

**ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN POLÍTICAS SOCIALES:
ASIGNACIÓN UNIVERESAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL Y DERECHOS
ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN DEBATE**

Rebeca B. Cena¹

Resumen

El presente trabajo se propone analizar las políticas sociales y sus mediaciones y conexiones posibles con el Enfoque de Derechos Humanos en función de las obligaciones asumidas por los Estados a nivel internacional. Argumento además, que las políticas sociales permiten la satisfacción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales bajo diferentes formas, y de allí que sea necesaria una constante vigilancia desde el Enfoque de Derechos Humanos para las políticas sociales. Se concluye que si bien la Asignación Universal por Hijo permite la garantía de algunos derechos asociados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, actualmente mantiene lógicas de funcionamiento que muestran tensiones con el Enfoque mencionado.

Abstract

I will analyze the possible connections between human rights approach as necessary mediation for the adequacy of social policies in terms of the obligations of States at the international level. I will also argue that social policies allow satisfaction Economic, Social and Cultural Rights under different forms, hence constant vigilance is necessary from the human rights approach to public policy. It is concluded that while the universal child allowance can guarantee some rights associated with the Economic, Social and Cultural Rights, currently maintains logical operation showing tensions with the above approach.

¹ Licenciada en Sociología (UNVM), Magister en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe (CIEP-UNSAM), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Doctoral de CONICET, miembro del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos, Docente de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Mar del Plata, Asesora del Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Villa María. Correo electrónico: rebecena@gmail.com

I. Introducción

En este artículo me propongo discutir tres aspectos centrales. En primer lugar, argumentar que el Enfoque de Derechos Humanos para Políticas Públicas² constituye una mediación significativa para ajustar las políticas sociales llevadas adelante por los Estados a los parámetros y compromisos, asumidos a nivel internacional en materia de Derechos Humanos. En segundo lugar, y avanzando en la complejidad de lo que me ocupa, entender que las políticas sociales particularmente permiten la garantización no judicializada de lo que se ha entendido como Derechos Económicos, Sociales y Culturales³. No obstante, dicha garantización puede adquirir diferentes formas. De allí, la importancia de analizar este tipo de intervenciones desde el EDDHH. Ello se encuentra en conexión con el tercer punto en el cual se analiza una política social de significativa vigencia e importancia en Argentina (que a todas luces busca garantizar algunos de los derechos comprendidos en los DESC) desde el EDDHH. No basta con que una política social garantice el contenido de los derechos asociados a los DESC, sino que también son significativas las formas y métodos a partir de los cuales se da tal garantización para que podamos hablar a todas luces del respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos.

Dicho esto, algunas aclaraciones previas. Este escrito se propone una mirada sociológica de la problemática. La discusión aquí planteada se da en base a algunos supuestos de partida que caracterizan la problemática: que nos encontramos en el marco de un sistema capitalista dependiente, que el Estado reconoce la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de Derechos Humanos, que convivimos en un sistema democrático de división de poderes, que el aparato estatal constituye un interlocutor necesario en materia de políticas sociales, y que en materia de DESC siempre es deseable, entre otros aspectos, la progresividad.

II. Puentes: Enfoque de Derechos para Políticas Públicas

El EDDHH constituye una serie de principios rectores que impregnan de la cosmovisión de los Derechos Humanos al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se presenta

² De ahora en adelante EDDHH.

³ De aquí en adelante DESC.

así como un instrumento que no solamente guiará el accionar estatal, sino que también permitirá problematizar el modo en que el Estado en sus políticas incorpora las obligaciones que ha adquirido por la firma de los distintos instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Como puede intuirse, es un instrumento que permite formular y tomar decisiones desde los Estados, llevar adelante y ejecutar acciones directas y evaluar esas acciones en función de los estándares que la comunidad internacional ha establecido son *deseables*⁴. El EDDHH, se conforma así en un instrumentos que, en tanto sistema integral y estructurado de estándares, principios y reglas, opera otorgando efectividad y vigilancia a aquellas medidas comprometidas por los Estados.

En resumidas cuentas, se posiciona como una herramienta metodológica, teórica, ética y operacional (Pautassi, 2010) que impregna las decisiones del Estado; y una parte importante de dichas decisiones se concretizan en las políticas públicas. De allí deriva que se refiera a este instrumento en tanto *enfoque* (Abramovich, 2006 a y 2006b; Jiménez Benítez, 2007; Gimenez Mercado y Valente Adarme, 2010; Pautassi, 2010), dado que constituye un lente, una suerte de prisma a partir del cual observar las políticas públicas.

Según Pautassi (2010) el EDDHH se encuentra conformado por instrumentos teóricos, metodológicos y operacionales. El componente teórico, deriva directamente de los estándares internacionales provenientes de los tratados del sistema universal de Derechos Humanos, el sistema interamericano, los relatores de Derechos Humanos y el campo doctrinal, permite precisar el contenido de los derechos asociados a cada uno de los compromisos internacionales asumidos por los Estados.

Sin embargo, cada uno de los Estado tiene la libertad de establecer las maneras en que va a hacer efectivo cada uno de los derechos a partir de sus propias acciones públicas. Es decir que el componente operativo, se encuentra dentro de las esferas de decisiones de los Estados. De allí que el enfoque no posea un carácter prescriptivo. Aquí los Estados enfrentan un desafío dado que

⁴ Cabe destacar que los estándares a los que los Estados se someten, han sido establecidos voluntariamente por los mismos Estados. Es decir, los ellos son los diseñan, acuerdan y se someten voluntariamente a ellos. Quedará para otra ocasión evaluar si dichos estándares se traducen efectivamente en mejores condiciones de vida de las poblaciones, en qué medida obligan a los Estados a tomar medidas concretas y destinar recursos para su respecto y garantía, así como también establecer la medida en que dicho estándares son el resultado de disputas políticas e ideológicas entre los diferentes Estados. Para más información sobre estos temas ver Barreto (2014), Boco y Bulanikian (2010), Cena (2013); Gutierrez Perilla (2013).

deben evaluarse las formas en que lo prescrito, lo normado puede traducirse efectivamente en las políticas públicas.

Ahora bien, la importancia de las políticas públicas radica en que constituyen aquellas acciones estatales que concretizan, a partir de su intervención, el resultado de una serie de demandas, pujas y negociaciones de poder por la definición de las problemáticas sociales. Es decir, aquellas problemáticas identificadas con las necesidades de *todos*.

Aquí es donde el EDDHH para las políticas públicas adquiere relevancia, dado que en tanto acciones concretas por parte de los Estados permiten modificar de forma sistemática y estructural aspectos como el acceso al agua de las poblaciones, el acceso a la vivienda digna, aspectos como el derecho a la salud, a la educación, etc. Aspectos que involucran a un gran volumen de población que no necesariamente tiene que ser víctima ni acudir a las cortes, es decir, cuando el derecho en cuestión ya ha sido incumplido⁵.

Por eso, las políticas públicas y particularmente las políticas sociales se vuelven un nodo central para el EDDHH y para la intervención en cualquier núcleo poblacional con el que trabajemos. También de allí deriva que el Estado se constituya en un actor clave y central con el que siempre tengamos que interlocutar, dado que tiene la capacidad de normativizar la provisión del bienestar, delimitar qué bienes y servicios serán garantizados a la población y tiene la capacidad de llegar sino a todos, por lo menos, a un número significativo de población (entre otras características centrales de los Estados).

III. Políticas Sociales y Derechos Económicos Sociales y Culturales ¿Por qué una mirada desde el Enfoque de Derechos Humanos?

Una de las ventajas que ofrece el Enfoque de Derechos para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas es que nos permite medir su institucionalidad, es decir, si se está cumpliendo el contenido del derecho en cuestión. Las políticas sociales concretizan aquellas series de medidas

⁵ Veamos que el proceso de acudir a las cortes, iniciar un proceso judicial y conocer los derechos supone por parte de las personas afectadas toda una serie de prácticas que muchas veces se dan por supuestas pero que no necesariamente tiene que formar parte de su mundo de la vida. Por ejemplo saber que tiene derecho a acceder al agua, a ser atendidos gratuitamente en salud, a vivir en condiciones dignas. Suponiendo que somos destinatarios y portadores de una gran cantidad de derechos a los que el Estado se encuentra obligado a cumplir, poseer todo el otro pool de herramientas como tener un abogado que los represente, contar con recursos de movilidad, para iniciar trámites, etc. (Ver al respecto: Pogge, 2012; Delamata, 2013; Felner, 2010; Couso, 2012; De Fazio, 2012; Espinoza Hernández, 2014).

que los Estados han adoptado, no solo, en materia de los DESC. Sin embargo, las políticas sociales poseen una particularidad: no solamente permiten un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, sino que a veces pueden afectar negativamente a dichas condiciones. De allí que cuando estamos frente a los DESC no solamente se referencian las obligaciones negativas, esto sería por ejemplo un Estado está obligado a no impedir el acceso de una persona al sistema de salud, sino que también implica obligaciones positivas. Los Estados en materia de DESC bajo el EDDHH poseen la obligación positiva de garantizar el efectivo ejercicio del derecho del que se trate y la obligación negativa de no violarlo.

En virtud de lo convenido en los pactos y tratados de derechos internacionales, los Estados están obligados siempre y bajo todas circunstancias a garantizar el *contenido mínimo* de los DESC. Sobre todo porque la protección de la persona, debe estar en el centro de las decisiones del Estado, debe ser el fin principal⁶.

En términos de políticas sociales, en primer lugar, desde el Enfoque de Derechos, la persona siempre se encuentra en el centro de las decisiones del Estado. Ello no solamente por un principio ético derivado del EDDHH, sino porque indefectiblemente tienen en el centro a las personas. Afectan los modos en que las personas viven, se desarrollan, comen, se reproducen, se comportan, asisten a la escuela, a los controles de salud, etc. La política social afecta la gran cantidad de esferas de la vida de las personas⁷.

En segundo lugar, las políticas sociales determinan el contenido de los derechos, lo concretizan, operativizan y establecen la medida en que el Estado cumplirá con las obligaciones a las cuales se ha sometido voluntariamente, es decir, aquellas que provienen de los instrumentos internacionales. Al mismo tiempo, las políticas sociales no solamente involucran el contenido de los DESC, sino también la forma en que las personas accederán a tales bienes y servicios. En otras palabras, si analizáramos las políticas sociales desde el EDDHH, podríamos responder las siguientes preguntas: ¿todas las personas destinatarias de la política social pueden acceder a ella?, ¿quiénes quedan excluidos?, ¿por qué?, ¿la política social afecta los niveles de igualdad de la población destinataria?, ¿una persona que queda excluida de la política social, puede reclamar?, ¿cuáles son los canales para dicho reclamo?, etc.

⁶ Pues, si el fin último de someter las libertades de todos al Estado es para que éste regule y proteja la vida de las personas bajo su jurisdicción, existe el Estado y la sumisión de todos al mismo dado que se da una pérdida de libertades para acceder a otras.

⁷ Debemos tener presente que no significa que siempre tal afectación sea positiva, puede ser de intenciones positivas, pero puede provocar efectos no deseados: pueden aumentarse las desiguales, generar nuevas exclusiones, reforzar algunos estereotipos, etc. Por eso la persona está en el centro. Indefectiblemente es la afectada por la política.

En este contexto, la garantización de los DESC a través de las políticas sociales, respetando el Enfoque de Derechos, posee al menos cuatro principios fundamentales:

i) Igualdad y No Discriminación

Este principio determina que en el acceso a un derecho no puede privilegiarse a un grupo sobre otro. Se trata de a) garantizar mayores niveles de igualdad y b) no excluir a nadie de su goce.

Como sabemos vivimos por defecto en sociedades altamente desiguales, extender la igualdad a actores que son desiguales no aboliría las desigualdades sino que las acrecentaría, de allí que algunos grados de lo que se conoce como discriminación positiva son no solamente tolerables, sino también deseables para atender prioritaria y especialmente a grupos sociales que históricamente han sido vulnerados como el género femenino, los pueblos originarios, los sectores rurales, las y los niños, las poblaciones afrodescendientes, algunos sectores afectados por desastres naturales, entre otros.

Las responsabilidades de los Estados radican en la creación de políticas públicas que tiendan a una igualdad estructural (sensu Abramovich, 2010), deben asumir la responsabilidad que adquirieron, mediante una protección, garantización y respeto adecuado. Principalmente en función del artículo 1.1 de la Convención por medio del cual los Estados partes se comprometen a velar por el respeto de los derechos⁸.

Se comprende entonces la igualdad como un concepto tanto de igualdad material como estructural, que se sostiene bajo la idea de que ciertos sectores de la población, requieren medidas específicas de equiparación, implicando ello la necesidad de un trato diferenciado. “Con respecto a determinadas personas que integran grupos que resulten vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus DESC, el Comité de la ONU ha establecido que el Estado tiene la

⁸ Por ejemplo, en un caso conocido como Morales de Sierra, “en su interpretación del artículo 24 de la Convención Americana sobre igualdad ante la ley, la Comisión Interamericana ha establecido el principio de que ciertas formas de diferencia o distinción en el trato, por ejemplo las que se basan en la raza o en ser mujer, resultan fuertemente sospechadas de ilegalidad, y el Estado tiene que brindar razones de mucho peso para su justificación. Siempre que la distinción obedezca a algunos de los factores o categorías sospechadas: raza, sexo, origen nacional, la norma o la política que lo utiliza será observada bajo un criterio de escrutinio estricto” (Abramovich 2004: 24).

obligación de sancionar normas que los protejan contra esa discriminación y adoptar medidas especiales que incluye políticas activas de protección” (Abramovich, 2004: 25).

Por ejemplo, en un determinado programa social, el principio de igualdad y no discriminación puede verse afectado por las condiciones de acceso al mismo, por la definición de la población destinataria, por restricciones administrativas o geográficas o por las condicionalidades. Es necesario resaltar, que el principio de igualdad y no discriminación afecta a los derechos no solo en términos estructurales o externos, sino también internamente. Cuando referenciamos a los términos estructurales del principio de igualdad y no discriminación aludimos a aquellos aspectos que determinarían el goce o exclusión del derecho; por ejemplo, cuando un determinado derecho implica una condicionalidad y el incumplimiento de ésta significa la exclusión del satisfactor como sanción. “De acuerdo a varios autores (Bastagli, 2009; González de la Rocha, 2005b; Molineux, 2006; Álvarez et al; 2006) las condicionalidades implican un mayor riesgo a personas y grupos especialmente vulnerables, pues los grandes niveles de desigualdad, incluso entre la población pobre, implica un menor capital de la población históricamente excluida para acceder y mantenerse dentro de la red de servicios públicos” (Faret, 2011: 24).

Cuando referenciamos a los riesgos internos de no cumplir con el principio de igualdad y no discriminación, aludimos a las “cargas” y responsabilidades que el acceso a un determinado satisfactor pueda significar diferencialmente para un grupo de agentes.

“La Experta Independiente de Naciones Unidas sobre el asunto de Derechos Humanos y Extrema Pobreza ha hecho hincapié en la necesidad de evaluar los efectos de los programas de transferencias sobre las mujeres que viven en extrema pobreza [...] Desde una perspectiva de derechos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer alienta a los Estados a adoptar medidas especiales encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Al mismo tiempo, el artículo 5° de dicha Convención exhorta a los Estados para la adopción de medidas tendientes a la modificación de patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres para la eliminación de prejuicios, costumbres y prácticas que potencien la idea de superioridad o inferioridad y estereotipos de cualquiera de los sexos; al mismo tiempo, los Estados deben promover la responsabilidad común de hombres y mujeres en la educación y desarrollo de sus hijos” (Faret, 2011: 36).

ii) Progresividad y No Regresión

Esto significa que en ninguna circunstancia una política pública o un fallo judicial o una nueva ley, jueguen en contra de aquello a lo que el Estado se ha comprometido o ha normado en términos de tratados internacionales, o una ley puede ser regresiva en relación a un derecho que ya estaba reconocido.

Este principio, afecta no solamente a la política pública, sino también a los fallos judiciales y a las leyes implementadas. Se trata de que, en ninguna circunstancia, los Estados pueden actuar en detrimento de aquello a lo que se han comprometido. Ello implica a) no ir en contra de un derecho al que se ha adherido internacionalmente o se ha normado internamente, y b) que no puede “disminuirse el grado” -si se nos permite la expresión- de disfrute de un derecho. Los Estados no pueden con una política pública, disminuir el acceso a un satisfactor que estaba garantizado anteriormente.

Con respecto a la progresividad se ha dado una serie de discusiones. La idea más extendida es de que los Estados deben garantizar –en la medida de sus posibilidades- los derechos en forma progresiva. Así, ante el incumplimiento de algunos derechos, se suele argumentar falta de fondos para garantizar el acceso a un derecho, los altos costes de los DESC -a diferencia de los civiles y políticos-, y el “estar” en proceso de cumplirlos.

Respecto a ello, este principio sostiene: a) que el Estado debe satisfacer el derecho en cuestión utilizando el máximo de recursos disponibles; b) al mismo tiempo, tanto los DESC como los derechos civiles y políticos comprometen extendidas acciones estatales que garantizan que las “expectativas” de los actores se encuentren protegidas. Así, podemos señalar la expectativa de celebrar contratos y que se respeten, la expectativa de que exista un sistema jurídico que vele por el cumplimiento de la ley, la expectativa de poseer luz en la vivienda gracias a los tendidos públicos eléctricos, la expectativa de contar con gas natural gracias a las redes estatales que llevan dicho servicio hasta las vivienda, la expectativa de que la propiedad privada se respete, de trabajar y cobrar un salario justo, de garantizar determinadas reglas de intercambio para el mercado, etc. Ello compromete importantes partidas presupuestarias que no se limitan a la satisfacción de los DESC, sino también al mantenimiento de la institucionalidad de las reglas de

juego del régimen democrático, tal como sucede actualmente en Latinoamérica (Holmes, 2011).

Este tipo de asignaciones estatales constituyen un modo de distribución de los recursos socialmente disponibles que se encuentran invisibilizadas y que no son contabilizadas en aquellas circunstancias que permitieron a una persona, por ejemplo, generar abundantes riquezas. Por lo tanto los Estados no pueden argumentar la falta de recursos para garantizar una serie de derechos dado que la naturaleza misma de todo tipo de derecho implica algún tipo de erogación monetaria directa o indirecta.

“Los derechos de bienestar son criticados como una transferencia de riquezas que no se derivan del trabajo. Y aluden a aquellos que no crean riqueza por sus propios esfuerzos. Pero los derechos de propiedad de los ricos no pueden ser protegidos contra los ejércitos extranjeros y nacionales incendiarios sin la cooperación del resto de la comunidad, y mucho menos sin regulaciones. Lo que quiero decir es que el principal argumento en contra de la reglamentación del Estado de bienestar es falso, ya que, en realidad, refleja un deseo de los ricos de acaparar tanto dinero como puedan, sin atender a la amplia ayuda que recibieron de la comunidad para la acumulación de dichas riquezas” (Holmes, 2011: 1).

Por último, la progresividad no debe ser un argumento para estar eternamente en una especie de “mientras tanto” (Arcidiácono, 2012). Satisfacer un derecho implica que el Estado garantice inmediatamente su acceso y progresivamente vaya mejorando y avanzando en mejores estándares de bienestar social.

En resumidas cuentas “en principio le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los DESC de los que gozaba la población al momento de haber adoptado el Protocolo, o bien con posterioridad a cada avance ‘progresivo’. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes” (Vera Parra, 2009: 34). Deberá tenerse en cuenta como evaluación de la progresividad la titularidad y el contenido del derecho.

iii) Exigibilidad, Acceso a la Justicia y Acceso a la Información Pública

El principio de exigibilidad se encuentra conformado por los mecanismos de acceso a la información y el acceso a la justicia: que una determinada política pública se conforme como derecho depende de que tenga explicitados y posibilitados los mecanismos de reclamo y exigencia que excedan a los meramente judiciales -la definición de un derecho implica la legitimidad de petitionar su cumplimiento-. Es necesario aclarar que los mecanismos de exigibilidad exceden a los que referencian a las administraciones de justicia para tomar en cuenta los procesos administrativos, el control ciudadano, los espacios de reclamos, las vías institucionalizadas de reclamo, etcétera. Ello también depende, del uso y apropiación que desde la sociedad civil se haga de dichos mecanismos y de que la información relativa a sí mismo -como los criterios de acceso al programa, los recortes geográficos, los indicadores de la población destinataria, los mecanismos de financiamiento- se encuentre disponible. El acceso a la información implica poder solicitar al Estado que informe el cumplimiento de los derechos y la posibilidad de demandar que produzca información en dicha dirección.

La potencialidad que ofrece el enfoque de derechos en esta instancia es que la existencia misma de la política no es ya la presencia de una necesidad sino la expresión de un derecho que resulta legítimo exigir su cumplimiento y en esa misma línea generar obligación hacia un otro -en este caso el Estado. “[E]l reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar frente a una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado” (Pautassi, 2010: 2).

La Experta Independiente de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Extrema Pobreza considera que para que se visibilicen y conozcan los mecanismos de reclamo y la producción de información toda política social debe como mínimo establecer con claridad: los titulares de derechos; los actos que constituyen una violación de los Derechos Humanos dentro del marco de acción de la política pública; las instituciones responsables de cumplir con las obligaciones generadas, y de corregir las presuntas violaciones; los mecanismos disponibles para el reclamo de los Derechos Humanos previstos en la política pública, y quién puede reclamar; y finalmente, pasos que se pueden tomar en caso de una falta de respuesta ante la violación reportada en las instituciones responsables.

iv) Responsabilidad

la participación de la comunidad es un aspecto central cuando se pretende que una Política Social tenga Enfoque de Derecho es que participe la comunidad. Por eso es necesario que la comunidad participe en el diseño, implementación e incluso en su evaluación. El rol de la sociedad civil es fundamental, como intermediaria, siendo cada vez más experta, incluso en aspectos muy técnicos como el derecho al medio ambiente y el acceso al agua siendo justamente donde se necesita conocimiento experto y localizado para saber qué tipo de acciones políticas, qué decisiones, qué tipo de técnicas son las más adecuadas para el tipo de política que se está construyendo.

El rol de la sociedad civil es la intermediación (entre la población y el gobierno que pretende implementar la política pública), para hacer el seguimiento de la política pública, en lo que se conoce como accountability, o rendición de cuentas. Así mecanismos de participación, rendición de cuentas y estándares internacionales son centrales para pensar las políticas públicas desde un enfoque de derechos.

Las fuentes deben ser gubernamentales, de la sociedad civil organizada (que ayudan con la información experta y especializada, que colaboran con el conocimiento, sus mediciones, informes, diagnósticos, incluso a partir de las denuncias de las poblaciones) y no organizada a través de diferentes mecanismos como grupos focales, entrevistas, encuestas, etc.

IV. Asignación Universal por Hijo en Argentina y Enfoque de Derechos Humanos

En el año 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social⁹ por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602. Constituye un régimen no contributivo de transferencias de ingresos a las familias con niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años y que constituye una política social que actualmente tiene una gran importancia en Argentina. Se encuentra inserta en el régimen de asignaciones familiares de los beneficiarios del Sistema Previsional Argentino (SIPA).

Resulta significativo analizar esta política social desde el enfoque de derechos, dado que no solamente nos permitirá observar la medida en que la Argentina se acerca con esta medida a satisfacer una parte de los DESC, sino también dar cuenta de la medida en que se acerca al EDDHH, traduciéndose eso en algunos beneficios y garantías para las poblaciones.

⁹ De ahora en adelante AUH.

La AUH, establece un ingreso común por hijo menor de 18 años siendo titulares aquellas personas desocupadas, trabajadores no registrados, personal del servicio doméstico y/o monotributistas sociales que posean ingresos menores al mínimo vital y móvil (Observatorio de la Seguridad Social, 2012). Además, el grupo de destinatarios debe cumplimentar una serie de características que los vuelven potenciales titulares de la intervención gubernamental: que el grupo familiar posea ingresos menores al mínimo vital y móvil, sean argentinos o naturalizados con un mínimo de 3 años de residencia en el país –tanto hijo/as, padre y madre-, ser menor de edad, el titular encontrarse desempleado o trabajando en la economía informal y/o el titular no encontrarse privado de la libertad.

Como condicionalidad, exige el cumplimiento con el plan nacional de vacunación de los hijos/as menores a cargo y la asistencia escolar obligatoria. La percepción de la asignación es incompatible con la mayoría de los planes sociales no contributivos, con excepción de los de vivienda, Progresar y el Argentina Trabaja. El ingreso por hijo en la actualidad es de 644 pesos argentinos liquidados por fracciones: un 80% liquidado mensualmente y el 20% se acumula para ser retirado una vez al año (una vez demostrado el cumplimiento con la condicionalidad).

El monto de la transferencia monetaria es calculado por la cantidad de menores de 18 años presentes en el hogar, con un tope de hasta 5 hijos. Esta característica afecta los modos en que la política social que estamos analizando puede respetar el principio de igualdad y no discriminación. Pues, si como versa en el decreto de creación lo que moviliza la intervención estatal es la protección del interés superior del niño, no existe razón debidamente fundada que establezca que el niño, niña o adolescente nacido en 6to lugar quede privado de la protección estatal¹⁰.

En términos del monto a transferir, la manera en que va adaptándose para no perder valor en el tiempo también constituye un aspecto nodal de análisis. Los ajustes, hasta el momento, se han realizado por medio de decretos de la Presidencia de la República el 1388/2010 que incrementó el monto de la asignación de 180 pesos a 220 en 2010, el decreto 1482 de septiembre de 2011 donde el monto pasa de 220 pesos a 270, el 1668/2012 un aumento de la AUH que va desde 270 a 340 pesos, 614/2013 que sube el monto a 460 pesos y el reciente decreto 779/2014 que lleva las asignaciones familiares a 644 pesos argentinos.

¹⁰ Cabe destacar que para madres con 7 hijos o más existen en Argentina una serie de pensiones no contributivas.

También se han dado algunos ajustes en las transferencias realizadas a familias que han sido afectadas por inundaciones, incendios, cenizas volcánicas, etc. En dichos casos se ha triplicado por un período de tiempo determinado el ingreso transferido por la AUH. Aquí, como hemos visto anteriormente, se incluye dentro de las prestaciones la discriminación positiva, esto es, ofrecer atenciones especiales a quienes se encuentran en particulares condiciones de vulneración. Ello contribuye a efectivizar el principio de igualdad y no discriminación, ofreciendo prestaciones desiguales a actores que han sido también afectados desigualmente por condiciones climáticas.

Si bien estas actualizaciones son sumamente positivas para transferir algún tipo de ingreso a los hogares teniendo sobre todo en cuenta el aumento del precio de los alimentos, las actualizaciones de la AUH no se realizan en función de un mecanismo previamente pautado de ajuste, ni definido normativamente. Éstos se encuentran sujetos a las iniciativas o no de los decretos presidenciales lo que le otorga a los mismos una cuota de discrecionalidad en la adecuación o no de las transferencias a los movimientos inflacionarios, a las crisis, desastres naturales o al aumento de la productividad del país. Ello se encuentra en tensión con el principio de acceso a la información y reclamo, dado que los potenciales destinatarios no cuentan con la información correspondiente para poder realizar reclamos ante una pérdida de sus ingresos por el aumento por ejemplo del precio de los alimentos.

Otro aspecto relevante es que si bien la denominación de la Asignación implica la universalidad se encuentra fuerte e irregularmente restringida a un grupo poblacional definido según criterios de ingresos, etarios, según situación penal y de nacionalidad. Si bien la cantidad de destinatarias y destinatarios de la AUH rondan actualmente los 3.5 millones de niños, niñas y adolescentes, dadas las características que asume, no es una política de corte universal, sino que en todo caso puede ser considerada masiva (De Sena, 2011) dado que deja fuera de su cobertura, por ejemplo, a los nacidos en territorio argentino que alguno de sus progenitores no es nacional o posee una estancia menor a 3 años de residencia en el país o a aquellos niños, niñas y adolescentes que tienen a sus progenitores privados de la libertad. También excluye de la prestación, aunque no de la condicionalidad, a las y los menores que hayan nacido luego del quinto hijo dentro del núcleo doméstico (artículo 9, resolución 393/2009).

El problema se acentúa frente a la existencia de grises que dejan en estado de vulnerabilidad a las y los menores como es el caso de los trabajos que realizan aquellas personas privadas de su libertad que no cobrando asignaciones familiares por medio del régimen de asignaciones

familiares y percibiendo un ingreso tres veces menor al mínimo vital y móvil, figuran como “activos” en las bases de datos del ANSES por lo que no pueden acceder a la AUH. En este sentido, las condicionalidades resultan sumamente fuertes y severas. “Como cualquier mecanismo de incentivos, el diseño de las condicionalidades enfrenta una restricción éticamente insoslayable que implica respetar en cierta medida la autonomía de hogares e individuos, mientras se los conduce a tomar aquellas decisiones que generan mayores beneficios sociales e intergeneracionales” (Marchioni y Conconi, 2008: 7). Frente al incumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias, consideramos que debería prevalecer la responsabilidad estatal frente a la situación de vulnerabilidad de los sujetos; sobre todo, cuando estamos frente a niños, niñas y adolescentes que podrían verse doblemente perjudicados: por el no cumplimiento de las condicionalidades y el cese de la transferencia.

No obstante, cabe destacar que la AUH prevé la liquidación de un “complemento” que busca amortiguar el paso del desempleo o empleo informal a un empleo formal: “aprueba la liquidación de un complemento que permita cubrir la contingencia de cargas familiares, desde la fecha de ingreso del trabajador al empleo formal y la primera liquidación de las asignaciones familiares del sistema contributivo” (RES 532/11). Esta medida propicia no solamente un criterio de “egreso” sino que también establece un sostén del paso del desempleo o empleo informal hacia el empleo registrado. En esta misma sintonía se encuentra una medida adoptada recientemente, que reconoce la asignación por escolaridad a aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentren dentro de la AUH. Ello implica, al igual que el régimen contributivo, la liquidación de un complemento monetario para aquellos menores de edad que se encuentren dentro de la escolaridad. Estos aspectos se encuentran en sintonía con el EDDHH y han generado un acercamiento importante al respeto del principio de igualdad y no discriminación.

Por último, la condicionalidad debe ser cumplida por las y los menores asistiendo a la escuela y cumpliendo con los controles de salud. Sin embargo, la carga del cuidado de las niñas, niños y adolescentes, de la logística que implica el facilitar la asistencia a la escuela y el cumplimiento con las condicionalidades recae en la mayoría de los casos en las mujeres, principalmente, madres. No es casualidad que no sólo sea prioridad de la política social seleccionar como titulares de la AUH a las mujeres, sino que estadísticamente éstas constituyan el mayor porcentaje de titulares. Tal como Pautassi (2009) lo expresara, en las políticas sociales se concreta la manera en que el Estado participa de manera activa en la producción y reproducción de las relaciones asimétricas entre los géneros, ello impacta en las formas en que son garantizadas determinadas necesidades

sociales que son centrales para la reproducción del sistema social, por ejemplo las de cuidado infantil “Nuevamente, más allá del lenguaje modernizante que impregna a estos programas – vinculados con 'la ciudadanía', la 'participación'- la mujer aparece circunscripta a roles tradicionales y, en tanto 'madre', su función principal consiste en garantizar el bienestar y desarrollo de los hijos. En rigor, puede decirse que no hay un esfuerzo por promover o incentivar la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres en lo relativo al cuidado de los hijos/as y a las tareas domésticas, como tampoco lo hay en avanzar en una concepción del cuidado como responsabilidad social y no individual de cada familia. Por ello, el cuidado aparece como algo propio de la 'maternidad' y del ser mujer” (5).

V. Reflexiones

A lo largo de este artículo he sostenido que el EDDHH opera como un instrumento efectivo para guiar el diseño, evaluación y aplicación de las políticas sociales en sintonía con las obligaciones internacionales asumidas por los Estados.

He argumentado también, que este enfoque ofrece un instrumento vinculante a partir del cual analizar y mejorar aquellos esfuerzos que los Estados realizan en vías a garantizar la satisfacción y respeto por los Derechos Humanos.

He analizado la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, una política de innegable importancia en Argentina, no solo por la cantidad de destinatarios bajo su cobertura, sino también por el porcentaje presupuestario que compromete, su presencia en la escena pública y en los trabajos académicos del momento que se han concentrado en su análisis.

Desde un análisis simplista podríamos decir que cualquier esfuerzo que realicen los Estados en materia de DESC son bienvenidos. Sin embargo, como hemos visto a partir del “lente” construido por el EDDHH, esos esfuerzos no siempre repercuten en aspectos positivos de la población, de allí la necesaria vigilancia con capacidad vinculante que impacte en avances concretos, sistemáticos y estructurales de los derechos en cuestión.

Bibliografía

Abramovich, V. (2004). (acceso 02/05/2012) 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. [Documento www]. Disponible: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf

_____ (2006a). «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales», en Anuario de Derechos Humanos, Santiago, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, pp. 13-51.

_____ (2006b). «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», Revista de la CEPAL, nº 88, Santiago, abril, pp. 35-50

_____ (2009) El Rol de la Justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comp.) en La Revisión judicial de las Políticas Sociales, (pp. 1-91) Buenos Aires: Editores del Puerto.

Arcidiácono, P. (2012) La Política del “Mientras Tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Biblos

Barreto, J. M. (2014) “Derechos humanos y emociones desde una perspectiva de los colonizados: Antropofagia, Surrealismo Legal y Estudios Subalternos” en Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES, N°16. Año 6. Diciembre 2014 - Marzo 2015. Córdoba. ISSN: 1852.8759. pp. 24-35. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/349>

Boco, R. y Bulanikian, G. (2010) Derechos humanos: universalismo vs. relativismo cultural Alteridades [en línea] 2010, 20 (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2015] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74720839002>> ISSN 0188-7017

Cena, R. Fronteras complejas : Protección social e inmigración, Polis [En línea], 38 | 2014, Publicado el 03 septiembre 2014, consultado el 12 mayo 2015.

URL : <http://polis.revues.org/10189>

Couso C. (2012) – “La participación social de las mujeres del Perú: una lucha cotidiana por sus derechos” en Revista Democracia y Derechos – Año 1, Nro 2. Disponible en: http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/pdf/claudia_couso.pdf

Delamata, G. (2013) Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea Sociologías, vol. 15, núm. 32, enero-abril, 2013, pp. 148-180
Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil
De Fazio, F. L. (2013) Judicialización de la protesta sindical en Argentina: El control de constitucionalidad como espacio de participación alternativo Gaceta Laboral, vol. 19, núm. 1, enero-abril, 2013, pp. 36-51
Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela

De Sena, A. (2011) Promoción de Microemprendimientos y Políticas Sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada. Pensamento Plural 8, Pelotas-Brasil, 5-36

Espinoza Hernández, Raymundo Defender los derechos, defender la protesta El Cotidiano, núm. 186, julio-agosto, 2014, pp. 97-118 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México

Faret P. (2011b) Documento de Trabajo N°2: Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de Derechos: El Principio de Igualdad y No Discriminación. Santiago de Chile: FAO, Inédito.

Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. (2010) El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes Cuadernos del CENDES [en línea] 2010, 27 (Mayo-Agosto) : [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004>> ISSN 1012-2508

Gutierrez Perilla M. P. (2013) - “La obligación de garantizar el desarrollo progresivo de los DESC en el Sistema Interamericano” en Revista Democracia y Derechos – Año 2, Nro 4. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/pdf/4.%20Mar%C3%ADa%20del%20Pilar%20Gutierrez%20Perilla%20La%20obligaci%C3%B3n%20de%20garantizar%20el%20desarrollo%20progresivo%20de%20los%20DESC>

%20en%20el%20Sistema%20Interamericano.pdf

Jiménez Benítez, 2007; Holmes, S y Cass S. (2011) El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

Marchioni M. y Conconi A. (2008) ¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales Maestría en Economía Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo Nro. 76

Observatorio de la Seguridad Social (2012) (acceso 07/07/2012) La Inclusión Social como Transformación: políticas públicas para todos. [Documento www] Disponible en: http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/La%20inclusi%C3%B3n%20social%20como%20transformaci%C3%B3n_Cuadernillo.pdf

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. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. CEPAL: Santiago de Chile

_____ (2010) (acceso 04/04/2012) El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión. Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. [Documento www] Disponible: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf

_____ (2011) La política pública con perspectiva de derechos humanos. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XVKVuVRnoc4> [consultado el 06/03/2015]

Pogge, T. (2012) ¿Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo? Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte, vol. 2012, núm. 17, julio-diciembre, 2012, pp. 10-67 Universidad del Norte Barranquilla, Colombia

Palabras Clave

Políticas Públicas

Asignación Universal por Hijo

Derechos Humanos

Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Argentina

Key Words

Public Policy

Universal Child Allowance

Human Rights

Economic, Social and Cultural Rights

Argentina