende proteger, sino que, aún más importante, es condicionar *ex ante* el diseño mismo de la política social (Álvarez, 2015).

Esta perspectiva de análisis de la política pública se centra en dos dimensiones: por un lado, reafirmar la importancia del principio de interdependencia que existe entre los derechos, es decir, cómo los derechos políticos y civiles están interrelacionados y dependen de los derechos económicos, políticos y sociales para su plena realización; y por el otro, asignar al Estado un rol activo como garante de derechos positivos hacia los ciudadanos.

Al principio de interdependencia entre los derechos políticos y civiles (también llamados de primera generación) y los derechos económicos, sociales y culturales (derechos de segunda generación o DESC), Jiménez Benítez (2007) lo resume así:

“Los derechos de segunda y tercera generación<sup>3</sup> 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).

Desde este modelo, no es correcta la concepción que considera a los derechos de primera generación como libertades negativas, mientras que los de segunda generación establecen libertades positivas. Tanto los derechos políticos y civiles como los económicos, sociales y culturales establecen obligaciones positivas y negativas, las cuales están articulados entre sí. Por ello, mejor que una categorización taxativa de derechos, Abramovich (2006) prefiere una conceptualización basada en un *continuum* de derechos (Abramovich 2004, 2006; Abramovich y Pautassi 2006), donde no se trata del tipo de derecho sino sobre el peso simbólico que cada uno de estos tiene en cuanto a obligaciones positivas o negativas por parte del Estado. Por ejemplo, es difícil pensar que un ciudadano pueda ejercer plenamente su derecho a la propiedad si no tiene acceso al derecho a la educación o la salud.

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). 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 (Solís Umaña, 2003).

Cabe destacar que este enfoque no pretende determinar 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). De hecho, los partidarios de esta perspectiva 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 de que los principios fundamentales del enfoque no están siendo violados o alterados. Este modelo podría conceptualizarse como la traducción de las normas y principios internacionales de derechos humanos en acciones de política pública particulares y cuyos principios están interrelacionados entre sí.

Existe una vasta literatura que plantea el inconveniente de la incorporación de la retórica en textos normativos con la realización efectiva de los derechos. Es decir, si bien una política social en particular puede incluir en su texto un lenguaje de derechos humanos, no necesariamente se hacen efectivos los

---

<sup>3</sup> Los derechos de tercera generación (también llamados derechos colectivos) son los últimos en incorporarse a leyes, constituciones y tratados en la última parte del S. XX y principios del S. XXI. Están ligados al principio de solidaridad y pretenden proteger bienes colectivos como la paz, la justicia, el desarrollo, y un medio ambiente sano.

derechos o principios fundamentales que la misma política pretende proteger. En definitiva, se mantiene la lógica de que la respuesta ulterior está en el mercado. De hecho, a pesar de la incorporación de estos derechos en textos constitucionales y tratados internacionales, éstos recién son reconocidos cuando comienzan a ser justiciables, es decir, cuando pueden hacerse valer frente a un tribunal de justicia (Abramovich y Courtis, 2002, p. 37).

### **Los Programas TMC Bajo el Enfoque de Derechos**

Los programas de transferencias condicionadas otorgan un beneficio económico en forma de efectivo a los destinatarios y éstos, como contrapartida, satisfacen una serie de condiciones que tienen como objetivo, en el corto plazo, reducir la pobreza, y en el largo, intentar eliminar la pobreza intergeneracional (Cacace y Albornoz, 2012). Además de las transferencias monetarias y las condicionalidades impuestas, estos programas se caracterizan por incorporar el lenguaje de derechos humanos e incluir elementos modernizantes que los diferencia de programas sociales anteriores. Entre sus principales objetivos, los TMC intentan lograr el apoyo a las familias para mejorar sus condiciones de vida y la inversión en capital humano en materia de salud y educación. Podríamos definir a los programas TMC como transferencias de recursos hacia sectores excluidos a cambio de que los destinatarios, cumpliendo ciertas condicionalidades en salud y/o educación, sigan un curso de acción determinado.

En Latinoamérica, gobiernos de distintos signos políticos han implementado este tipo de políticas sociales; en muchos casos, el diseño y la evaluación de estas políticas ha estado a cargo de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial o el BID. Los programas de TMC han sido incorporados por la gran mayoría de los países de la región como la principal forma de política social para enfrentar la pobreza estructural, con la particularidad –entre otros aspectos- de asegurar un nivel básico de ingresos monetarios que promueva la autonomía del sujeto. En la literatura especializada se encuentran tres razones que explicarían la difusión de estos programas: tienen un costo presupuestario relativamente bajo (menos del 1% del PBI en la mayoría de los casos); registran logros en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad relativa; se observan progresos en los índices de educación y salud de los destinatarios (Cacace y Albornoz, 2012).

En Argentina, los TMC comienzan a implementarse a partir del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) en 1996. Sin embargo, desde entonces ha habido una evolución de estos programas que se hace visible en tres aspectos: 1. El financiamiento de programas como el AUH<sup>4</sup> o el PROGRESAR, por ejemplo, ya no dependen de organismos internacionales de crédito, sino que provienen de las arcas del Estado Nacional, lo que coadyuva a su sustentabilidad; 2. Los programas se han vuelto más universales, lo que significa que no existen cupos y pueden potencialmente abarcar al total del universo de la población objetivo; 3. Crecientemente, se ha incorporado el lenguaje de derechos humanos al texto normativo, considerando a muchos de estos programas como “nuevos derechos” adquiridos. En estos casos, el Estado argentino intenta revertir la concepción de las personas como beneficiarios pasivos de la política social a sujetos o ciudadanos portadores de derecho (CELS, 2007).

---

<sup>4</sup> En octubre de 2009, se implementó en Argentina la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual extendía las asignaciones familiares que regularmente reciben trabajadores formales a aquellas familias que trabajaban en el sector informal y/o percibían un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. La AUH unificó todos los programas de transferencias anteriores (Plan Jefes, Plan Familias y otros) al estipular como requisito no recibir estipendio de otros planes sociales. De manera similar a otros TMC, 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. El programa pretende cubrir a todos los niños y adolescentes menores de 18 años, y a partir de mayo de 2011, también incluye a embarazadas (a partir del tercer mes de gestación). En 2016, la AUH se extendió a trabajadores formales que no están en relación de dependencia (monotributistas).

En referencia a este último punto, y a pesar de esta clara evolución, Abramovich y Pautassi (2006) señalan que si bien los organismos internacionales de crédito aceptan las críticas recibidas a raíz de la implementación de los planes focalizados de los noventa, éstos distan de ser programas que contengan 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. En efecto, Pautassi (2013) asegura que los programas 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.

## **EI PROGRESAR**

### **a) Antecedentes**

En Argentina, los programas TMC empiezan a implementarse en 1996, a través del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) cuyo objetivo primario era la reinserción escolar. 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.

En mayo de 2008, mediante la Resolución 497/2008 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), se crea el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JÓVENES), que suele citarse como antecedente directo al PROGRESAR. El programa JÓVENES tiene por objetivo capacitar a jóvenes que estén desempleados, no hayan terminado sus estudios primarios o secundarios o que quieran empezar un emprendimiento. Específicamente, el objetivo último del programa es proveer al destinatario de herramientas y capacitación para mejorar sus posibilidades de empleabilidad en el sector privado o facilitar su reinserción laboral. El programa JÓVENES, así, actúa como complemento del PROGRESAR en cuanto provee de herramientas prácticas para que la población objetivo pueda insertarse o reinsertarse en el campo laboral. De hecho, el PROGRESAR, de acuerdo al mismo decreto que le da origen, está complementado por el programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo, que depende del Ministerio de Trabajo de la Nación (Decreto Nº 84/2014). El programa trabajado, en lo discursivo, se plantea como una política de empleo, y por eso tratado desde el Ministerio de Trabajo.

### **b) Contexto Jurídico**

- Decreto de Necesidad y Urgencia 84/2014: Este decreto le da origen al programa y establece que la implementación del programa estará a cargo de ANSES, su financiamiento provendrá del Tesoro Nacional y que se creará una Comité Ejecutivo compuesto por representantes de diversos ministerios.
- Decreto de Necesidad y Urgencia 505/2015: Se disponen modificaciones a los requisitos impuestos en el decreto original.
- Resolución 54/2014 de ANSES: Ésta detalla las exigencias, requisitos y condicionalidades que los destinatarios deben cumplir para inscribirse y recibir la prestación.
- Resolución 622/2014 del MTEySS: Aquí se da cuenta de la articulación que debe haber entre el JÓVENES y el PROGRESAR, por lo que se hacen varias modificaciones a la Res. 497/08 y se detalla los distintos cursos, talleres y capacitaciones disponibles para los destinatarios del PROGRESAR y el JÓVENES.
- Proyecto de Ley de Promoción de las Juventudes: En septiembre de 2015, ingresa al Congreso un proyecto de ley que, entre otras cosas, convertía en ley al PROGRESAR, actualizaba las prestaciones dos veces al año y creaba la figura del Defensor del Derecho de las Juventudes. A pesar de que en octubre

de 2015 se logró obtener dictamen favorable en comisiones en la Cámara de Diputados<sup>5</sup>, el proyecto nunca pasó al recinto para ser tratado.

### **c) Descripción del Programa**

En enero de 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 (o que lo hacen en el sector informal). 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, ya que incorpora a la población que deja de ser cubierta cuando éstos cumplen los dieciocho años.

El programa PROGRESAR es fruto de una decisión del gobierno nacional de dotar de un ingreso a poblaciones que anteriormente estaban excluidas de la ayuda estatal. Sin embargo, su objetivo es más operativo que otros programas en cuanto dota de herramientas a destinatarios para que concluyan sus estudios secundarios, de oficios o universitarios con el fin de incidir positivamente en la movilidad ocupacional intergeneracional (Gandini, Maldonado y Yunis, 2014). En otras palabras, que los jóvenes consigan más y mejores trabajos que sus padres. Esta mayor capacitación del beneficiario debería, en teoría, mejorar sus oportunidades laborales una vez finalizados sus estudios. Por último, y como se mencionó *supra*, el PROGRESAR, de acuerdo al Decreto 84/2014, se encuentra articulado con otras políticas de inserción y capacitación laboral, como lo es el programa JÓVENES, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación.

### **Metodología**

Como ya se explicó al desarrollar los lineamientos generales característicos de este modelo, el enfoque de derechos es un marco conceptual que contempla los principios o estándares que toda política pública debe seguir. En tal sentido, ese conjunto de principios o estándares remite en buena medida al tipo ideal weberiano, en tanto procedimiento adecuado de conceptos específicos y rigurosos, históricamente situados, que permiten el análisis y la interpretación de fenómenos: “...a fin de penetrar acabadamente los nexos reales, construimos nexos irreales” (Weber, 1974, p.11). Freund (1973) expresa que el pensamiento de Weber contiene tres ideas fundamentales: primero, elaborar conceptos tan rigurosos y unívocos como sea posible con el objeto de evitar toda confusión de sentido; en segundo lugar, abordar el análisis de la realidad empírica e histórica con esta armadura intelectual en vista de precisar la singularidad de un acontecimiento o las analogías entre diversos fenómenos; finalmente, construir un cuadro racional del segmento de la realidad estudiada, con el propósito de hacer las correctas y probables asociaciones y captar la significación más adecuada.

Este trabajo toma como modelo de referencia los principios constitutivos del enfoque de derechos. Y para la determinación de indicadores, ha tomado los lineamientos para la elaboración de indicadores de

---

<sup>5</sup> Entre los legisladores que se opusieron al proyecto se planteó algo razonable: por un lado se creaban seis nuevos organismos, entre los que se incluía el Defensor del Derecho de las Juventudes. Pero por otro lado, las designaciones de Defensor del Pueblo y el Defensor de los Niños seguían aún pendientes hacía casi hacía seis años y diez años, respectivamente.

progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales de la OEA. Estos indicadores se encuentran expuestos en el reporte presentado por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, encargado de fiscalizar cómo los Estados que han ratificado el Protocolo cumplen con las obligaciones jurídicas que éste fija (Álvarez, 2015).

Tales indicadores se elaboraron teniendo en cuenta políticas públicas de los Estados en materia de educación o salud, por ejemplo, pero a nivel macro estatal. En un esfuerzo por una contribución a la vez que útil, original (ya que no se encuentran trabajos empíricos semejantes en el enfoque de derechos hasta la fecha o los mismos son incipientes), se han adaptado para este trabajo ciertas categorías dentro de los indicadores de progreso para dar cuenta de los formatos inherentes de políticas públicas nacionales específicas, como lo son los programas aquí analizados. A su vez, se han incorporado otros indicadores no mencionados en el Protocolo, que dan cuenta de los debates crecientes que generan las políticas de transferencias condicionadas con respecto a los principios del modelo: los de la universalidad o la focalización y la satisfacción de los destinatarios. Por último, se han tomado dos principios fundamentales de este enfoque (el de progresividad y el de razonabilidad) y se han aplicado de manera transversal a los otros principios, para dar cuenta, simultáneamente, de la incidencia de los indicadores considerados sobre ellos.

## **Principios Fundamentales Inherentes al Enfoque de Derechos**

### **a) Principio de Universalidad**

Uno de los principios rectores del enfoque de derechos es la universalidad. Éste dicta que los derechos deben abarcar a todas las personas, sin exclusión alguna (Solís Umaña, 2003). Pero esta aseveración abre un debate, que no es novedoso, sobre universalidad y focalización. 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 circunscripta 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 “racional” los derechos, ciertamente es muy diferente a buscar una universalización plena” (p. 2). Esta investigación da cuenta de este debate, pero se reduce a medir la universalidad en relación al nivel de cobertura de los beneficiarios.

Desde esta concepción, el PROGRESAR es un programa universal, ya que no hay límites de cupo en tanto los destinatarios cumplan con los requisitos y condicionalidades requeridas. En este sentido, no puede ser considerado focalizado. Del universo de casi 1.600.000 de posibles candidatos a adquirir el subsidio, cerca de un millón son beneficiados por el programa. El número de jóvenes ha ido incrementando desde el comienzo del programa, en parte porque ha habido una política activa de difusión del programa, pero también porque mediante el Decreto 505/2015, los requisitos de ingreso se han vuelto más flexibles. En sus comienzos, quedaban excluidos aquellos jóvenes cuya suma de sus haberes y de su grupo familiar superara el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). Con el nuevo decreto, ese número fue elevado a tres SMVM, ampliando considerablemente la cobertura.

### **b) Principio de igualdad y no discriminación**

Los principios de igualdad (y no discriminación) están íntimamente ligados entre sí y ambos enriquecen el principio de inclusión. El principio de igualdad exige a los Estados no discriminar por motivos de raza, religión, color, sexo, posición económica o social, o de ningún otro tipo. De acuerdo con el Protocolo

Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC), los Estados están obligados a garantizar “la no discriminación en el goce de los derechos sociales” (Álvarez, 2015: 64). 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).

Siguiendo lo enunciado previamente, esta política constituye acciones afirmativas por parte del Estado, resguardando derechos que antes no habían sido considerados en políticas sociales anteriores, e incluyendo a un grupo etario no protegido por la AUH. Por eso consideramos a este programa como una continuación de la AUH, protegiendo a una población previamente excluida. Concretamente, el PROGRESAR incluye a personas que quieran continuar sus estudios primarios, secundarios, terciarios o universitarios, o deseen realizar una capacitación laboral (mediante la articulación con el JÓVENES).

Asimismo, el art. 15 del Decreto 84/2014 determina que el Ministerio de Educación debe realizar acciones para que las distintas jurisdicciones logren el objetivo de garantizar el ingreso y permanencia de los titulares en el sistema educativo. Además, el art. 17 fija que el Ministerio de Acción Social deberá realizar acciones para fomentar la inserción de jóvenes en el programa y establecer acciones para que los jóvenes con hijos a cargo cuenten con espacios para su cuidado mientras los titulares completan su capacitación.

### **c) Principio de participación y acceso a la información**

El derecho de participación está íntimamente ligado a los derechos de inclusión y no discriminación, ya que la participación de los sectores más pobres y marginados en la actividad y procesos políticos está condicionada por su capacidad de ejercer plenamente los derechos económicos, sociales y culturales.

Según Cunill Grau (2010), la integralidad de los derechos tiene que ver con lograr una perspectiva más integrada y colaborativa en los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas. Contrario a una concepción “top-down”, el concepto de gobernanza interpela a los actores sociales a colaborar tanto en la formación como en la implementación de las políticas. Hoy, con los flujos de información incrementados, se demanda incluir en el diálogo a distintos actores sociales antes no interpelados, promoviendo la comunicación entre los mismos y un aprendizaje constante. Dadas las altas dosis de complejización e incertidumbre manifiestas en el ciclo de la política pública, es necesario ahondar en la interdependencia existente entre actores públicos y privados y estimular intercambios que superen los arreglos institucionales existentes. Por ello, las políticas con enfoque de derechos asumen a la gobernanza como una condición insoslayable para el desarrollo eficaz de la política en cuestión. La teoría detrás de este principio sostiene que la participación social funciona como instrumento para balancear los desequilibrios del poder, estimulando así la participación ciudadana, especialmente a aquéllos que no tienen voz para luego generar y evaluar políticas que sean más equitativas y justas.

Tanto en el decreto como en las resoluciones ministeriales no se incluyen instancias de participación de los titulares. El acceso a la información se dio por medio de un sitio web especialmente diseñado para tal propósito y se abrieron canales de información y consulta en las oficinas de ANSES, organismo encargado de la implementación del programa. Esto no significa que existan posibilidades de comunicación bidireccional entre los organismos de gobierno y los titulares de derecho. Tampoco existió un diálogo entre los distintos actores políticos previo a la firma del decreto. Pareciera que el mismo fue una respuesta a la coyuntura económica del momento, donde se acababa de vivir una devaluación de la moneda en enero de 2014, con la correspondiente pérdida del poder adquisitivo, afectando especialmente a sectores informales de la economía. Los jóvenes constituyen uno de los grupos que más cuesta insertar en la economía formal y donde la desocupación y subocupación es más evidente.

#### ***d) Principio de satisfacción***

Significa indagar acerca de los niveles de satisfacción de la política, y cómo éstos afectan la percepción de los destinatarios como sujetos de derecho. Utilizando algunos indicadores desarrollados por investigadores del programa PROGRESA en México (véase CIDE, 2006) y otros que devienen de este propio estudio, nos proponemos dilucidar cómo el capital humano, la formación profesional, la demanda de los titulares de los programas, la comunicación institucional y su articulación con otros programas inciden en la percepción de los destinatarios. Dado que estos programas, tanto en la retórica pública como en el corpus de la normativa incorporan el lenguaje de derechos, se intentará comprender si ese lenguaje se traduce en cambios reales en la percepción de los destinatarios como titulares de una política pública basada en el enfoque de derechos humanos.

En el documento producido por el GTPSS, se incluyen diversos indicadores de progreso, siendo la satisfacción uno de ellos. Los grados o niveles de satisfacción se miden mediante estudios o encuestas a los destinatarios. Considerando que este trabajo se limita a hacer un análisis documental de la norma, este indicador no será abordado.

#### ***e) Principio de acceso a la justicia y mecanismos de reclamo***

El acceso a la justicia está íntimamente ligado al principio de exigibilidad. 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. La exigibilidad de los derechos es de crucial importancia para que los otros principios puedan realizarse plenamente. En otras palabras, no puede haber derechos relacionados a la participación, ni al sufragio, ni a la educación o a la salud si no existen mecanismos de exigibilidad jurídica. 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 independiente, para que ésta imponga las reparaciones o sanciones correspondientes. Este principio de justiciabilidad se desprende de las garantías asociadas a los derechos (Abramovich y Pautassi, 2006 citado en Cunill Grau, 2010). 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 que el principio de exigibilidad sea realizable.

El programa contempla la protección de derechos básicos como el derecho a la educación o el derecho al trabajo. Éstos pueden hacerse efectivos mediante las vías ordinarias presentes en la justicia que el ciudadano puede utilizar para hacer valer cualquier derecho. Sin embargo, el programa no contempla mecanismos especiales o extraordinarios que resultaren más expeditivos o menos costosos para la exigibilidad de los derechos que se pretende proteger. Cabe destacar, no obstante, que en el proyecto de ley de Promoción de las Juventudes presentado en septiembre de 2015, se contemplaba la constitución, entre otras disposiciones, de la figura del Defensor de los Derechos de las Juventudes y la conformación del Consejo Federal de la Juventud. El primero sería designado por el Congreso y debería velar por la defensa de los derechos, garantías y prerrogativas consagradas en beneficio de los y las jóvenes. En octubre de 2015, el proyecto logró obtener dictamen favorable en comisión, pero éste nunca fue tratado en el recinto.

#### ***f) Principio de las capacidades estatales: financiamiento y burocracia***

Es imposible considerar una política pública en su génesis, implementación y reproducción, sin atender al tema hoy tan estudiado de las capacidades estatales (Parmigiani, 2014). Las capacidades estatales

describen “un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal” (GTPSS, 2015: 27). Dentro de éstas, nos detendremos en analizar dos: financiamiento y burocracia. La primera dimensión hace a la capacidad financiera del Estado para garantizar el derecho, bajo qué criterios asigna recursos y cuál es el origen de los recursos asignados. La periodicidad de la actualización de los presupuestos tanto para inversión en la oferta (infraestructura) como en la demanda (destinatarios) demuestra el grado de seriedad que el Estado le da a la plena satisfacción del derecho en cuestión. Asimismo, si existe una retracción del Estado en su injerencia para garantizar el derecho y si esa retracción significa una mayor erogación de las familias para hacer valer sus derechos, esta acción significaría una regresividad (GTPSS, 2015). Por otra parte, la categoría burocracia implica ver de qué modo el Estado o los agentes estatales resuelven los problemas suscitados por la política social en cuestión. Su capacidad para brindar soluciones eficientes, prescribir normas que no menoscaben o retrasen la plena realización del derecho, o su capacidad institucional para incorporar un enfoque de derechos en la estructura estatal vigente son algunas de las funciones que se le endilgan al Estado durante el proceso de implementación de las políticas públicas.

El programa PROGRESAR presenta un avance respecto de programas TMC anteriores en cuanto el total de su financiamiento proviene del Tesoro Nacional y no de organismos internacionales de crédito, factor que en el pasado atentaba contra la sustentabilidad de este tipo de programas. Sin embargo, la no actualización automática de la prestación produce que el poder adquisitivo se vea afectado por la inflación y sujeto a la voluntad política del gobierno de turno de aumentar el monto a percibir.

En lo que refiere a la burocracia, el decreto original contempla la creación de un comité consultivo, compuesto por representantes de los ministerios y que tiene como objeto articular las acciones referidas a la ejecución del programa, y un comité ejecutivo, encargado de impartir directivas “para la ejecución del programa así como para su seguimiento y evaluación”. Esto supone una voluntad real de que haya comunicación inter-ministerial para lograr disposiciones articuladas y más eficientes. Además, a partir del Decreto 505/2015 que modifica el decreto original, se ven visibles ciertos avances en los trámites burocráticos. En primer lugar, los destinatarios deben ahora presentar el certificado de asistencia regular dos veces al año y no tres, como estaba dispuesto anteriormente, en pos de cobrar el 20% restante de la prestación (los titulares cobran el 80% de la prestación mensualmente, y el 20% acumulado en el momento que demuestran haber sido alumnos regulares durante el periodo solicitado). En segundo lugar, la certificación obligatoria anual de salud es reemplazada por la inscripción obligatoria al Programa Nacional de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (SUMAR), programa que provee un seguro de salud público a sectores de la población sin cobertura explícita. Esto supone una mayor cobertura de salud hacia sectores no incluidos anteriormente.

#### ***g) El principio de progresividad y razonabilidad***

La progresividad y su correlato, la no regresividad, hacen a la intención del Estado, de realizar de modo progresivo, mediante políticas públicas, los derechos sociales que se compromete garantizar. Este principio es una obligación de los Estados que hayan ratificado los tratados internacionales de derechos humanos y se encuentra explicitado en el PIDESC. Asimismo, la norma o la política pública no puede restringir la extensión o el sentido de un derecho social que estaba previamente establecido (Abramovich y Courtis, 2002). Por ello, “cualquier política pública social que implique un recorte o un retroceso en la vigencia de los derechos es inadmisibles” desde el punto de vista de este enfoque (Etchichury, 2015, p. 29). Se asume como progresiva una política pública que paulatinamente va expandiendo los derechos contenidos en la misma mediante procesos, por ejemplo, de participación de la ciudadanía o análisis en el curso de la implementación, y que a su vez haga un máximo uso de los

recursos disponibles, sin que ello signifique ir en detrimento de la situación financiera general del Estado.

Por su parte, el principio de razonabilidad impone que una política pública no puede emplear medios que signifiquen cargas excesivas para la plena realización del derecho que se pretende garantizar. Es decir, el Estado no debe imponer requisitos desmedidos que de alguna manera impidan el acceso a un derecho determinado por parte del individuo (Etchichury, 2015). El medio (el criterio de reglamentación) debe ser proporcional o razonable al fin deseado (el derecho).

El análisis de la norma muestra que ambos principios han sido respetados, al menos parcialmente, en el programa bajo estudio. Ha habido una clara progresividad del derecho en cuanto se ha hecho más universal, más inclusivo, con más presupuesto y más igualitario a medida que ha pasado el tiempo. Empero, en lo que refiere a participación y justiciabilidad, la norma original ni la modificada (ni las resoluciones ministeriales que las complementan) contienen mecanismos de reclamo o de participación para los titulares del derecho.

Por otra parte, el programa cumple con el principio de razonabilidad de la norma ya que se hicieron ciertas modificaciones basadas en la experiencia (Decreto 505/2015) que lograron que la prestación sea de más fácil acceso y con menos requisitos a cumplir. De hecho, ha habido claras muestras en la comunicación oficial de producir un mensaje de fácil comprensión para que más personas puedan acceder a la prestación.

### Conclusiones Finales

Luego de un análisis jurídico-normativo detallado de la norma que dio nacimiento al programa PROGRESAR, el decreto modificatorio y las resoluciones ministeriales que la complementan, se puede afirmar lo siguiente:

- El programa se considera universal en cuanto contempla la cobertura (al menos potencialmente) del universo total de la población objetivo. Este principio se ve incrementado con el decreto modificatorio 505/2015;
- La norma contempla acciones afirmativas (como el cuidado de los hijos de los titulares mientras éstos se capacitan o que distintas jurisdicciones logren el objetivo de garantizar el ingreso y permanencia de los titulares en el sistema educativo) que hacen al principio de no discriminación. A su vez, el hecho de que el programa sea implementado por ANSES facilita el acceso a la prestación a lo largo del territorio.
- El programa, al menos en el texto normativo, no posee mecanismos de reclamo, acceso a la información y participación de los destinatarios
- El financiamiento proviene de fondos del Tesoro Nacional, lo que lo hace más sustentable. Sin embargo, los montos de las prestaciones no se actualizan automáticamente, produciendo una pérdida real en el poder adquisitivo de las mismas.
- La norma original contempla la creación de un comité consultivo, integrado por representantes de distintos ministerios, lo que facilitaría la comunicación y la articulación de acciones en torno a la ejecución del programa. A su vez, los cambios enunciados en el Decreto 505/2015 demuestran avances en la elaboración de soluciones para lograr la plena realización del derecho en materia de burocracia.
- El programa se considera progresivo en lo que hace a los principios de universalidad, igualdad y capacidades estatales (al menos parcialmente). También cumple con el principio de razonabilidad ya que con el tiempo se logró la incorporación de disposiciones que facilitaron el acceso al derecho.

Tanto en el Decreto 84/2014 como en la retórica del gobierno nacional, se presentó al programa PROGRESAR como un nuevo derecho. Analizando esta política pública a partir del enfoque de derechos, vemos que la norma cumple con ciertos principios inherentes a este modelo, pero que a algunos los

respeta parcialmente. Otros principios son omitidos en la norma original. La falta de institucionalización de este derecho mediante una ley aprobada por el Congreso es el gran talón de Aquiles de este programa, ya que tanto su sustentabilidad económica como su supervivencia política siguen dependiendo de la decisión del ejecutivo de turno.

#### **Bibliografía:**

- ABRAMOVICH, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en Revista de la CEPAL, N° 88, Santiago, abril, pp. 35-50.
- \_\_\_\_\_ (2013). "La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes", en Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA. N°84. Septiembre. pp. 64.
- ABRAMOVICH, V. Y COURTIS, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid. Trotta.
- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2006). "El umbral de la ciudadanía". Buenos Aires. Ed. Del Puerto.
- 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;
- ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (2009). "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos, Del Puerto, Buenos Aires.
- ARCIDIÁCONO, P. (2008). "Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina", en Revista Aportes Andinos, N° 21 "Derechos Humanos y Políticas Públicas", Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
- ARCIDIÁCONO, P. (2011). "Inclusión Social, Enfoque de Derechos y Políticas de Transferencias de Ingresos", en Argentina. ¿Una Combinación Posible? Revista Electrónica del instituto de investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial.
- ARTAZO, G. (2015). "Programa PROGRESAR y su incidencia en las estrategias de reproducción social de jóvenes en situación de vulnerabilidad" en "VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani", Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- BAYEFISKY, 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" en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. de Desarrollo de América Latina". Documento preparado para "Derechos y Desarrollo en América Latina. Una Reunión de Trabajo" Santiago, Chile.
- DECRETO 84/2014. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 27 de enero de 2014.
- DECRETO 505/2015. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 6 de abril de 2015.
- ETCHICHURY, H. (2015). "El aporte del derecho en el enfoque de derechos" en Encuentros y Desencuentros Entre las Políticas públicas y los Derechos Sociales. CIJS y GIIDES, Córdoba.
- ETCHICHURY, H. Y ÁLVAREZ, M. (2015). Encuentros y Desencuentros Entre las Políticas públicas y los Derechos Sociales. CIJS y GIIDES, Córdoba.
- FREUND, J. (1973): Sociología de Max Weber. Barcelona: Ed. Península.

- GANDINI, V., MALDONADO, L, Y MORENO YUNIS, D. (2014). PROGRESAR. “¿Políticas de ayuda a la inserción de los jóvenes en el sistema de educación superior argentino?” en II Congreso Regional en Políticas Públicas “Desarrollo, Ciudadanía e Inclusión Social”, Catamarca, Argentina.
- GTPSS (2015). Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador”, elaborado por Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Washington, DC. OEA.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, W.G. (2007). “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas” en 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”. Revista Internacional de Pensamiento Político -- V. 06 [10].
- MENDEZ, J.L. (1993). “La política pública como variable dependiente. Hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. Foro Internacional, Vol. 33, Nº1, pp.111-144
- PARMIGIANI, M.C. (2014). “Políticas públicas, gobernabilidad y gobernanza”, en Instituciones, actores y gobernanza en la política de gestión de residuos sólidos urbanos. Edit Ciencia, Derecho y Sociedad-UNC. Córdoba.
- PAUTASSI, L. (2009). “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina” en Seminario Regional
- PAUTASSI, L. (2013). “La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes”, en Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Nº84. Septiembre. pp. 64.
- RESOLUCIÓN Nº 622/2014. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires, 30 de junio de 2014.
- RESOLUCIÓN Nº 51/2014. Administración Nacional de la Seguridad Social. Buenos Aires, 20 de febrero de 2014.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2008). “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?” en Asuntos de Género Nº109, CEPAL, Santiago de Chile.
- SOLÍS UMAÑA, S. (2003). “El Enfoque de Derechos. Aspectos Teóricos y Conceptuales”. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- WEBER, M (1974). Economía y Sociedad. México. Fondo de Cultura Económica.