

Francisco Enríquez Bermeo
Editor

La calidad del gasto público a debate

Serie Economía y Territorio N° 3



2019

La calidad del gasto público a debate / editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública del Ecuador : El Instituto de Trabajo y Economía - ITE. 2019

viii, 183 páginas : cuadros, figuras, gráficos, tablas. - (Serie Economía y Territorio ; 3)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096630

GASTOS PÚBLICOS ; ECONOMÍA ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; INVERSIÓN ; FINANZAS PÚBLICAS ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; RECESIÓN ECONÓMICA ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA. I. ENRÍQUEZ BERMEO, FRANCISCO, EDITOR
.39 - CDD

Primera edición: 2019

© **Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

El Instituto de Trabajo y Economía - ITE

Carlos Calvo 1378

Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Argentina

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Francisco Enríquez Bermeo

Corrección: Isángela Ediciones

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-6630

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Economía y Territorio

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil sobre el desarrollo desde una perspectiva económica y territorial.

Índice

Presentación	VIII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Introducción	1
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Calidad en la inversión social: la Asignación Universal por Hijo en Argentina	5
<i>Mara Ruiz Malec y Leandro Martín Ottone</i>	
Presupuesto por resultados: una posibilidad en un escenario de ajuste	45
<i>Diego Martínez Echeverría y Tathiana Borja Rivadeneira</i>	
La sostenibilidad del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS	85
<i>Meitner Cadena Cepeda</i>	
Calidad de las finanzas públicas y el sector salud en Ecuador	113
<i>Francisco Enríquez</i>	
La política fiscal en Ecuador: ¿es siempre procíclica?	149
<i>Segundo Camino-Mogro y Fausto Ortiz</i>	
Anexo	
Economía mundial y crisis financiera, riesgos actuales y futuras predicciones	169
<i>Steve Keen</i>	

Calidad en la inversión social: la Asignación Universal por Hijo en Argentina

Mara Ruiz Malec*
Leandro Martín Ottone**

Resumen

El presente documento repasa la evolución reciente de la inversión social en América Latina y el Caribe y del proceso institucional recorrido, con algún énfasis en Argentina, en materia de la institucionalización en la evaluación de políticas. El propio concepto de evaluación es definido y discutido con base en las últimas tendencias, que señalan la necesidad de incorporar la noción de derecho. Los compromisos asumidos por los países en materia de derechos pueden brindar un marco a la política fiscal y ser los principios rectores del gasto y la recaudación públicas. A partir de estos principios, en la última sección revisaremos una de las principales políticas de inversión social en Argentina: la Asignación Universal por Hijo.

Palabras claves: gasto fiscal, gasto público y programas de bienestar, seguridad social y pensiones públicas, políticas públicas, derechos humanos

* Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), maestranda en Desarrollo Económico en la Universidad de San Martín, investigadora del Instituto de Trabajo y Economía. mararuizmalec@gmail.com

** Licenciado en Economía por la Universidad del Salvador y Roma “La Sapienza”, MSc. en Economics por University of Leeds, magíster en Historia Económica por la UBA, docente de la Universidad Nacional de José C. Paz y Universidad de Buenos Aires, investigador del Instituto de Trabajo y Economía (ITE). leandro.ottone@gmail.com

Introducción

En los últimos diez años, se consolidó un importante nivel de inversión social en América Latina y el Caribe paralelo a un ciclo de fuerte crecimiento económico. Estos factores permitieron a la amplia mayoría de la región mejorar sustancialmente en indicadores sociales referidos a desigualdad y pobreza. Al mismo tiempo, esta inversión social se institucionalizó a partir de ministerios, secretarías y organismos coordinadores específicos en la función social.

En los últimos años, la desaceleración del crecimiento económico en la región ha detenido los avances en materia de progreso social. Al mismo tiempo, si bien las políticas sociales han actuado como sostén que reduce los efectos de la desaceleración económica sobre la población más vulnerable, la disminución de los recursos fiscales pone límites a esta capacidad.

En este contexto, se profundiza el debate acerca de la calidad y efectividad del gasto público. Todavía existen brechas por cerrar en cuanto a la capacidad institucional de evaluar y mejorar la inversión social. Sin embargo, un nuevo enfoque ha surgido que puede servir como guía general y debe ser incorporado como marco en la política pública.

Los países de la región han asumido compromisos indeclinables en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que tienen consecuencias en materia de política fiscal. Con base en estos compromisos, la evaluación de proyectos sociales debe ser precedida por aquella de los programas y políticas públicas, bajo un enfoque de derechos. Esto permitirá sostener en el largo plazo los programas y políticas y por lo tanto realizar las modificaciones que sean necesarias en un contexto de menores recursos fiscales, sin cuestionar los derechos adquiridos.

Cinco principios pueden extraerse de los compromisos asumidos que pueden servir como guía para evaluar las políticas y programas sociales y como marco para cualquier modificación que quiera realizarse: el principio de igualdad y no discriminación; transparencia, participación y rendición de cuentas; movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de los DESC y asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos.

En el presente documento repasamos la evolución reciente de la inversión social en América Latina y el Caribe y el proceso institucional recorrido. Revisaremos el concepto de evaluación, su evolución reciente y la necesidad de incorporar la noción de derecho. En los apartados siguientes analizamos cómo los derechos pueden brindar un marco a la política fiscal y cuáles deben ser los principios rectores del gasto y la recaudación públicas bajo un enfoque de derechos. A partir de estos principios, en la última sección revisaremos el marco institucional de evaluación de Argentina y analizaremos una de las principales políticas de inversión social en Argentina: la Asignación Universal por Hijo (AUH) bajo el enfoque propuesto. La última sección presenta un resumen y las conclusiones.

La política fiscal en América Latina y el Caribe en la última década

En los últimos diez años, la política fiscal en América Latina y el Caribe experimentó profundas transformaciones. Si bien a nivel desagregado, las diferentes subregiones (América del Sur, América Central y el Caribe) exhibieron una trayectoria particular, en la totalidad de la región es posible establecer patrones comunes en lo que respecta a la evolución de los ingresos, los gastos y el nivel de deuda.

El fuerte período de crecimiento económico experimentado a comienzos de 2000 y únicamente interrumpido por la crisis financiera internacional de 2008-2009, aportó a una subida tanto del nivel de gasto público como también de los ingresos en términos del PIB (CEPAL, 2019a).

En paralelo, la amplia mayoría de la región mostró una mejora sustancial en indicadores sociales referidos a desigualdad y pobreza. En efecto, las personas en situación de pobreza pasaron de representar un 44,5% de la población en 2002 a un 27,8% en 2014. Del mismo modo, la situación de pobreza extrema se redujo de 11,2% a 7,8% en el mismo lapso (CEPAL, 2019b).

Sin embargo, a partir de 2011, América Latina y el Caribe experimentaron una significativa desaceleración en la tasa de crecimiento económico, la cual en ciertos años implicó una caída del producto per cápita. El PIB,

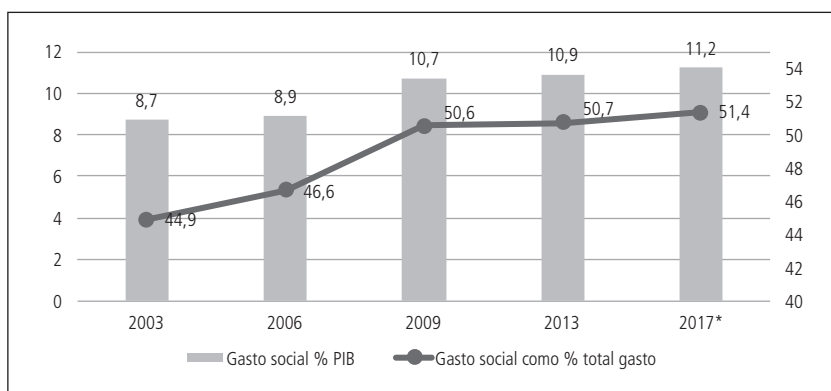
que se expandió a una tasa promedio de 4,0% anual entre 2003 y 2011, registró un alza promedio de 1,9% para el periodo 2012-2015 y de apenas 0,6% para el trienio 2016-2018 (FMI, 2018).

Bajo este contexto, los indicadores sociales no solo se estancaron, sino que sufrieron una reversión para todo el conjunto de América Latina. De acuerdo con la CEPAL (2018), a partir de 2018 la pobreza aumentó 1,8 p.p y la pobreza extrema 2,4 p.p., lo que en números absolutos implica un alza de 18 y 17 millones de latinoamericanos respectivamente.

Una tendencia similar se observa en los indicadores tradicionales de desigualdad, que luego de una importante mejora en la primera década de los 2000, mostraron también un estancamiento. El índice de GINI para América Latina se mantuvo prácticamente sin cambios entre 2014 y 2017, al pasar de 0,471 a 0,466 (CEPAL, 2019b). Asimismo, se redujo la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB en varios países de la región (Argentina, México, Colombia y Perú, entre otros).

Los sistemas de protección social cimentados durante la primera parte del siglo XXI han detenido los deterioros distributivos experimentados en los últimos años y evitaron mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza (CEPAL, 2019b). En efecto, el gasto social en América Latina experimentó

Gráfico 1. Gasto social del gobierno central para América Latina
(En % del PIB y % del gasto total)



(*) Preliminar

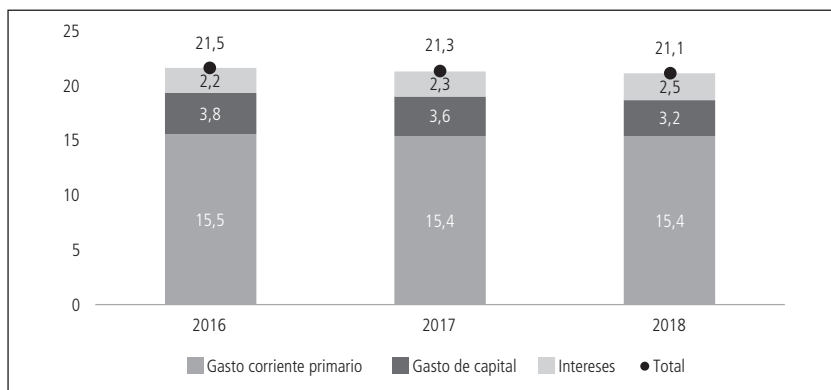
Fuente: CEPAL, Panorama Social América Latina y el Caribe 2018.

un alza de 2,5 p.p del PIB entre 2003 y 2017, incrementando su participación en el gasto total de un 44,9% a un 51,4%.

Cuando se analiza la evolución del gasto fiscal por funciones sociales, se observa que la protección social, la educación y la salud se mantienen como aquellas con mayor importancia en términos de cantidad de recursos asignados. En promedio representaron en 2016 el 4,1%, el 3,9% y el 2,2% del PIB de los países de América Latina, respectivamente.

Sin embargo, en un contexto de debilidad económica y un elevado ratio deuda pública/PIB, en especial en países del Caribe, pero también en Argentina, Brasil y Costa Rica, se ha impulsado un proceso generalizado de consolidación fiscal en la región. Entre 2016 y 2018, el gasto total del gobierno central se redujo levemente en términos del PIB (del 21,5% al 21,1%), lo que permitió que el déficit financiero pase de -3,3% del producto a -3,1%. Esta leve mejora en el resultado fiscal se encuentra totalmente vinculada a una reducción de los gastos (en especial el gasto de capital, el cual se contrajo -0,4 p.p del PIB), en tanto los ingresos no mostraron variación. Parte del esfuerzo de reducir el gasto total, se ve compensado por una subida de los recursos destinados al pago de intereses de la deuda pública (+0,3 p.p del PIB entre 2016 y 2018). Esto guarda relación con la subida relativa de deuda respecto al PIB en varios países de la región (CEPAL, 2019a).

Gráfico 2. Composición del gasto público de los gobiernos centrales por subcomponente (En % del PIB, 2016-2018)



Fuente: CEPAL (2019a).

El contexto actual representa un enorme desafío fiscal para las economías de América Latina y el Caribe. El bajo crecimiento económico y los elevados niveles de deuda pública en diversos países de la región requieren reconfigurar el sistema de gastos e ingresos con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, el proceso de consolidación se ve limitado por la mayor demanda de fortalecer los sistemas de seguridad y protección social, en el marco de un estancamiento de los indicadores sociales.

En este contexto se pone de manifiesto la necesidad de que la política fiscal en América Latina y el Caribe apunte a mejoras de calidad, que permitan balancear la disponibilidad de recursos con la efectividad de las políticas. El enfoque basado en los derechos humanos (IPPDH, 2014), proveniente tanto de las constituciones políticas de los Estados como del derecho internacional, sirve de marco conceptual para formular, monitorear e implementar políticas públicas indispensables para asegurar una política fiscal de calidad.

Instituciones y seguimiento del gasto. Evaluar bajo un enfoque de derechos

El piso de protección social desarrollado en la primera década del nuevo siglo sirvió de contención frente a la nueva ola de austeridad. Dicho aumento en inversión social fue acompañado de un incremento en las instituciones abocadas de manera parcial o específica a la gestión de este tipo de gasto. De 26 países de América Latina y el Caribe, 19 cuentan con un ministerio de Desarrollo Social (o similar), dos con secretarías y tres con otras instancias dedicadas explícitamente al tema. En la mayoría de los casos,¹ estas instituciones fueron creadas a partir de la década del noventa o surgieron en los últimos veinte años (CEPAL, 2019b).

La política social es compleja e implica una permanente interacción con otras áreas de la administración pública (Salud, Educación, Trabajo) que suelen contar con sus propios ministerios o secretarías. Además, dicha

¹ Dependiente de la información disponible.

política genera impactos en el resto de la economía, tanto a nivel macroeconómico (por ejemplo, a través de los multiplicadores fiscales) como a nivel microeconómico (permitiendo aumentos de productividad, asignación de recursos, etc.). La mayoría de los países cuenta con algún tipo de organismo de coordinación de políticas sociales de carácter supra-ministerial (CEPAL, 2019b). En algunos casos, la coordinación o presidencia de estos cuerpos coincide con el/la ministro/a de Desarrollo Social (Argentina, Brasil, Chile, Panamá, Uruguay, Ecuador). En otros, la coordinación corresponde a otro ministerio (en El Salvador el ministro de Salud).² Por último, en trece países que analiza la CEPAL, la dirección o coordinación de estos organismos coincide con la máxima autoridad del poder Ejecutivo (presidente o primer ministro), el vicepresidente o algún delegado directo de la presidencia.

En términos de gestión, planificación y evaluación de las políticas sociales, los países de la región han avanzado en algunas cuestiones concretas. En cuanto a la recopilación y acceso a la información, de 24 países relevados por la CEPAL, 19 llevan un registro de participantes y 22 cuentan con un sistema de acceso a la información pública con el objetivo de una mayor transparencia. Diez cuentan con algún sistema integrado de información, ya sea general o sectorial.

Brechas en evaluación e incorporación del enfoque de derechos

El aumento en el gasto público, y en particular en la inversión social, incrementó las inquietudes por evaluar la eficiencia de esos desembolsos. Esto, en un marco de caída de los ingresos públicos, es más relevante. No obstante, este mismo contexto hace que sea de vital importancia comprender la función de la etapa evaluadora y, como veremos más adelante, la trascendencia de orientar la política social bajo un enfoque de derechos.

² Este último carece de Ministerio de Desarrollo Social.

La OECD define el término “evaluación” como:

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida (OECD, 2002: 22).

Dentro de la política fiscal y específicamente la social, se identifican tres etapas que pueden ser evaluadas: los proyectos, los programas y la política pública. De acuerdo con CEPAL (2004: 2) el proyecto es “la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema”. Por lo tanto, los proyectos suelen buscar resolver problemas acotados con objetivos cuantificables, siendo estos el principal objeto de evaluación. Cuando diferentes proyectos son agrupados bajo un mismo objetivo, pero que funcionan operativamente por separado, ya sea porque utilizan distintas estrategias de intervención o apuntan a distintas poblaciones, los podemos llamar programas. Con lo cual, la política social es el conjunto de programas, y por ende proyectos, que poseen un mismo fin.

Cuando los problemas sociales se instalan en la agenda pública y se tornan prioritarios, se asocian a la política pública. A partir de este reconocimiento, se delimitan objetivos y se diseñan programas que incluirán uno o más proyectos. En consecuencia, se presume que una vez cumplidos estos objetivos, el programa ya no es necesario.

Los países de América Latina cuentan con alguna instancia de evaluación de proyectos y/o programas sociales, ya sea de nivel general o sectorial. A su vez, existen sistemas de monitoreo que permiten recoger información

acerca del avance y alcance las políticas públicas. No obstante, existen importantes brechas en la institucionalización de estas instancias y en su difusión al conjunto de los distintos niveles de gobierno. Pignatta (2015) identifica que aún en México y Colombia, donde se encuentra un alto nivel de institucionalización que comenzó hace años, existen importantes brechas entre distintos sectores y niveles de gobierno, además de trabajar con lógicas segmentadas. Estas características se repiten en el resto de los países de la región.

A los desafíos en materia de ampliación, difusión e institucionalización de la práctica de evaluación, se deben sumar aquellos que implica adoptar un modelo que incorpore la noción de derecho. Esta postura no es arbitraria, tiene que ver con el nuevo rol que se asigna a la política social y la política pública en general.

Desde hace algunos años, existe cierto consenso en que es necesario repensar las políticas públicas como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social (Cunill Grau, 2010). Dicho acuerdo ha sido impulsado por Naciones Unidas y en cierta medida el Banco Mundial, pero también por los propios gobiernos de América Latina. Se trata de un abandono progresivo de la perspectiva tradicional asistencialista en las políticas sociales. Este enfoque buscaba compensar los efectos no deseados de medidas características de los modelos neoliberales de la etapa anterior, pero que vuelven a resonar en el contexto actual: apertura comercial, ajuste fiscal y flexibilización laboral. Esta perspectiva buscaba mejorar y atender situaciones consideradas problemáticas, pero su fin último no consistía en lograr la igualdad sustantiva en el acceso a derechos; para ello, se requiere transformar los factores causantes de la desigualdad (IPDDH, 2014). Incorporar el enfoque de derechos implica incorporar una noción de ciudadanía a las políticas públicas, de identificación no de beneficiarios que requieren asistencia, sino de una ciudadanía que ven bloqueado su acceso a derechos. Además, una vez obtenidos, estos derechos incorporan también obligaciones ciudadanas.

Este nuevo enfoque se enmarca también en la consolidación de la democracia en la región. Este escenario permitió avanzar desde los llamados derechos “de libertad” a los derechos “de segunda generación” que son los derechos sociales. Respecto a los primeros, se habla del derecho “de la

abstención del Estado”, mientras que los segundos esperan un actuar positivo del Estado (Bobbio, 1991). Se trata justamente de derechos proclamados, pero que aún no son “de hecho” para una parte de los ciudadanos. Si hace 30 años la pregunta por los derechos humanos era una pregunta por la libertad, hoy es una pregunta por la igualdad (Rinesi, 2013).

Ahora bien, al incorporar el principio de igualdad y, como veremos más adelante, de universalidad, este enfoque se coloca en el centro de la evaluación. La pregunta es cómo la política social, sus programas y proyectos abordan las situaciones de desigualdad, qué construcción de sentido promueven en sus acciones y cuáles son sus potenciales efectos en los esquemas de organización familiar y género. A su vez, a partir del principio de exigibilidad, enfatiza en valorar los mecanismos de reclamo y garantía, de forma que sean insumos para monitorear y evaluar políticas conforme a derechos (IPPDH, 2014).

El enfoque de derechos otorga una ventaja importante en materia de implementación de evaluaciones. Una de las mayores críticas en la ejecución de un proceso de monitoreo y evaluación de programas por parte de los actores involucrados en su implementación, tiene raíz en la falta de propagación del verdadero significado que debe tener una evaluación. Al respecto, el manual de evaluación de políticas públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina diferencia entre control, auditoría, investigación y evaluación. Esta última tiene como objetivo el aprendizaje y la rendición de cuentas (JGM, 2016); pero no es un mecanismo con fines punitivos, ni un control sobre el cumplimiento de normas rígidas. Tampoco es una acción con fines meramente informativos ni de investigación. Su objetivo último debe ser generar diagnósticos y proponer acciones que mejoren las políticas públicas.

No obstante, desde sus inicios y con cierta perseverancia en la actualidad, el monitoreo y la evaluación han sido liderados de modo principal por ministerios de Planificación y Hacienda, los que, a su vez, diseñan el presupuesto nacional. Esto genera fuertes críticas a la hora de incorporar las evaluaciones como práctica de política pública. Sin embargo, desde el enfoque propuesto, suspender un proyecto implica el riesgo de desproteger un derecho. Sobre todo, al considerar el principio que impone el enfoque de

derechos, relativo a garantizar el máximo de recursos disponibles para efectivizar progresivamente el pleno ejercicio de los derechos sociales (Pignatta, 2015). Si la evaluación de las políticas ha determinado que existe un derecho vulnerado y que se requiere una acción, la evaluación sobre los programas y proyectos puede indicar la necesidad de un cambio para mejorar el impacto, los resultados o maximizar la eficiencia en materia de costos. No puede obviar, ante un resultado negativo, una propuesta de acción reparadora que garantice ese derecho, ni tampoco puede disminuir los recursos afectados.

¿Qué son los derechos, económicos, sociales y culturales? Su impacto en la política fiscal

En 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2200A, conocida también como Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Declaración Universal de Derechos Humanos y el mencionado PIDESC conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos, que rige el sistema de protección de DDHH de las Naciones Unidas.

Este acuerdo internacional busca promover el progreso social y mejorar la calidad de vida con base en un enfoque de derechos, y emplea el sistema internacional para dicho propósito. En América Latina, la totalidad de los países son miembros del PIDESC o lo han firmado y/o ratificado, mientras que en el Caribe hay un menor nivel de adhesión.

La región fue pionera a nivel global en lo que respecta a crear un marco jurídico institucional que contemple los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En 1948, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Declaración Americana, considerada el primer instrumento internacional que consideró los DESC. La aprobación del PIDESC a fines de la década del 60, se complementó a nivel regional con la celebración de nuevos acuerdos en materia de derechos humanos. En 1969, los países miembros de la OEA establecieron la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, también conocida como

Pacto de San José de Costa Rica). Esta pasó a funcionar como base del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Dicha convención fue complementada en 1988 con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De esta forma, los DESC se incorporaron plenamente a la estructura jurídica en América Latina y el Caribe (Gros Espiell, 1985).

La importancia de estos instrumentos de reconocimiento de derechos va más allá de cuestiones meramente institucionales, ya que la firma del PIDESC y los acuerdos regionales tienen consecuencias concretas para la política fiscal de las naciones. A diferencia de los derechos políticos y civiles –denominados en ocasiones de primera generación y que presuponen un Estado pasivo, no intervencionista o mínimo– los DESC requieren una conducta positiva de los Estados, es decir de proveer, proteger y promover el cumplimiento de dichos derechos (Madurga, 2015).

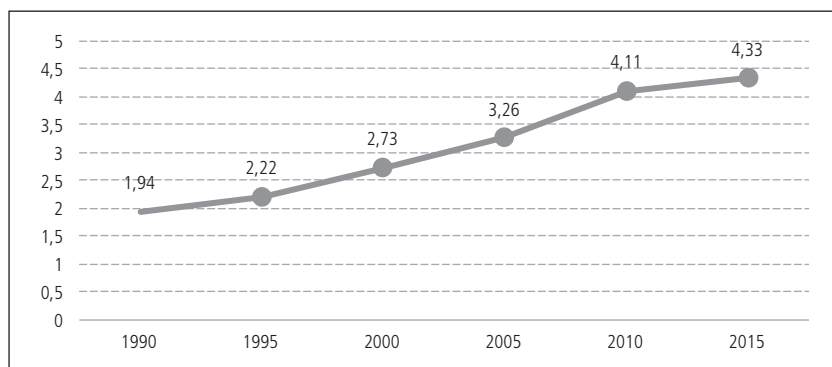
De esta forma, estos tratados internacionales establecieron obligaciones internacionales legalmente vinculantes para aquellos países que lo han ratificado. Esto es particularmente cierto para la política social, lo que impone un piso mínimo al gasto social. Como se mencionó previamente, dicho gasto en América Latina representa más de la mitad de las erogaciones totales, lo que pone de manifiesto la importancia de los instrumentos legales de DDHH para la política fiscal en su conjunto.

El PIDESC y los tratados regionales establecen, de esta manera, obligaciones en materia fiscal sobre el gasto social, dentro de las cuales se destacan las siguientes erogaciones:

Educación: los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación (artículo 13 PIDESC), destacándose que la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita. Por su parte, la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y accesible, lo que establece compromisos de inversión en educación no solo para los Estados nacionales, sino para los gobiernos subnacionales en aquellos países descentralizados. En las últimas décadas, el gasto en educación en América Latina se ha incrementado

significativamente, al pasar de un 1,94% del PIB en 1990 a más de 4% en 2015³ (CEPAL, 2019a), aunque dicho incremento de los recursos invertidos no consiguió cerrar la brecha en materia de cobertura y calidad educativa con los países desarrollados. Si bien en cuanto a alfabetización para niños y adolescentes la región alcanzó casi la universalidad (98,4% según UNESCO⁴), las estadísticas distan de ser satisfactorias en lo que respecta a deserción, rezago escolar y calidad educativa. Según datos de este organismo, la tasa neta de escolarización en América Latina y el Caribe en secundaria subió a un 76% comparada al 49% en 1990, aunque persisten grandes diferencias al desagregar por nivel de ingreso. De acuerdo con el BID, mientras que el 80% de los estudiantes con mayores recursos económicos se gradúan en América Latina, tan solo el 30% de los jóvenes con menores recursos logran alcanzar el mismo nivel. Aún persiste una brecha de siete años de escolaridad entre los segmentos más ricos y los más pobres de la población (BID, 2016).

**Gráfico 3. Gasto público en educación en América Latina
(En % del PIB)**



Fuente: CEPAL (2019b).

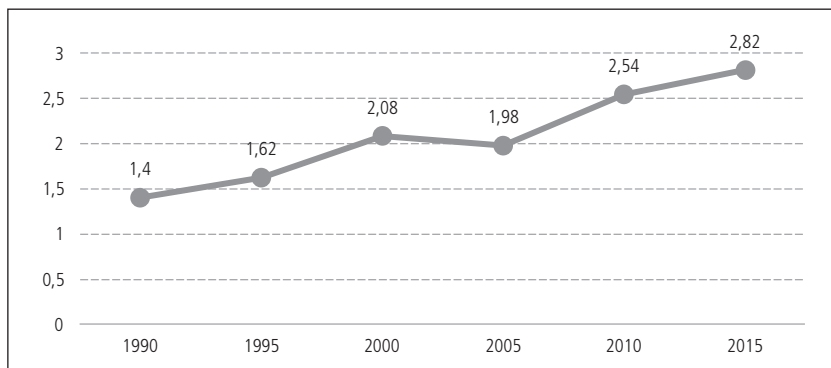
³ Se consideran los países Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La información corresponde al Gobierno central, a excepción de Brasil, Colombia, Argentina y México. En los dos primeros casos se refiere a Gobierno general, en los dos restantes a sector público no financiero.

⁴ <http://data.uis.unesco.org/>

Salud: los países adheridos reconocen el derecho de todas las personas a disfrutar del mayor nivel posible de salud física y mental, y se comprometen a tomar acciones para reducir la mortalidad infantil, asegurar la asistencia y servicios médicos y a prevenir y luchar contra enfermedades epidémicas, endémicas entre otras (artículo 12, PIDESC). En línea con el crecimiento del gasto social, en general, el gasto en salud en América Latina también se incrementó, pasando de 1,4% del PIB en 1990 a 2,8% en 2015.

A pesar de los mayores recursos invertidos, los indicadores de salud regionales continúan mostrando significativas diferencias con relación a las economías desarrolladas. A modo de ejemplo, la desnutrición crónica en niños en América Latina y el Caribe es aún siete veces más elevada que en EE.UU. y Canadá, mientras que la tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles es 2,7 veces más elevada (OPS, 2018).

Gráfico 4. Gasto público en salud en América Latina
(En % del PIB)

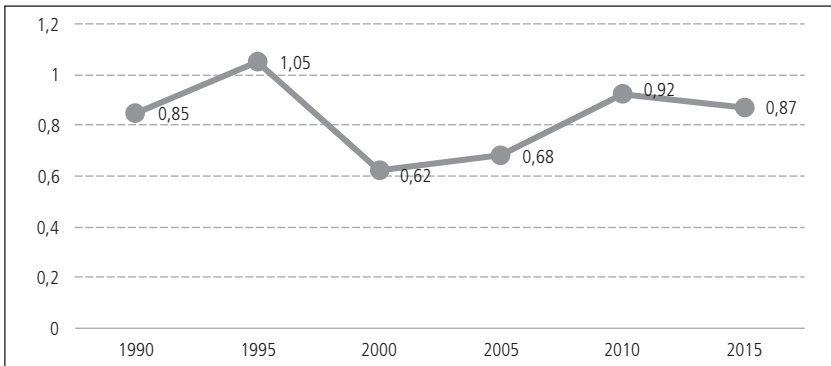


Fuente: CEPAL (2019b).

Vivienda: se reconoce el derecho de toda persona a vivienda adecuada y a una mejora continua en sus condiciones de vida (artículo 11 PIDESC). A diferencia del resto del gasto social, la inversión en vivienda en América Latina no mostró un crecimiento punta en las últimas dos décadas y se ubica por debajo del 1% del PIB.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, si bien el porcentaje de hogares con acceso a la vivienda ha mejorado en las últimas décadas en América Latina, en 2016 el déficit de vivienda afectaba a 55 millones de hogares. Se considera que cerca del 45% de la población de la región sufre algún déficit de vivienda, con amplia variabilidad por país (de menos del 20% en Chile a más de 75% en Bolivia). Asimismo, un 75% de los hogares con déficits tienen alguna carencia de tipo cualitativo (hacinamiento con tres o más personas por habitación, carencia de servicios de agua, saneamiento o electricidad, o de tenencia segura) y el 25% restante de tipo cuantitativo (vivienda precaria o compartida con otro hogar) (BID, 2016).

Gráfico 5. Gasto público en vivienda en América Latina
(En % del PIB)



Fuente: CEPAL (2019b).

Alimentación: el PIDESC establece el reconocimiento al derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, e instituye que los Estados deberán tomar medidas necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y asegurar su distribución de manera equitativa, entre otros (artículo 11, PIDESC).

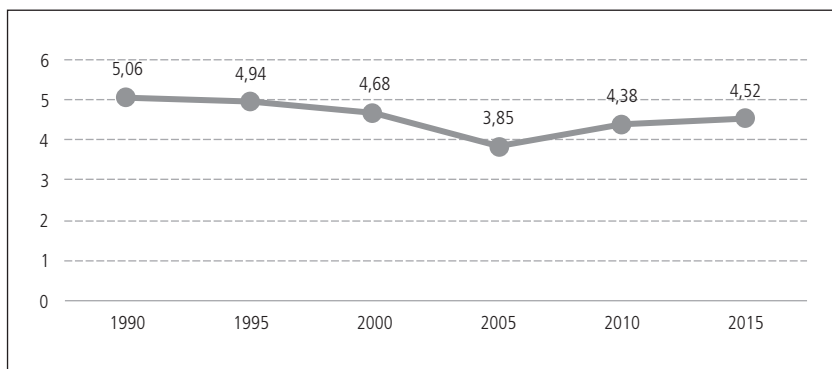
Si bien no es posible identificar un valor común de gasto en alimentación de los Estados latinoamericanos, los programas públicos vinculados a dicha temática son numerosos, incluyendo aquellos de transferencias monetarias no condicionadas, comedores escolares y comunitarios, programas

de producción de alimentos (comunitarios y familiares), obras públicas de acceso al agua e irrigación, entes nacionales de regulación de calidad alimenticia, entre otros.

La seguridad alimentaria en la región continúa siendo uno de los principales desafíos pendientes, abarcando cuestiones diversas como problemas de producción, distribución, acceso y adquisición de alimentos, así como también de calidad alimentaria (déficit de micronutrientes, obesidad, etc.). A modo de ejemplo, América Latina y el Caribe tenía en 2016 una prevalencia de la subalimentación de 6,6% (en 2015 era de 6,3%). Esto es, 42,5 millones de personas no contaban con los alimentos necesarios para cubrir sus requerimientos energéticos diarios. Estas cifras implican un incremento de 2,4 millones de personas en comparación con 2015. Asimismo, la desnutrición crónica se ha reducido de 24,5%, en 1990 a un 11% en 2016; sin embargo, aún 5,9 millones de niños se encuentran afectados por la desnutrición crónica (FAO, 2017).

Seguridad social: el PIDESC contempla, en su artículo noveno, el derecho de todas las personas a la seguridad social. En América Latina, los recursos destinados a la protección social se incrementaron en los últimos 15 años, alcanzando un 4,5% del PIB en 2015. En comparación con otras regiones

**Gráfico 6. Gasto público en seguridad social en América Latina
(En % del PIB)**



Fuente: CEPAL (2019b).

del mundo, la cobertura de la protección social durante el período 1998-2015, fue en promedio un 59,6% de la población, por encima de otras regiones en desarrollo, como África Sub-Sahariana (19,2%), Asia del Sur (27%), África del Norte y Medio Oriente (52,8%), Asia Oriental y Pacífico (58,9%), y solo siendo superada por Europa y Asia Central (69,3%).⁵

Estos valores proporcionalmente elevados se vinculan a la expansión de los programas de asistencia social, en especial aquellos programas de transferencias condicionadas (PTC). Actualmente 20 de los 33 países de la región cuentan con algún PTC en operación, tales como la Asignación Universal por Hijo (ARG), Bolsa Familia (BRA) o el Bono de Desarrollo Humano (ECU), llevando a una cobertura regional que alcanza el 20,2% de la población (FAO, 2017).

Además de los derechos ya mencionados, el PIDESC también contempla otras obligaciones, entre las cuales se destacan el derecho a participar en la vida cultural y a la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura (Artículo 15); derechos laborales (artículos 6, 7 y 8).

Por último, el artículo segundo de PIDESC condiciona la política fiscal en su conjunto e impone a los Estados obligaciones en materia de cobertura e inversión financiera. De acuerdo con el mismo es preciso que los Estados adopten medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” para avanzar de manera progresiva en su cumplimiento según los tratados de derechos humanos que contienen cláusulas específicas al respecto, como el PIDESC y CADH. Además, este artículo establece obligaciones también de cobertura, en tanto los estados se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos del PIDESC, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (OHCHR, 2019).

De esta manera, durante las últimas décadas, la política pública latinoamericana se alineó con los compromisos jurídicos internacionales del PIDESC, lo que se reflejó en un incremento del gasto social y una mejora de los indicadores sociales. Sin embargo, y tal como se expresó en la primera

⁵ Considerando asistencia social, seguridad social y regulaciones laborales. En línea: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>

sección, el menor crecimiento económico y el limitado espacio fiscal impiden asignar mayores recursos. Asimismo, la región también requiere una mejora cualitativa de las políticas públicas que permita incrementar el impacto en términos de cobertura y alcance. En este sentido, los principios rectores de los derechos humanos aplicables a la política fiscal pueden ser de mucha utilidad para contribuir a alcanzar una política fiscal de calidad.

Hacia una política fiscal con enfoque de derechos

Tal como vimos en el apartado precedente, el enfoque de derechos humanos –configurado a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– y los acuerdos regionales imponen a los Estados la obligación de respetar, la de proteger y la de cumplir con cada uno de estos derechos.

En este proceso, y en línea con las disposiciones del artículo segundo de PIDESC, se debe analizar hasta qué punto los Estados han invertido el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, sin discriminación alguna. Por este motivo, los principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales y regionales también proveen un marco normativo de referencia bajo el cual los Estados deben rendir cuentas de su política fiscal.

En octubre de 2015, en el marco de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos del 156° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un grupo de asociaciones civiles internacionales presentó un informe temático, en el cual se establecieron una serie de principios de los derechos humanos aplicables a la política fiscal (ASIJ et. al., 2015). La aplicación de dichos principios, que deben ser considerados en todas las fases del ciclo de diseño, elaboración, implementación y evaluación de la política fiscal, contribuyen de manera efectiva en el cumplimiento de los derechos humanos y los compromisos del PIDESC.

Principio de igualdad y no discriminación

Es parte de las bases del estado de derecho. Una distinción es discriminatoria si no tiene justificación objetiva y razonable o si no persigue un fin legítimo; o si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre el fin y los medios empleados para lograrlo (Bayefsky, 1990). En relación con la política fiscal, el principio de igualdad y no discriminación puede aplicarse tanto del lado de los ingresos como de las erogaciones. En relación con las primeras, por ejemplo, el sistema tributario en América Latina continúa registrando una baja recaudación del impuesto sobre la renta personal (alrededor del 1,6% del PIB en promedio en 2017), así como un débil impacto en términos de eficiencia y equidad (CEPAL, 2019b). Del lado de las erogaciones públicas, las transferencias en concepto de seguridad social también pueden tener un impacto discriminatorio contra sectores de menores ingresos, como por ejemplo la inexistencia de un Sistema de Asignaciones Familiares no contributivo.

Transparencia, participación y rendición de cuentas

Es un aspecto fundamental para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, en tanto se requiere que existan mecanismos disponibles para hacer exigibles dichos derechos por parte de la sociedad. Por este motivo, el acceso a la información fiscal y la transparencia son requisitos indispensables para que las personas puedan participar de las decisiones que puedan afectarles (ASIJ et al., 2015)

En materia de legislación sobre transparencia y acceso a la información, en las últimas décadas América Latina ha realizado avances significativos, con aprobación de leyes de libertad de información en numerosos países.⁶ En particular, se destaca el avance en lo que respecta a información presupuestaria, por medio de herramientas accesibles para la ciudadanía.

La publicación de información completa, clara, oportuna y accesible permite además rendir cuentas a la sociedad sobre el accionar de los Estados, lo que facilita una mayor participación ciudadana.

⁶ <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/>

Mobilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC

La movilización de recursos, tal como se dispone en el artículo segundo del PIDESC, es un requisito indispensable para el cumplimiento de los derechos humanos. Los Estados firmantes se comprometieron a movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para alcanzar progresivamente los DESC.

Este compromiso de los Estados no implica únicamente una cuestión cuantitativa de inversión, sino también que se debe buscar incrementar la disponibilidad de recursos. Esto necesariamente implica que, para asegurar niveles adecuados de gasto público, es necesario aumentar la recaudación tributaria.

Niveles bajos de recaudación tributaria impactan desproporcionadamente sobre los sectores más pobres de la población y constituyen un impedimento para que los Estados puedan garantizar la puesta en marcha de programas sociales y servicios públicos que permiten el cumplimiento efectivo de los DESC. En la última década, el nivel de la recaudación tributaria en la región como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia creciente (Sepúlveda, 2014). Sin embargo, aún quedan importantes retos por superar, en especial respecto a la regresividad en la tributación y la dependencia de los impuestos directos.

Asimismo, la última estimación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evasión y elusión fiscal en la región sugiere que el costo regional de este fenómeno alcanzó un 6,3% del PIB en 2017, una cifra equivalente a 335 000 millones de dólares (CEPAL, 2019a).

En un contexto de moderación de la actividad económica y tasas de inflación aún elevadas en algunos países de América Latina como Argentina y Venezuela, es necesario asegurar que los recursos invertidos no se vean disminuidos. Establecer fórmulas automáticas de indexación ha demostrado ser útil para evitar una caída en los montos reales de inversión pública, tal como demostró la experiencia de la Asignación Universal por Hijo en Argentina entre 2015 y 2017.

Realización progresiva y no regresividad de los DESC

Los principales tratados de derechos humanos reconocen que los DESC solo pueden ser cumplidos a nivel pleno de manera paulatina, ya que los recursos con los que cuentan los Estados son finitos y, en las economías en desarrollo, proporcionalmente escasos. Por este motivo, los Estados tienen que rendir cuentas acerca de si se están tomando medidas para un logro progresivo de los DESC. En este sentido, las evaluaciones de las políticas fiscales son necesarias. Estas no pueden ser consideradas como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el desarrollo de programas y proyectos que permitan el mejoramiento y transformación positiva de aquellos existentes (Hintze, 2001).

Asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos

La garantía de las condiciones materiales básicas de existencia digna es la base del derecho de autonomía de las personas. Por este motivo, los Estados se ven obligados a garantizar este piso mínimo de derecho. Los niveles mínimos constituyen puntos de partida y no de llegada y deben ser tenidos en cuenta en el ciclo de políticas. Actualmente, las políticas de transferencias condicionadas de ingresos han contribuido a garantizar el acceso a las condiciones materiales básicas (IPPDH, 2014).

Evaluación de políticas públicas y enfoque de derechos en Argentina

En Argentina, en el año 2009, se incorporó el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El SIEMPRO proporciona y produce información sobre la situación socioeconómica de la población, monitorea el alcance de los programas sociales implementados por distintos organismos y elabora evaluaciones sobre las políticas públicas. La disponibilidad pública de las evaluaciones es acotada. Esto

también es producto de una superposición de funciones evidente en el ámbito de las evaluaciones.

A su vez, dentro del ámbito de la Educación existe un organismo propio de monitoreo y evaluación: la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) que produce los anuarios estadísticos del sector, evaluaciones y material de interés pedagógico.

En 2013, a través del decreto 416 se creó, dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, destinado a contribuir en institucionalizar la evaluación. Sus objetivos comprendían:

- Promover la sensibilización, la consolidación en agenda e institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la administración pública nacional.
- Fomentar la investigación aplicada, comparada y participativa y diseñar metodologías y herramientas de evaluación de políticas públicas susceptibles de ser aplicadas en los organismos gubernamentales.
- Desarrollar capacidades para diseñar e implementar diversos tipos de evaluación de programas y proyectos.
- Evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la administración pública nacional, de manera conjunta y en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistir técnicamente para su desarrollo.

A partir del lanzamiento del programa, en el banco de evaluaciones de políticas públicas se encuentran varios estudios referentes a diversos proyectos y programas, en particular entre 2013 y 2015. Estas evaluaciones en general corresponden a proyectos y/o programas y fueron realizadas por diversos actores, incluyendo universidades y organismos internacionales. No obstante, la falta de homogeneización en los criterios es tal que algunas solo se encuentran en idioma inglés.

En 2016, la Jefatura de Gabinete de Ministros publicó el manual de base para la evaluación de políticas públicas, donde retoma las definiciones del manual de CEPAL de 2004. Esto implica, por ejemplo, que un proyecto debe fijar fechas de comienzo y de finalización. No obstante, no se

encuentran publicadas evaluaciones de ningún tipo (de impacto, de diseño, de resultados) en el banco de evaluaciones con fecha posterior a 2015.

A partir de 2018 y mediante el decreto 292, se establece

el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas será el organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, el cual será de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados con fondos del Tesoro Nacional o con financiamiento proveniente de Organismos internacionales.

Si bien la función de evaluar ya estaba incorporada en los objetivos del Consejo, este nuevo decreto lo determinó como autoridad en materia de políticas sociales, además de forzar su cumplimiento obligatorio por parte de todos los proyectos, planes, programas y políticas sociales. Resta conocer si las partidas presupuestarias necesarias para ejecutar esta función serán otorgadas y cómo funcionará este esquema, ya que los distintos programas sociales se encuentran ejecutados por diversos organismos (Ministerio de Desarrollo Social, Administración Nacional de Seguridad Social [ANSES], Ministerio de Producción y Trabajo), debiendo hacer grandes esfuerzos de articulación.

Incorporar la función de evaluador como una de las atribuciones principales del Consejo le da una ventaja de suma relevancia, ya que este organismo se encarga de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 30 Objetivos del Desarrollo Sostenible. Estos objetivos integran todas las dimensiones del desarrollo sostenible y se basan en un enfoque de derechos con su carácter de integralidad. De esta forma, el organismo ya tiene incorporadas algunas cuestiones importantes en materia de priorizar el enfoque de derecho.

Experiencias en Argentina desde un enfoque de derechos: Asignación Universal por Hijo (AUH)

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el

tercer grado por cada menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo/a discapacitado. Está dirigida a los hijos e hijas de trabajadores desocupados, en actividades informales o que cobren menos del salario mínimo vital y móvil. Se enmarca en el Sistema de Asignaciones Familiares, creado originalmente para trabajadores con aportes a la seguridad social. La AUH fue creada mediante el decreto 1602/2009, y entre sus fundamentos se encuentran la Ley N.º 26.061, que tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina. Su objetivo es garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales signados.

La AUH es una de las políticas públicas que mayor consenso ha generado en el espacio político y en la sociedad civil argentina. Si bien fue implementada bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, su origen se remonta a proyectos y propuestas presentadas por diversos sectores, algunos de los cuales integran hoy el espacio de CAMBIEMOS, el partido gobernante que sucedió a Cristina Fernández. Ha habido cambios, algunos positivos y otros negativos desde una perspectiva de derecho, que serán señalados oportunamente. Sin embargo, en líneas generales, se puede hablar de continuidad en la implementación y el alcance de la AUH por parte de los dos partidos de gobierno que han tenido en sus manos la ejecución de esta política.

Entre los derechos y garantías respaldados por la AUH se encuentra alcanzar una buena calidad de vida, educación y los beneficios de la seguridad social. La medida fortalece el combate contra la pobreza y mejora la calidad de vida de los sectores vulnerables. En sus fundamentos se reconoce que la verdadera clave para estos objetivos “sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona” (Decreto 1602/2009). La AUH apunta al derecho de la seguridad social, a la protección contra el hambre, a la salud y a la educación.

En el año 2011, se añadió a este proyecto la asignación por embarazo para protección social, para cubrir a las madres a partir de las doce semanas

de gestación. Luego se incorporó el beneficio de la ayuda escolar anual (que se cobra al inicio del año lectivo) para todos los beneficiarios de la AUH. Distintos tipos de trabajadores que no estaban cubiertos por el Sistema de Asignaciones Familiares (de temporada, trabajadoras de casas particulares, etc) fueron incorporados progresivamente al marco de la AUH.⁷ A lo largo de este apartado, enmarcaremos a todo este conjunto de proyectos y medidas bajo la denominación de programa de AUH.

*Universalidad, principio de igualdad y no discriminación
y realización progresiva y no regresiva*

La AUH es un derecho al que acceden aquellos que no tienen trabajo, que tienen trabajo informal o que no alcanzan al salario mínimo, vital y móvil. No se trata de una transferencia original, sino de ampliar un programa al que ya accedían los trabajadores formales. Por ello, desde lo normativo y bajo el enfoque de derechos, puede identificarse como una política por la igualdad.

La AUH tiene su complemento en el Sistema de Asignaciones Familiares para trabajadores en relación de dependencia (y trabajadores pasivos) registrados en la seguridad social, que establece también una transferencia monetaria mensual para quienes perciben hasta cierto salario (y de un monto decreciente de acuerdo con el ingreso familiar). A partir de allí, existe también una suerte de “transferencia indirecta” a través del impuesto a las ganancias, que permite deducir hijos/as, lo que redundará en una diferencia monetaria entre el impuesto a abonar por alguien que no tiene hijos/as en comparación a alguien que sí los tiene. Este beneficio a veces es incluso mayor al monto de la Asignación Familiar. Este esquema alcanza también a quienes pagan impuesto a las ganancias sin ser trabajadores en relación de dependencia (autónomos). Hasta el fin del gobierno anterior quedaban excluidos dos casos: los monotributistas,⁸ y un sector que no estaba cubierto por no poseer la documentación necesaria o encontrarse fuera del alcance del Estado por diversos motivos (falta de información, de acceso a ANSES, etc.).

7 Trabajadores de temporada, trabajadoras de casas particulares, etc.

8 El monotributo es un régimen opcional y simplificado para pequeños contribuyentes. Incluye un impuesto simplificado y componente previsional.

Con respecto al universo de los monotributistas, cabe aclarar que los monotributistas sociales,⁹ las trabajadoras de casas particulares y los trabajadores de temporada sí accedían a la AUH. Pero a partir de 2016, se extendió a los monotributistas regulares. Adicionalmente, se acordó en 2016 un préstamo con el Banco Mundial para reforzar la asignación estableciendo como objetivo “Ampliar la cobertura del programa AUH: por un lado, se apoyará en una búsqueda activa para completar información faltante de 1,5 millones de niños, lo que impide que se determine su elegibilidad para el programa.”¹⁰

Esto permite hablar de una cuasi universalidad en la cobertura del régimen de asignaciones familiares, al menos en una cobertura teórica, aunque pueden seguir discutiéndose los matices al interior de los distintos grupos de beneficiarios. Asimismo, la permanente extensión de la AUH (a embaazadas en 2011 y a grupos excluidos en 2016) va en línea con una realización progresiva de los DESC, de acuerdo con los recursos disponibles.

En lo que respecta al programa en particular de la AUH, cabe preguntarse si cumple los principios de no discriminación. Aquí debemos distinguir algunos procesos y normas que influyen en este aspecto: primero, la ausencia de un cupo.¹¹ El programa está dirigido a la población por debajo de un umbral de ingresos generoso.¹² Además, siempre se trabajó en mejorar la inclusión y no en limitarla. Por ejemplo, se permitió el cobro por parte de quienes cumplían la escolaridad en escuelas de gestión privada con subvención pública, se articuló con los gobiernos provinciales para permitir la superposición con programas provinciales, etc. Por otra parte, la política no es temporal, sino permanente, como corresponde a

9 Se trata de una categoría especial de monotributo para trabajadores de muy bajos ingresos y/o de la economía social, donde algunos de los componentes impositivos se encuentran subsidiados

10 <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/06/30/argentina-world-bank-child-allowance-additional-15-million-children-youth>

11 La ampliación de la cobertura de las Pensiones No Contributivas (PNC) en 2003 fue un importante antecedente. Antes, las PNC tenían un cupo que se liberó para cubrir a quienes cumplieran las condiciones de ingreso, lo que permitió incorporar más de un millón de beneficiarios/as sobre un total que en 2015 alcanzaba el millón y medio. Otro antecedente es el Plan Jefas y Jefes que, pese a su compleja inscripción, terminó con una cobertura muy alta, llegando a dos millones de trabajadores/as en su pico.

12 Si bien el límite de ingreso se encuentra por debajo de distintas canastas de pobreza, lo cierto es que, al beneficiar a trabajadores del sector informal, la comprobación de ingresos se realiza mediante declaración jurada y es probable que se esté cubriendo a toda la población sin ingresos registrados, en tanto no tengan un nivel de vida ostentoso.

un derecho. Eventualmente, podría dejar de ser necesaria sí y solo sí se elimina la desigualdad que le da origen, que es la condición de informalidad o desempleo de los padres y madres. Pero en este caso, el niño, niña o adolescente no vería eliminada la transferencia de ingresos, sino que la AUH sería reemplazada por el resto de los esquemas que aplican un tratamiento diferencial a los hogares con menores de edad.

Por otro lado, cabe destacar un factor de mayor importancia en la universalidad de este programa, la facilidad para su inscripción y cobro. El alta se da a través del ANSES, de manera sencilla, utilizando la telefonía celular para consultas. Dado que este medio tiene incluso mayor llegada que el teléfono de línea, se produjo una importante ampliación de la red territorial de este organismo, clave para alcanzar una importante cobertura.

No obstante, existe una exclusión normativa que se refiere a los dependientes de los migrantes. La Asignación aún exige a los beneficiarios ser argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un período no inferior a tres años. Ello rige pese a los cambios normativos que en los últimos años promovieron la ampliación de los derechos de la población migrante por medio de la Ley 25.871 (UNICEF et. al., 2017). También existen restricciones por cantidad de hijos (se cubre hasta cinco hijos menores de 18 años, al tiempo que existe una asignación especial para madres de siete hijos).

El segundo aspecto tiene que ver con las condicionalidades, el estatus dentro del derecho en Argentina de estas condicionalidades y las acciones que provoca su falta de cumplimiento. Los programas con condicionalidades muchas veces corren el riesgo de generar discriminaciones, al inculpar a poblaciones vulnerables de su propia situación y exigirles obligaciones distintas y mayores que al resto de la población para ejercer un derecho.

En el caso de la AUH, para cobrar el monto total, el titular debe presentar la libreta de salud y escolaridad del niño, niña o adolescente firmadas por las autoridades de salud y escuela respectivamente. Esta condición no es compartida por el resto del esquema de Asignaciones Familiares. Esto ha provocado que diversos organismos, entre ellos UNICEF, adviertan sobre las condicionalidades.¹³

13 <https://www.cronista.com/economiapolitica/ANSeS-estudia-quitar-las-condiciones-para-poder-cobrar-la-AUH-20181021-0023.html>

Si bien el Sistema de Asignaciones Familiares contributivo carece de estas condiciones, esta obligatoriedad no es exclusiva de los niños, niñas y adolescentes que reciben la AUH. Cumplir el calendario de vacunación y la escolaridad hasta el último año del secundario son obligatorias para todos. Lo que hace la condicionalidad de la AUH es reforzar dos cuestiones que, de por sí son obligatorias, y sumar otro aspecto que son los controles de salud. Estas condiciones están basadas en dos derechos y obligaciones: el acceso de la salud y el acceso a la educación. Esto marca una diferencia de otros programas focalizados de la región, donde parte de las condicionalidades son de obligación exclusiva para los beneficiarios (como, por ejemplo, requisitos de performance escolar).

Lo cierto es que estas condiciones implican una discriminación efectiva que pone en riesgo el cobro de la transferencia. No cumplir con estos requisitos imposibilita primero el pago de un 20% de la prestación monetaria y, si el incumplimiento no se corrige a la brevedad, la suspensión automática del beneficio. En un estudio sobre las condicionalidades del programa, Straschnoy (2016) afirma que estas suspensiones automáticas afectan anualmente a cerca de 600 mil niños, niñas y adolescentes. Además, señala que las suspensiones, sin reincorporación posterior, podrían estar señalando una deficiencia en la oferta de los servicios estatales necesarios para cumplir las condicionalidades (que, como dijimos antes, son derechos). Al mismo tiempo, la reincorporación implica realizar trámites de forma personal, que en situaciones de vulnerabilidad pueden ser difíciles de llevar adelante. El préstamo del Banco Mundial previamente mencionado busca colaborar en identificar a los potenciales beneficiarios aún no alcanzados y evaluar las suspensiones por no presentar las libretas de salud y escolaridad. Un diagnóstico desde un enfoque de derecho exige más acciones para propiciar el cumplimiento de los derechos y obligaciones en materia de salud y educación sin condicionar el acceso a la asignación.

A su vez, la cuestión de las condicionalidades hace notar la necesidad de evaluar las políticas públicas de manera amplia, lo que implica articular con otros ministerios y organismos para el cumplimiento efectivo de todos los derechos.

Transparencia, participación y rendición de cuentas

En términos de transparencia, la gestión de la AUH por parte de un organismo con importante capacidad de gestión y experiencia en la recopilación de datos administrativos permitió contar con un aceptable monitoreo de datos. Dicha información se puso a disposición del público general con la publicación de los boletines de la Seguridad Social, a pesar de no haber tenido un cronograma estricto y pautado. En 2015, con la creación del portal “ANSES transparencia” (hoy “Datos Abiertos ANSES”) se comenzaron a publicar los datos con mayor frecuencia. Por otra parte, el Presupuesto Nacional cuanta con datos diferenciados acerca de los montos asignados al programa y las metas físicas (en cantidad de beneficiarios y en proporción de niños y niñas y adolescentes hasta 18 años, cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional). Algunos datos no son publicados, pero dicha información puede obtenerse mediante una consulta en el marco de los decretos y leyes de acceso a la información pública.

La existencia de criterios claros, objetivos y amplios para la inscripción, la facilidad administrativa (es decir, que no requieren la presencia de un funcionario en la casa del beneficiario), el mecanismo de inscripción centralizado en un único organismo, la baja presencia de montos diferenciados por criterios, y la actualización de los montos por medio de una fórmula pública y conocida, entre otras cualidades del diseño, abonaron a la transparencia respecto de quién cobra la Asignación y cuánto recibe.

En materia de participación y rendición de cuentas, el programa AUH ha sido evaluado varias veces tanto a partir de iniciativas propias del sector público como por centros de investigación y universidades privadas.

Tabla 1. Estudios y evaluaciones del sector público a la AUH (2011-2015)

Año	Estudio	Organismo	Tipo de Evaluación	Metodología	Observaciones
2011	Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la AUH	Ministerios de Educación Universidad Nacional General Sarmiento Universidad Nacional de La Plata Universidad Nacional de Misiones Universidad Nacional de Moreno Universidad Nacional de Villa María	Resultados	Cualitativa: entrevistas en profundidad, grupos focales, encuestas.	Con colaboración de la DINIECE
2011	AUH Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Impacto	Cuantitativa, con base en la Encuesta Permanente de Hogares	
2012	AUH: alcance e impacto por regiones del país	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Impacto	Cuantitativo, con base en distintas fuentes secundarias (censo, base de datos de ANSES, Encuesta Anual de Hogares Urbanos)	
2013	Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multi-sectorial: el Plan Nacer, la AUH y la asignación por embarazo	Ministerio de Salud	Procesos	Estudio de múltiples etapas con metodología cualitativa y cuantitativa (análisis de bases de datos, entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y a beneficiarios)	En este estudio se evalúa la interacción entre la AUH y el Plan Nacer (Salud)

2015	El gran desafío - Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la AUH	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF)	Impacto	Cualitativo y cuantitativo (diseño cuasiexperimental con grupo de tratamiento y grupo de comparación con base en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, grupos focales y entrevistas en profundidad a actores institucionales)	
------	--	--	---------	---	--

Fuente: elaboración propia con base en el banco de evaluaciones de políticas públicas.

En 2017, el Estado nacional, por medio del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES, junto con dos universidades públicas y UNICEF, publicaron un informe con un compendio de estudios que abarcan cuestiones de diseño y cobertura, disponibilidad de datos y encuestas para monitoreo, así como evaluaciones sobre resultados e impacto.

En términos generales, la AUH cumple con los requisitos de disponibilidad de datos y monitoreo necesarios para realizar evaluaciones de procesos, impacto y resultados. El trabajo del año 2017 es el primer estudio integral que incluye los diversos aspectos que se esperan sean evaluados de un programa social. Al respecto, cabe advertir que las propuestas en dicho documento deben evaluarse y su pertinencia debe ser verificada respecto a los resultados de cumplimiento en materia de los requisitos rectores que se asumen bajo un enfoque de derechos. Esto evitaría que las sugerencias de política vayan contra de este enfoque, como el propio documento advierte.

En este sentido, un elemento clave que hace a la evaluación es la de su utilización como herramienta de decisión política. Las evaluaciones no deben tener como único fin otorgar transparencia acerca de los resultados de un programa o proyecto, sino también promover efectivamente cambios que mejoren los resultados de las políticas públicas que se llevan adelante.

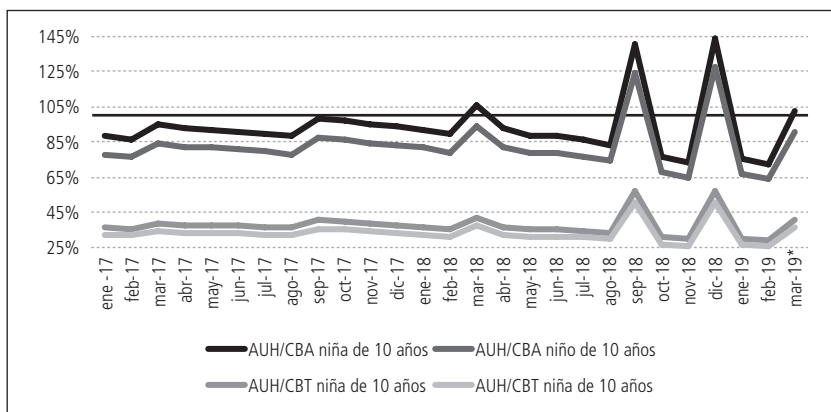
Movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC

La AUH representa alrededor de 0,6% del PIB, de acuerdo con el presupuesto 2019. La ausencia de cupo, aún con las limitaciones señaladas en la sección anterior, permite su ajuste automático en tiempos de recesión. Dadas las capacidades cedidas al poder Ejecutivo sobre las partidas presupuestarias, no son necesarios pasos administrativos difíciles para ajustar los créditos asignados, si estos no fueran suficientes para cubrir nuevos demandantes.

Sin embargo, un posible retroceso es el cambio en la fórmula de movilidad que ajusta el monto de la asignación. En un país con inflación por encima del 20% como Argentina, es imprescindible resguardar el poder de compra de las transferencias monetarias. Al mismo tiempo, es importante cuidar la sostenibilidad del gasto. Pero, además, dado que la asignación no llega a cubrir la canasta básica alimentaria que marca la línea de indigencia, es importante que también permita mejoras a lo largo del tiempo. La fórmula de movilidad original combina la evolución de los salarios formales registrados y la recaudación de la seguridad social ponderada por beneficiario. Esta fórmula inicialmente se propuso para actualizar los beneficios contributivos de la seguridad social de la población pasiva. Buscaba compartir con aquellos que no participan del mercado de trabajo formal las ganancias del sector asalariado y las ganancias en materia de crecimiento económico, reflejadas en la recaudación, ajustadas por beneficiario para cuidar la sostenibilidad. Esta fórmula era insuficiente, ya que no garantizaba la preservación del poder de compra. Se esperaba que generara ganancias en el largo plazo, pero en el corto plazo podía generar caídas en el valor real de la asignación. El cambio de fórmula propuesto por el poder Ejecutivo en 2017 buscaba mantener en el tiempo el valor real de la asignación ya que se ajustaba por inflación cuatro veces al año, pero sin posibilidad de crecimiento real. El Congreso de la Nación introdujo cambios para incluir la evolución de los salarios, pero esto no resultó en una ganancia de poder adquisitivo. A febrero de 2019, la Asignación Universal había alcanzado uno de los valores más bajos en materia de cobertura de la canasta básica alimentaria y la canasta básica total.

Si se suma el acuerdo firmado con el FMI, la Argentina puede únicamente ampliar el déficit por hasta 37 mil millones de pesos en 2019 (aproximadamente un 0,2% del PIB proyectado en el presupuesto) para contener la situación social. En la nueva revisión, este monto se ampliaría a 0,3% del PIB (55 mil millones con el PIB proyectado). El poder Ejecutivo decidió aprovechar esta posibilidad y adelantar todos los aumentos de la movilidad a marzo. Pero aún con el aumento de 46% de una sola vez en la Asignación Universal, es posible que la misma no llegue a cubrir la canasta básica alimentaria para un niño/a de 10 de años.

Gráfico 7. Cobertura de la AUH sobre la canasta básica alimentaria (CBA-línea de indigencia) y la canasta básica total (CBT-línea de pobreza) para un niño/a de 10 años



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía con base en INDEC, ANSES y proyección propia de CBA y CBT *marzo 2019 (3%). Los picos corresponden a bonos entregados en carácter extraordinario.

Con esta medida, el gobierno asumió un costo fiscal de 15 mil millones de pesos, menos de la mitad de lo originalmente autorizado. Desde la perspectiva de derechos asumida, el gobierno debe hacer uso de todos los recursos disponibles para mejorar la situación de los niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con los últimos datos publicados para el segundo semestre de 2018, 46,8% de los menores de 14 años en Argentina son pobres, mientras que la indigencia alcanza al 10,9%. Un año antes, estos valores eran de 39,7% y 7,6% respectivamente.

Conclusiones

En los últimos diez años, la política fiscal en América Latina y el Caribe experimentó profundas transformaciones. Durante la primera década del nuevo siglo, el fuerte crecimiento económico de las economías de América Latina le dio un gran impulso al gasto público, por sobre todo a la inversión social. En paralelo, hubo una mejora sustancial en indicadores sociales referidos a desigualdad y pobreza, pasando de un 44,5% de pobreza en 2002 a un 27,8% en 2014. Del mismo modo, la situación de pobreza extrema se redujo de 11,2% a 7,8% en el mismo lapso.

Sin embargo, a partir de 2011, América Latina y el Caribe experimentaron una significativa desaceleración en la tasa de crecimiento económico, la cual en ciertos años implicó una caída del producto per cápita. Bajo este contexto, los indicadores sociales no solo se estancaron, sino que sufrieron una reversión para todo el conjunto de América Latina. Por lo tanto, se pone de manifiesto la necesidad de que la política fiscal en América Latina y el Caribe apunte a mejoras de calidad, que permitan balancear la disponibilidad de recursos con la efectividad de las políticas.

El piso de protección social desarrollado en la primera década del nuevo siglo sirvió de contención frente a la nueva ola de austeridad. Dicho aumento en inversión social fue acompañado de un incremento en las instituciones abocadas de manera parcial o específica a la gestión de este tipo de gasto.

El aumento en el gasto público y en particular en la inversión social, incrementó las inquietudes por evaluar la eficiencia de ese gasto. Esto, en un marco de caída de los ingresos públicos, toma un matiz más relevante. No obstante, este mismo contexto hace que sea de vital importancia comprender la función de la etapa evaluadora.

Desde hace algunos años, existe cierto consenso en que es necesario repensar las políticas públicas como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social. Incorporar el enfoque de derechos implica incorporar una noción de ciudadanía a las políticas públicas, de identificar no beneficiarios que requieren asistencia, sino ciudadanos/as que ven bloqueado su acceso a derechos. Este nuevo enfoque se enmarca también en la consolidación de la

democracia en la región. Este escenario permitió avanzar desde los llamados derechos “de libertad” a los derechos “de segunda generación” que son los derechos sociales. Se trata justamente, de derechos proclamados pero que aún no son derechos “de hecho” para una parte de la ciudadanía.

La importancia de estos instrumentos de reconocimiento de derechos va más allá de cuestiones meramente institucionales, ya que la firma del PIDESC y los acuerdos regionales tienen consecuencias concretas para la política fiscal de las naciones. A diferencia de los derechos políticos y civiles, denominados en ocasiones de primera generación y que presuponen un Estado pasivo, no intervencionista o mínimo, los DESC requieren una conducta positiva de los Estados, es decir de proveer, proteger y promover el cumplimiento de dichos derechos.

En este proceso, y en línea con las disposiciones del artículo segundo de PIDESC, se debe analizar hasta qué punto los Estados han invertido el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, sin discriminación alguna. La aplicación de principios de los derechos humanos a la política fiscal, que deben ser considerados en todas las fases de diseño, elaboración, implementación y evaluación de dichas políticas, contribuyen de manera efectiva en el cumplimiento de los derechos humanos y los compromisos del PIDESC.

Cinco principios pueden extraerse de los compromisos asumidos que pueden servir como guía para evaluar las políticas y programas sociales y como marco para cualquier modificación que quiera realizarse: el principio de igualdad y no discriminación; transparencia, participación y rendición de cuentas; movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de los DESC y asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos.

En Argentina se implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, proyecto que cumple un elevado principio de igualdad y no discriminación, ya que se extiende a la mayoría de las personas, ya sean trabajadores formales (sin importar su régimen de contratación) o informales, como así también desempleados. Cabe aclarar que el alcance sigue siendo limitado para los migrantes y sus hijos/as. En términos de transparencia, la gestión de la AUH por parte de un organismo con importante capacidad de

gestión y experiencia en la recopilación de datos administrativos permitió contar con un aceptable monitoreo de datos. La existencia de criterios claros, objetivos y amplios para la inscripción, la facilidad administrativa, el mecanismo de inscripción centralizado en un único organismo, la baja presencia de montos diferenciados por criterios, y la actualización de los montos por medio de una fórmula pública y conocida, entre otras cualidades del diseño, abonaron a la transparencia respecto de quién cobra la asignación y cuánto cobra. En materia de participación y rendición de cuentas, el programa AUH ha sido evaluado varias veces, tanto a partir de iniciativas propias del sector público como por centros de investigación y universidades del sector privado. En cuanto a la movilización de “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC, la AUH inició con una partida considerablemente importante y una fórmula que apostaba al crecimiento de largo plazo. No obstante, su modificación por decreto y la posterior intervención del Congreso, como así también el acuerdo firmado con el FMI, hicieron que esta política no goce de las máximas asignaciones de recursos. Aún con el aumento de una sola vez, dictado a principios de 2019 y avalado por el FMI, es posible que la misma no llegue a cubrir la canasta básica alimentaria para un niño/a de 10 de años.

Los objetivos de la política pública social pueden estar determinados por la noción de derechos y los programas y proyectos serán herramientas para su cumplimiento. La cuantificación de los resultados es de suma importancia para verificar la efectividad de los programas y proyectos.

Bibliografía

- ASIJ, CESR, DeJusticia, CELS, Grupo Faro, INESC e IBP (2015). “Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas -Movilizar los recursos para garantizar los derechos”. Informe de Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos 156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Bayefsky, Anne (1990). “El principio de No Discriminación en el Derecho Internacional”. *HumanRights Law Journal* Vol. 11, N.º 1-2: 1-34.

- BID (2016). “Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda”. Documentos BID.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- CEPAL (2019a). “Panorama Fiscal de América Latina 2018”. Santiago de Chile.
- (2019b). “Panorama Social de América Latina 2018”. Santiago de Chile.
- Cunill Grau, Nuria (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Reforma y Democracia* No. 46. Feb: 1-20.
- Decreto 1602/2009. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 30 de octubre de 2009.
- FAO (2017). “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile.
- FMI (2018). “World Economic Outlook”. FMI. Octubre.
- Fraguas Madurga, Lourdes (2015). “El Concepto de Derechos Fundamentales y las Generaciones de Derechos”. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*.
- Gros Espiell, Héctor (1985). “La Declaración Americana: raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el derecho americano”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Hintze, Susana (2001). “La evaluación de políticas sociales en Argentina: reflexiones sobre conflicto y participación”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires, Argentina.
- IPPDH (2018). “Ganar Derechos. Lineamientos Para La Formulación De Políticas Públicas Basadas En Derechos”. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Septiembre.
- JGM (2016). “Manual de base para la evaluación de políticas públicas”. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina.

- ME, UNGS, UNLP, UNaM, UNM y UNVM (2011). “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)”. Ministerio de Educación, Universidad Nacional General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Moreno y Universidad Nacional de Villa María.
- MSAL (2013). “Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo”. Ministerio de Salud de la República Argentina.
- MTEySS (2011). “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- (2012). Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- OCDE (2002). “Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París.
- OHCHR (2019). “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Oficina de Alto Comisionado de Naciones Unidas.
- OISS y UNTREF (2015). “El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo”. Administración Nacional de la Seguridad Social, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF).
- OPS (2018). “Indicadores Básicos: Situación de Salud en las Américas”. Organización Panamericana de la Salud.
- Pignatta, María Angélica (2015). “Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 4 N.º 8 (enero-junio 2015): 49-69.
- Rinesi, Eduardo (2013). “De la democracia a la democratización: notas para una agenda de la discusión filosófico-política sobre los cambios en la Argentina actual. A tres décadas de 1983”. *Debates y Combates* N°5 Año 3: 22-29.

- Sepúlveda, Magdalena (2014). “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”. Serie Políticas Sociales – CEPAL N°. 189.
- Straschnoy, Mora (2016). “Las condicionalidades de la asignación universal por hijo. Un análisis desde el enfoque de derechos y las capacidades estatales”. *Administración Pública y Sociedad* N°02 diciembre: 60-78-
- UNICEF, ANSES, MDS y CCPS (2017). “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.