

LAS POLÍTICAS SOCIALES DE JUVENTUDES Y LOS DERECHOS HUMANOS: ENTRE EL DECISIONISMO POLÍTICO Y LAS OBLIGACIONES ESTATALES

**YOUTHS' SOCIAL POLICIES AND HUMAN RIGHTS:
BETWEEN POLITICAL DECISIONISM AND STATE OBLIGATIONS**

Recibido: 05/09/2017 – Aceptado: 25/10/2017

Yussef Becher¹

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de San Luis (UNSL)
yussefbe@gmail.com

1 Abogado. Magister en Sociedad e Instituciones. Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Becario doctoral del CONICET. Docente investigador de la FCEJS-UNSL.

Resumen

El objetivo del artículo es señalar la diferencia en la concepción de las políticas sociales –incluidas las de juventudes– desde la incorporación del enfoque de derechos humanos y a partir de ello los límites que colocan al decisionismo político. En tal sentido se presentan el conjunto de estándares en materia de derechos sociales cuya incorporación en los programas sociales garantiza el cumplimiento de tales derechos. Asimismo se agregan las particularidades propias de las intervenciones sociales dirigidas al colectivo juvenil.

A modo ilustrativo se describe el caso del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) –en tanto política dirigida a las juventudes– y el modo en que se presentan los principios del derecho internacional de los derechos sociales en dicha política. Para ello se tienen en cuenta los documentos oficiales que regulan al programa.

Palabras clave: Políticas sociales; Juventudes; Derechos humanos; Derechos sociales; Decisionismo político

Abstract

The aim of this article is to point out the difference in the concept of social policies –including those of youths– since the inclusion of the human rights' approach and hitherto the limits imposed on political decisionism. This is how the set of standards on social rights is presented whose incorporation in social programs guarantees the fulfillment of these rights. Also including the peculiarities of social interventions addressed to the youth group.

As an example, the case of Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) is described as a policy directed at youth and the way in which the principles of international social rights law are presented in this policy. The official documents that regulate the program are taken into account.

Keywords: Social policies; Youth; Human rights; Social rights; Political decisionism

Sumario

1. Introducción
2. Un nuevo paradigma
3. Los estándares propuestos
4. ¿Qué particularidades agrega la cuestión de las juventudes?
5. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos
6. Entre el decisionismo político y las obligaciones estatales

1. Introducción

El texto tiene como propósito mostrar la modificación en la concepción de las políticas sociales –incluidas las de juventudes– ante la incorporación del enfoque de derechos humanos. Ello supone comprender el modo en que tales derechos limitan el decisionismo político en materia de programas sociales. Sin dudas el cumplimiento de los derechos humanos no deja de ser una decisión política del Estado, del mismo modo no es menos cierto que tales decisiones no siempre están guiadas por los derechos humanos. En el ámbito de las políticas sociales esto nos muestra que muchas de ellas oscilan en torno a decisiones políticas y cumplimiento de compromisos internacionales en materia social. No se busca limitar la autonomía propia de cada Estado en la opción por sus estrategias de desarrollo, sino brindar un marco jurídico–operativo (en donde se ubica al enfoque de derechos) que debe guiar los procesos de formulación de políticas sociales. Al mismo tiempo, no es una cuestión menor considerar que dicho marco surge de los compromisos estatales en materia de derechos sociales y se cumple por medio de los estándares internacionales. De allí que cada programación social pueda ser controlada en su contenido –por medio de los mecanismos correspondientes– para determinar si se adecuan a tales compromisos.

A los fines organizativos el texto comienza señalando las diferencias en el modo de concebir las políticas sociales a partir de la incorporación del enfoque de derechos humanos, y continúa mencionando los estándares propuestos en la materia para lograr el cumplimiento de tales derechos. Asimismo se mencionan las particularidades que agrega la cuestión de las juventudes.

Finalmente, a fin de ilustrar el modo en que los estándares de derechos sociales se pueden presentar en una política social juvenil, se incorpora el caso del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos. Dicha opción resulta significativa por cuanto tal programa ha obtenido una importante cobertura a nivel nacional entre los miembros del colectivo socio–generacional. La descripción realizada se efectuó sobre los documentos oficiales que regulan el programa social. Tal instancia se ubica por lo general en la etapa de diseño de las políticas sociales.

2. Un nuevo paradigma

Thomas S. Kuhn², en su ya clásico texto *La Revolución de las Estructuras Científicas*, refería a la posibilidad de toda ciencia de transcurrir por periodos de normalidad en donde se producía una acumulación de conocimiento en torno a determinados parámetros ya establecidos. Ahora bien, si un nuevo conocimiento tenía la posibilidad de convertirse en un elemento disruptor respecto de esa acumulación, allí se producía una revolución científica que daba origen a un nuevo paradigma. El enfoque de derechos en materia de políticas sociales hizo lo propio respecto de aquel conocimiento que ya existía sobre el tema, pues es casi ineludible en la actualidad, hacer referencia a tales intervenciones sociales sin mención a las obligaciones estatales internacionales. Si es posible ubicar temporalmente aquel momento disruptivo podemos hacerlo a partir de elementos contextuales presentes en la región, y en nuestro país a comienzos de siglo, y formalmente, con la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de Naciones Unidas. Dichos objetivos proponen incorporar los derechos humanos en las estrategias de desarrollo entre las cuales quedan comprendidas las políticas sociales.

Clásicamente las intervenciones sociales han sido definidas como el conjunto de toma de decisiones de parte del Estado ante una cuestión que concita la atención –el interés o la movilización– de los actores de la sociedad civil³. Ante ese

2 KUHN, Thomas S. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974 [2004]. 319 p.

3 OSZLACY, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*. 1981, vol. 2, núm. 4, p. 99–128.

decisionismo estatal ¿qué particularidades agregan los derechos humanos? Tales derechos son obligaciones adquiridas por los Estados ante organismos internacionales. Si bien no se pretende limitar dicha potestad decisoria de parte del Estado, la propuesta del enfoque de derechos es aportar un marco jurídico-operativo a tales estrategias a partir de lo cual se incorporan los derechos humanos⁴. De allí que –desde aquella perspectiva– las políticas sociales son comprendidas como acciones positivas dirigidas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural proponiendo su aplicación de manera universal⁵. Asimismo, y ya a nivel de la construcción de las subjetividades, dicho enfoque contribuye a la construcción del destinatario de tales políticas como un sujeto con derecho a reclamar las prestaciones que comprende, en un nivel macro, los derechos sociales y, en un nivel micro, el acceso a cada programa social⁶. Ello supone que la definición de las necesidades sociales –que como señalan Heller⁷ y Fraser⁸ son una construcción social– deben incorporar a los destinatarios⁹.

Al mismo tiempo, aspectos relevantes en materia de intervenciones sociales (tales como el principio de inclusión y el de participación) son re significados desde este nuevo enfoque. El primero de ellos supone la implementación universal de las políticas sociales y el segundo deja de ser una estrategia para convertirse en una exigencia. Por otra parte, desde los enfoques tradicionales suelen ignorarse prácticas o situaciones de discriminación estructural, en cambio, desde el de derechos humanos, deben adoptarse acciones positivas tendientes a

4 ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura. “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”. En: ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009. p. 279–340.

5 GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier. “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”. Cuadernos del Cendes. 2010, año 27, núm. 74, p. 51–79.

6 BECHER, Yussef. *Cartografías socio-estatales y subjetividades. Un recorrido sobre programas sociales en la contemporaneidad*. Buenos Aires: Teseo, 2017. 212 p.

7 HELLER, Agnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península, 1986. 182 p.

8 FRASER, Nancy y LAMAS, Marta. “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Debate Feminista*. 1991, vol. 3, p. 3–40.

9 OYARZÚN, Astrid et. al. *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades?* Chile: SENAME-Ediciones CIDPA, 2008. 348 p.

equiparar tales situaciones¹⁰. Allí, el aspecto sustancial o de igualdad material adquiere significancia, por cuanto es en ese ámbito en donde la reparación de discriminaciones –como pueden ser las dirigidas a las mujeres– encuentran una solución efectiva¹¹.

3. Los estándares propuestos¹²

A fin de incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas sociales, se proponen una serie de estándares tanto formales como sustanciales. Ello supone que no solo deben estar presentes –como suele suceder– en la instancia de diseño de una política, sino también en la de su implementación. Por ello se señala que el enfoque debe guiar todo el proceso de formulación de una intervención social, por cuanto se considera a ese término –el de formulación– como comprensivo de las dos instancias que son propias de las políticas sociales: diseño e implementación¹³.

En el año 2011, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó una propuesta de estándares de medición de derechos sociales presentada por el Grupo de Trabajo sobre análisis de los informes efectuados por los Estados en el marco del Protocolo de San Salvador. En el documento se expresa:

10 *Ídem anterior*.

11 PAUTASSI, Laura. ¡Cuánto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007. 102 p.

12 Tales estándares surgen de diferentes cuerpos normativos internacionales en donde constan las obligaciones asumidas por el Estado argentino –al ratificarlos– en materia de derechos sociales. Si bien son variados los artículos que podemos considerar proponemos especialmente los siguientes: el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los arts. 17 a 22 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo es fundamental considerar en la elaboración de los estándares la labor de la Comisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Grupo de Trabajo sobre análisis de los informes efectuados por los Estados en el marco del Protocolo de San Salvador.

13 GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier. Op. Cit.

“Se busca estimular un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte, sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas al interior de los Estados tendientes a asegurar el cumplimiento de los derechos sociales”¹⁴.

De allí que se proponga la aplicación de tales principios en el diseño e implementación de cada política social. Asimismo, tales estándares –a los cuales haremos referencia a continuación– pueden ser medidos mediante indicadores estructurales o bien de proceso y de resultado. Para obtener una adecuada evaluación de una política social es necesario integrar los tres. Los primeros miden la incorporación formal de tales principios en los Estados. Por su parte los indicadores de proceso miden las acciones en curso de parte de cada país para la implementación de los derechos sociales. Ya por último, los indicadores de resultado procuran reflejar los logros obtenidos por cada Estado en la realización de los derechos sociales por medio de sus programaciones públicas.

El primero de los estándares propuestos es el de universalidad –o inclusión en términos propios de las estrategias de desarrollo– por medio del cual se propone la implementación de programas sociales con alcance universal y por consiguiente no focalizados¹⁵. Tales programas –los focalizados– han abundado en los últimos quince años entre las estrategias de reducción de la pobreza tanto en nuestra región como en el país¹⁶. Si bien no podemos negar los efectos positivos de tales políticas sobre la disminución de la pobreza¹⁷, optar por políticas

14 Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. [Washington D.C.]: Organización de los Estados Americanos, 2011. 45 p.

15 PAUTASSI, Laura. “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. En: ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (comps.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010. p. 1-87.

16 STAMPINI, Marco y TORNAROLLI, Leopoldo. “The growth of conditional cash transfer in Latin America and the Caribbean: did they go too far?” Policy Brief. Inter-American Development Bank. 2012, núm. 185, p. 2-30.

17 CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. N.U. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

universales garantiza el cumplimiento de mínimos comunes irrenunciables en materia de derechos sociales y mayores garantías de igualdad y no discriminación¹⁸. En tal sentido, Lo Vuolo –reconocido investigador argentino en el área– ha propuesto la implementación de un ingreso ciudadano básico previsto para todos los habitantes argentinos y cubierto con la riqueza socialmente creada¹⁹.

En los últimos tiempos se ha producido una interesante discusión en torno al binomio universalismo–focalización. Algunos científicos sociales señalan que la última comprende estrategias oportunas para seleccionar potenciales destinatarios de las políticas sociales, entre quienes se encuentran con menores necesidades básicas satisfechas. Al mismo tiempo, tal estrategia evitaría el desperdicio de los recursos destinados al área²⁰. Contra aquel mito del significativo gasto social que conllevaría la implementación de programas sociales universales, Laura Pautassi –también reconocida investigadora argentina en la materia– afirma que ello no es cierto por cuanto el incremento en el gasto social no sería tal, y asimismo se reducirían desigualdades sociales de género siendo aquella el área en la que se ubican actualmente las principales brechas de bienestar²¹.

El otro estándar aplicable es el que propone el máximo de la utilización de los recursos disponibles el cual surge de la interpretación del art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Si bien en dicho pacto se reconoce que los Estados no pueden satisfacer de manera inmediata el cúmulo de derechos humanos reconocidos, surgen claramente dos

18 ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura. Op. Cit.

19 LO VUOLO, Rubén. "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano". En:

Contra la exclusión: propuesta del ingreso ciudadano. Buenos Aires: Ciepp–Miño y Dávila, 1995. p. 17–47.

20 GROSH, Margaret E. Administering Targeted Social Programs in Latin–America: From Platitudes to Practice. Washigton D.C.: World Bank, 1994. 174 p.

MAZZOLA, Roxana. Nuevo paradigma: la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

REPETTO, Fabián. "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". Revista del CLAD Reforma y Democracia. 2010, núm. 47, p. 1–24.

21 PAUTASSI, Laura. "Introducción: situando el bienestar, identificando brechas". En: PAUTASSI, L. y GAMALLO, G. (comps.). El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad. Buenos Aires: Biblos, 2015. p. 15–29.

principios: la obligación de adoptar medidas concretas para la satisfacción de los derechos y el uso de la mayor cantidad de recursos de los que dispone. Asimismo, tal principio se encuentra particularmente receptado en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos sociales que fue ratificado por nuestro país en el año 2003. En una jurisprudencia argentina del año 2008 –proveniente de la Cámara Nacional de Apelaciones– ante una acción de amparo presentada por una asociación civil, el tribunal condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a que amplíe los recursos destinados al área de educación a fin de garantizar vacantes en el nivel inicial. Desde el año 2002 dicho Gobierno incumplía con sus obligaciones constitucionales al realizar una sub ejecución presupuestaria equivalente al 30% del monto destinado a educación y de allí que en la condena se mencionara el estándar del máximo de la utilización de los recursos disponibles. Cuando la causa llegó al Superior Tribunal de Justicia en el año 2011, las partes arribaron a un acuerdo en donde el Gobierno se comprometía a llevar a cabo las obras de infraestructura necesarias a fin de garantizar las vacantes faltantes. A pesar de que aquel compromiso fue en el año 2014, el Poder Ejecutivo presentó un presupuesto –aplicable a 2015– que no comprendía los recursos necesarios para el progreso de las obras, lo cual motivó una queja de parte de la asociación civil. La decisión del Tribunal fue intimar durante un plazo de 10 días al Gobierno a fin de que realice las explicaciones correspondientes. Finalmente, transcurridos sesenta días –que incluyeron protestas sociales– se realizó el incremento en la partida presupuestaria. Sin embargo la falta de vacantes en el nivel inicial continúa siendo un grave inconveniente en la Ciudad de Buenos Aires²².

El principio de participación es otro de los estándares provenientes del derecho internacional de los derechos sociales aplicable a las políticas con fines redistributivos. Mucho ha insistido la bibliografía sobre el tema en la importancia de la incorporación de la percepción de los sujetos –ya sea como mediadores en la prestación de los servicios o en la construcción de indicadores cualitativos– en los procesos de formulación de programas sociales²³. Para el enfoque de

22 CN de Apelaciones en lo ConAdmFed. “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”. 2008.

23 FRANCO, Rolando. “Modelo de política social en América Latina en el último cuarto de siglo”. En: FRANCO,

derechos, tal cuestión deja de ser un punto de discusión en el ámbito de dichos programas, y se convierte en una exigencia estatal, la cual debe garantizar la incorporación de la participación de los destinatarios en las diferentes etapas de las políticas sociales. En contra de aquellos mitos que señalan lo costoso –en términos de recursos económicos– de proponer instancias de participación ciudadana, el enfoque de derechos propone que el Estado brinde condiciones necesarias para el cumplimiento de derechos ya establecidos. No se trata solo de generar nuevas instancias de participación sino principalmente de ofrecer las oportunidades para concretar las ya existentes tales como la iniciativa popular, la libertad sindical, el derecho de asociación y de reunión, la libertad de expresión, el acceso a la información²⁴. Aunque tampoco es menos cierto la necesidad de trabajar en el ámbito de la construcción de las subjetividades y mediante la difusión y apropiación de tales derechos –lo que algunos autores denominan empoderamiento– para propiciar en los ciudadanos el aprovechamiento de tales instancias que no son más que el ejercicio de sus propios derechos²⁵. El Achkar afirma respecto de quienes realizan educación popular en derechos humanos: “...estamos haciendo trabajo cultural en tanto estamos haciendo el esfuerzo de impactar en las percepciones, relaciones sociales y sentidos comunes”²⁶.

Ahora bien –a esta altura del texto– podemos preguntarnos ¿cuál es el estándar previsto para colocar límites al decisionismo estatal? Si bien ya hemos

R. y LANZARO, J. (coords.). Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006. p. 147–167.

LA SERNA, Carlos. et. al. Entre el intervencionismo y el mercado, ¿Qué tipo de Estado abonan las políticas sociales del nuevo siglo? En: LA SERNA, C., PEÓN, C. y ASE, I. (Comps.). Frente a la crisis ¿qué hacer con el Estado? Córdoba: Ediciones IIFAP, 2010. p. 195–245.

TONON, Graciela. “La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas”. Polis–Revista de la Universidad Bolivariana. 2010, año 9, núm. 26. Pág. 361–370.

24 ABRAMOVICH, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista de la CEPAL. 2006, núm. 88. 35–50.

25 PAUTASSI, Laura. “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. Op. Cit. BECHER, Yussef. Op. Cit.

26 EL ACHKAR, Soraya. Ejercicio de la ciudadanía: el desafío educativo de nuestro tiempo. Venezuela: Universidad Central de Venezuela, 2008. Pág. 17.

acclarado que el enfoque de derechos humanos no pretende limitar las decisiones estatales, no por ello deja de procurar que el Estado cumpla con las obligaciones que ha adquirido ante organismos internacionales. En tal sentido, propone como principio el de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamo. Ello supone que, tanto ante la negatoria, como ante el incumplimiento de algunas de las prestaciones de los programas sociales, se pueda acceder a instancias de reclamo para el cumplimiento de las mismas. Vale señalar que no solo comprende las instancias jurisdiccionales sino también las administrativas. De allí que quedan comprendidos aquellos espacios de reclamo que son propios de los organismos del Poder Ejecutivo –tales como (en el mejor de los casos) la Administración Nacional de la Seguridad Social– donde se ejecutan las políticas. El Estado –tal como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– tiene como principal obligación la de remover –ya sean condiciones económicas o culturales– todos aquellos obstáculos que obturen un efectivo acceso a la justicia. Asimismo se agregan otras condiciones como las de garantizar el debido proceso y la posibilidad de iniciar reclamos urgentes o bien remedios cautelares o preventivos. Ello supone, de parte del Estado, prever y disponer todas las modificaciones institucionales –con los recursos que conlleva– para lograr la garantía de tales principios en materia de acceso a la justicia²⁷.

4. ¿Qué particularidades agrega la cuestión de las juventudes?

En primer lugar vamos a comentar nuestra propuesta sobre el modo de comprender a quienes integran el colectivo juvenil. La idea es no definir a dicho colectivo solo a partir de criterios etarios –los cuales son comunes en materia jurídica– sino incorporar también a los culturales. No es lo mismo ser joven y residir en la Ciudad de Buenos Aires o en una provincia del interior, o ser joven y pertenecer a un sector socio-económico elevado o a uno bajo, o ser joven mujer o varón. Esta propuesta comprende en la conformación de la juventud un criterio etario y otro social en donde la consideración de las desigualdades sociales son

27 Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. [Washington D.C.]: Comisión Interamericana de Derechos Humanos–Organización de los Estados Americanos, 2008.

las principales protagonistas. Ello nos muestra que no existe un modelo único de juventud y de allí la propuesta de pluralizar el término²⁸. Epistemológicamente tales consideraciones son propias de un enfoque socio-antropológico²⁹.

En cuanto al enfoque de derechos, y ante el decisionismo estatal en materia de políticas sociales, se ha mencionado que las juventudes son comúnmente destinatarias de programaciones públicas a partir de lo que el Estado –respondiendo a estereotipos sobre el colectivo– ha considerado apropiado para ellos³⁰. Allí es donde el principio de participación adquiere una particular significancia, por cuanto se convierte en la instancia oportuna para conocer las necesidades juveniles. El tipo ideal para tales políticas –como señala Balardini– es el de programas en donde las acciones sean imaginadas y diseñadas por los mismos jóvenes³¹. Sin embargo, lo que ha primado históricamente en nuestro país –tal como advertíamos anteriormente– son políticas en donde las juventudes son interpeladas a procesos de socialización clásicos (tales como el empleo o la educación) considerados apropiados para ellos por el decisionismo estatal. Si bien los problemas sociales de los miembros del colectivo socio-generacional tienden a ubicarse en el ámbito del empleo y la educación, no deben ser considerados como factores aislados de los propiamente culturales. A partir de tales consideraciones, la inversión social del Estado debería intentar redistribuirse mejor de modo que el empleo continúe siendo un área de inversión importante pero no se desatiendan otras instancias de inclusión social que también contribuyen favorablemente a la futura inserción de las juventudes.

En el ámbito propio del enfoque de derechos humanos en intervenciones dirigidas a las infancias, se han incorporado los estándares que surgen de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Entre tales estándares

28 MARGULIS, Mario. "Juventud o juventudes. Dos conceptos diferentes". Voces en el Fénix. La Revista del Plan Fénix. 2015, año. 6, núm. 51. 6-13.

29 JO MAYNES, Mary. "Age as a category of historical analysis: history, agency, and narratives of childhood". The Journal of the History of Childhood and Youth. 2008, vol. 1, num. 1. 114-124.

30 CHAVES, Mariana y FAUR, Eleonor. Informe: investigaciones sobre juventudes en Argentina. Estado del arte en ciencias sociales. La Plata-Buenos Aires: UNSAM-Ministerio de Desarrollo Social-DINAJU-UNICEF, 2006.

31 BALARDINI, Sergio. "De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud". Última Década. 2000, núm. 13. 11-24.

destacan el interés superior del niño o bien el de expresar su opinión y ser escuchado³². No dejamos de lado tales estándares pero tal como hemos señalado, nos ubicamos en el plano de las políticas sociales de juventudes, las cuales –tanto desde consideraciones etarias como sociales– se encuentran en una instancia vital y social diferente a la de las infancias. Por ello la insistencia en el derecho a la participación como un aspecto clave en la construcción de las necesidades sociales –y por consiguiente su influencia en políticas sociales– de las juventudes.

5. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos

Dicho programa consiste en una transferencia de ingresos condicionada por medio de la cual se otorga a sus destinatarios –jóvenes de entre 18 y 24 años de edad desempleados o empleados informalmente– una prestación dineraria a cambio del cumplimiento de una condicionalidad educativa ya sea en los niveles primario o secundario o universitario. Asimismo, se agrega una condicionalidad de salud que exige de parte de los receptores la asistencia anual a centros de salud públicos. El programa inició su implementación a fines del año 2014 por medio del dictado del Decreto N° 84/2014 y continúa vigente hasta la actualidad.

Los datos actuales sobre la cantidad de destinatarios del PROGRESAR – que cubren hasta junio de 2016– señalan que cuenta con un total de 723.085 receptores. La edad en la que se concentra la mayor cantidad de destinatarios es la de 19 años y la mayoría de ellos asiste al nivel secundario seguido por terciario y universitario³³.

A continuación proponemos describir el modo en que se presentan los estándares del derecho internacional de los derechos sociales –a los cuales hicimos referencia anteriormente– en dicho programa social.

32 PAUTASSI, Laura y ROYO, Laura. Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición. N.U. Santiago de Chile: CEPAL, 2012. 62 p.

33 ANSES Transparencia. Cantidad de destinatarios del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos. (Consultado 15 de octubre de 2017). Disponible en: <http://www.transparencia.anses.gob.ar/gobierno-abierto/progresar>

6. Entre el decisionismo político y las obligaciones estatales

La mayoría de los programas sociales argentinos implementados en tiempos contemporáneos –particularmente desde 2003 en adelante– oscilan en torno a la dicotomía que planteamos en el título pues tienden a ubicarse en una posición media entre las decisiones políticas del Estado y el cumplimiento de los derechos humanos. Vamos a ver lo que sucede con el PROGRESAR.

En cuanto al estándar de universalidad, el programa no lo cumple, pues es focalizado comprendiendo sólo a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad desocupados, o bien que se desempeñan en la economía informal pero no superan el salario mínimo. Desde ya esto último es bastante difícil de comprobar pues quienes se desempeñan en el marco de dicha economía no cuentan con registros formales ante ANSES. Quienes no cumplen con esos requisitos no pueden ingresar al programa.

Vale señalar que una modificación introducida en el año 2015 –por medio del Decreto N° 505/15– elevó el mínimo de un salario a tres, pero cuenta no solo los ingresos del joven destinatario sino los de todo el grupo familiar. Ello coloca una importante restricción para las juventudes y la posibilidad de adquirir independencia respecto de su contexto familiar. Asimismo se establecen una serie de requisitos formales que pueden conducir a excluir a potenciales destinatarios ya sea porque no cuentan con el Documento Nacional de Identidad o una residencia mínima de cinco años en el país. En tal caso, debemos recordar siempre que se trata de programas sociales dirigidos a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social tanto material como simbólica.

El estándar de participación es otra de las grandes ausencias que presenta el PROGRESAR pues no prevé ninguna instancia –ya sea en lo que fue su etapa de diseño o posterior evaluación– que incorpore la participación de los destinatarios. Ya hemos hecho referencia a la vinculación y la importancia que tiene este aspecto en materia de juventudes. Su incidencia –tal como señala Balardini– en la construcción de ciudadanías más o menos democráticas también es clave³⁴. Si bien es cierto que el Estado argentino, en los primeros quince años del nuevo siglo, ha implementado importantes acciones juveniles participativas, no deja de

34 BALARDINI, Sergio. Op. Cit.

ser relevante la incorporación de tales instancias en cada programa social, pues, ¿cómo conocer sino las necesidades propiamente juveniles? Ello nos muestra que el programa no incorpora la perspectiva de las juventudes en la construcción de las necesidades que pretende satisfacer.

En lo referido al acceso a la justicia y a los mecanismos de reclamo, el PROGRESAR presenta una importante modificación respecto de programas sociales anteriores, cual es la de su implementación en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Ello equipara a los destinatarios del programa en lo relativo al acceso a procesos recursivos de la administración pública propios de quienes se desempeñan o se han desempeñado –en el caso de jubilados y pensionados– en el marco del empleo formal.

Si bien este programa –a luz de los estándares internacionales de derechos sociales– presenta las deficiencias que hemos señalado, no podemos dejar de mencionar su significativa diferencia respecto de las políticas neoliberales de la década de 1990. Quizá algunos consideren innecesaria la comparación, pero en materia de políticas sociales no tiene desperdicio –tal como propone Esping Andersen– la posibilidad de comparar la calidad de los derechos sociales y, por consiguiente, las políticas propuestas en cada modelo de régimen de bienestar³⁵. En los años 1990 los programas que primaron proponían estrictos criterios de focalización de modo que el acceso a los mismos era sumamente dificultoso. Al mismo tiempo que las prácticas clientelares funcionaban como los principales mecanismos de engranaje en el vínculo entre las políticas y sus destinatarios. Allí, eran los caudillos provinciales quienes adquirían protagonismo en el número de políticas que se implementaban y los recursos que se destinaban para las mismas en cada provincia. En ningún caso se incorporaron mecanismos de participación ciudadana –no en los diseños y menos aun en las instancias de monitoreo– como así tampoco acciones estatales destinadas a incentivar dicha participación. Todos los programas de aquella década se implementaron en el marco de los ministerios públicos limitando posibilidades de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamo favoreciendo condiciones de posibilidad para la emergencia de redes clientelares³⁶.

35 ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The tree worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

36 FRANCO, Rolando. Op. Cit. HINTZE, Susana. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas*

7. Conclusión

El enfoque de derechos en materia de políticas sociales –incluidas las de juventudes– coloca límites al decisionismo político. Ello implica –tal como señalamos al comienzo del texto– un cambio en el modo de concebir las intervenciones sociales del Estado. No se trata de limitar la autonomía propia de la soberanía estatal en la decisión de la estrategia de desarrollo que decida llevar a cabo, sino de establecer los principios que deberían guiar tales procesos a partir de los compromisos en materia de derechos humanos. Si bien los indicadores de derechos en materia de políticas sociales son diversos y solo hemos mencionado los principales, nos interesa insistir en que el de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamo es el que adquiere mayor protagonismo ante la necesidad de colocar límites al decisionismo político. Es el poder judicial –con mayor preponderancia– pero también los organismos administrativos de reclamo dentro del ámbito del Poder Ejecutivo los encargados de realizar el control del contenido de los programas sociales. Desde ya no es su función implementar políticas sociales pues lo que les corresponde es señalar aquellos aspectos en los cuales tales políticas se distancian de los estándares del derecho internacional de los derechos sociales y establecer las correspondientes responsabilidades.

En materia de políticas de juventudes, es el derecho de participación el que adquiere una particular significación pues se trata de un colectivo con necesidades particulares, las cuales solo podrán conocerse si se los incorpora en las instancias de diseño. Si bien esto no es solamente propio del colectivo juvenil –pues también otros sectores socio–demográficos presentan particularidades que deben ser incorporadas en los programas sociales– en el análisis de los diferentes estándares ante la formulación de políticas dirigidas a sectores sociales específicos la incorporación de su participación deviene central.

Asimismo, y a modo ilustrativo, realizamos una breve descripción del modo en que se presentan los estándares de derechos sociales en una política juvenil como la del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos. Tal como hemos visto, muchos de esos estándares no se cumplen, pero también, como hemos visto, no es suficiente su evaluación en el plano estructural y de procedimiento

—en el que se ubica la descripción que realizamos— pues es necesario evaluar el impacto o los resultados sobre los destinatarios. Aquel es el ámbito en el cual tales estándares pueden presentar diversas particularidades y al mismo tiempo el estudio comparativo puede aportar importantes pistas para evaluar esos resultados considerando la progresividad en materia de derechos sociales en Argentina.

8. Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*. 2006, núm. 88. 35–50.
- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura. "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales". En: ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009. p. 279–340.
- BALARDINI, Sergio. "De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud". *Última Década*. 2000, núm. 13. 11–24.
- BECHER, Yussef. *Cartografías socio-estatales y subjetividades. Un recorrido sobre programas sociales en la contemporaneidad*. Buenos Aires: Teseo, 2017. 212 p.
- CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. N.U. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- CHAVES, Mariana y FAUR, Eleonor. *Informe: investigaciones sobre juventudes en Argentina. Estado del arte en ciencias sociales*. La Plata – Buenos Aires: UNSAM – Ministerio de Desarrollo Social – DINAJU – UNICEF, 2006.
- CN de Apelaciones en lo ConAdmFed. "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)". 2008.
- EL ACHKAR, Soraya. *Ejercicio de la ciudadanía: el desafío educativo de nuestro tiempo*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela, 2008. 24 p.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The tree worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- FRANCO, Rolando. "Modelo de política social en América Latina en el último cuarto de siglo". En: Franco, R. y J. Lanzaro (coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006. p. 147–167.
- FRASER, Nancy y LAMAS, Marta. "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío". *Debate Feminista*. 1991, vol. 3, p. 3–40.
- GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier. "El enfoque de los derechos humanos

- en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes". *Cuadernos del Cendes*. 2010, año 27, núm. 74, p. 51-79.
- GROSH, Margaret E. *Administering Targeted Social Programs in Latin-America: From Platitudes to Practice*. Washigton D.C.: World Bank. 174 p.
- HELLER, Agnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península, 1986. 182 p.
- HINTZE, Susana. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2006. 155 p.
- Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*. [Washington D.C.]: Organización de los Estados Americanos, 2011. 45 p.
- JO MAYNES, Mary. "Age as a category of historical analisis: history, agency, and narratives of childhood". *The Journal of the History of Childhood and Youth*. 2008, vol. 1, num. 1. 114-124.
- KUHN, Thomas S. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974 [2004]. 319 p.
- LA SERNA, Carlos. et. al. Entre el intervencionismo y el mercado, ¿Qué tipo de Estado abonan las políticas sociales del nuevo siglo? En: La Serna, C., Peón, C. y Ase I. (Comps.). *Frente a la crisis ¿qué hacer con el Estado?* Córdoba: Ediciones IIFAP, 2010. p. 195-245.
- Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. [Washington D.C.]: Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de los Estados Americanos, 2008.
- LO VUOLO, Rubén. "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano". En: *Contra la exclusión: propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila. p. 17-47.
- MARGULIS, Mario. "Juventud o juventudes. Dos conceptos diferentes". *Voces en el Fénix. La Revista del Plan Fénix*. 2015, año. 6, núm. 51. 6-13.
- MAZZOLA, Roxana. *Nuevo paradigma: la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.
- OSZLACY, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*. 1981, vol. 2, núm. 4, p. 99-128.
- OYARZÚN, Astrid et. al. ¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Chile: SENAME - Ediciones CIDPA, 2008. 348 p.
- OYARZÚN, Astrid et. al. ¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Chile: SENAME-CIDPA, 2008. 348 p.

- PAUTASSI, Laura. *¡Cuánto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007. 102 p.
- PAUTASSI, Laura. "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición". En: ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (comps.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010. p. 1-87.
- PAUTASSI, Laura. "Introducción: situando el bienestar, identificando brechas". En: PAUTASSI, L. y GAMALLO, G. (comps.). *El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Biblos, 2015. p. 15-29
- PAUTASSI, Laura y ROYO, Laura. *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*. N.U. Santiago de Chile: CEPAL, 2012. 62 p.
- REPETTO, Fabián. "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 2010, núm. 47, p. 1-24.
- STAMPINI, Marco y TORNAROLLI, Leopoldo. "The growth of conditional cash transfer in Latin America and the Caribbean: did they go too far?" *Policy Brief. Inter-American Development Bank*. 2012, núm. 185, p. 2-30.
- TONON, Graciela. "La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas". *Polis-Revista de la Universidad Bolivariana*. 2010, año 9, núm. 26. 361-370.