

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LA INSTITUCIONALIDAD BIENESTARISTA ARGENTINA

Nora Britos (Dir.)

Rubén Caro · Ana Dandrea · Cristina González
Mauricio Mareño Sempertegui · Valeria Nicora
Fernanda Retamar · Héctor Sánchez



iphs

instituto de
política, sociedad
e intervención social



facultad de ciencias
sociales

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LA INSTITUCIONALIDAD BIENESTARISTA ARGENTINA

Nora Britos (Directora)

Rubén Caro · Ana Dandrea · Cristina González

Mauricio Mareño Sempertegui · Valeria Nicora

Fernanda Retamar · Héctor Sánchez



Britos, Nora (dir.)

Transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista argentina

1a ed. Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales, 2025.

314 p. ; 15 x 21 cm.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-950-33-1849-2

1. Política Social. 2. Derechos Sociales.

I. Britos, Nora II. Britos, Nora , dir.

CDD 301

Fecha de catalogación: 12/02/2025

Publicación realizada con el apoyo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba.

Licencia Creative Commons (BY-NC-ND)

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada



ÍNDICE

Presentación	pág. 5
Capítulo 1	
Los límites de la dialéctica. Del “lenguaje de las mercancías” a las voces de las mujeres: la crítica feminista de la economía política	
Rubén D. Caro	pág. 19
Capítulo 2	
El acceso a la previsión social en disputa	
Nora Britos	pág. 67
Capítulo 3	
El derecho a la seguridad social en las personas catalogadas como discapacitadas en argentina. Una aproximación a sus recientes transformaciones a partir del análisis normativo	
Mauricio Mareño Sempertegui	pág. 121
Capítulo 4	
Transformaciones recientes en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del sistema integrado previsional argentino	
Héctor J. Sánchez	pág. 191
Capítulo 5	
Políticas de cuidado para personas mayores: transformaciones en las prestaciones de PAMI	
María Fernanda Retamar, Ana Dandrea y Valeria Nicora	pág. 221
Capítulo 6	
Entre el asociativismo y la individualización. Las políticas asistenciales de transferencias de ingresos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015-2022)	
Cristina González	pág. 265
Sobre lxs autorxs	pág. 313

Presentación

Por Nora Britos

El libro que presentamos es producto de las elaboraciones del equipo de investigación en el marco del proyecto *Regresividad de la seguridad social en Argentina: transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista*, evaluado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba para el período 2018-2023. Su objetivo fue caracterizar el modelo de protección social en desarrollo desde 2016, indagando las modificaciones normativas y fácticas en el cumplimiento de las obligaciones del Estado nacional en materia de seguridad social (Abramovich y Courtis, 2002). Entre los principales aspectos que se tuvieron en cuenta para esa caracterización, se observó la capacidad protectoria de los arreglos analizados frente al mercado –la fortaleza de los derechos sociales y su expresión en bienes, transferencias y servicios– o *potencial desmercantilizador* (Esping-Andersen, 1993); los específicos efectos de estratificación social –formas de igualdad o desigualdad– que produjeron algunos de los cambios relevados; la capacidad de desfamiliarizar el bienestar social (Esping-Andersen, 2000) a la luz de lecturas feministas (Fraser, 2014) y los efectos de las transformaciones estudiadas en las condiciones de vida y reproducción social de distintos sectores.

La seguridad social en Argentina ha recibido una renovada atención en los debates académicos por sus numerosas transformaciones en los últimos treinta años. Objeto singular de análisis, sintetiza como ningún otro en el campo de las políticas sociales las principales tensiones en relación con los cambios en el mundo del trabajo y su reflejo en la protección social, y permite observar las medidas político-administrativas con las que se interviene sobre este desencuentro entre la estructura de los riesgos sociales y la

arquitectura bienestarista (Esping-Andersen, 2000; Filgueira, 2007). En nuestro contexto, lo que quizá resulta más notable es que los arreglos institucionales bienestaristas que fueron reformados en clave progresiva en la década 2003-2015 (Beccaria y Danani, 2011), adquirieron centralidad en la agenda política de las posteriores alianzas gobernantes, y sufrieron transformaciones tanto en el período 2015-2019 como en el período 2019-2023, aunque en direcciones opuestas. *Centralidad e inestabilidad* serían entonces algunas de las claves de análisis de este campo, que resulta, así, un ámbito especialmente relevante para observar orientaciones opuestas sobre la protección social deseable que sostienen las dos fuerzas políticas mayoritarias,¹ que en el período estudiado dieron lugar a reformas e iniciativas contrapuestas, en las que se expresaron modelos de solidaridad divergentes.

En este libro documentamos distintos casos de políticas en las que se expresan contraposiciones explícitas entre arreglos alternativos, se producen modificaciones institucionales con consecuencias relevantes para las condiciones de vida y reproducción de los sectores sociales más desfavorecidos, y se rediseñan, en definitiva, los alcances y límites de la protección social estatal.

El período bajo estudio abarca el gobierno de Cambiemos y gran parte del gobierno del Frente de Todos (hasta 2022 en la mayor parte de los capítulos, aunque el capítulo 2 llega hasta 2023). Luego de una década ‘larga’ de gobierno del Frente para la Victoria² (2003-2015), la alianza Cambiemos –una alianza entre Propuesta Republicana (PRO); Coalición Cívica y Unión Cívica Radical– comenzó su mandato aplicando las conocidas políticas de *shock*: como señalan CIFRA y FLACSO,

¹ Aquí nos referimos al Frente para la Victoria, al Frente de Todxs y a Unión por la Patria (las distintas denominaciones de la misma alianza centrada en el peronismo), por un lado, y a la alianza Cambiemos (hoy Juntos por el Cambio), por el otro.

² Un frente conformado por el Partido Justicialista, Frente Grande, Partido Intransigente, Partido Comunista, y otros partidos y corrientes internas de partidos.

[...] puede apreciarse que en pocos días pusieron en marcha la devaluación del 40% de la moneda, la reducción o eliminación de retenciones a las exportaciones, el ascenso en las tasas de interés, la liberalización en el movimiento de capitales, la apertura económica (asimétrica), la desregulación de ciertos mercados (sector financiero, hidrocarburos –sólo la transferencia de la autoridad de aplicación–, aseguradoras, exportaciones agrícolas) y los primeros pasos en materia del endeudamiento externo. Esos anuncios pioneros se articularon luego con los aumentos de tarifas de los servicios públicos y combustibles, los despidos masivos en la esfera estatal y los anuncios de reducción del gasto y el déficit fiscal, las metas de inflación y la política de contención a las paritarias. (CIFRA-FLACSO, 2016: 19)

Estas políticas iniciales incluyeron la deliberada pérdida de recursos tributarios e ingresos fiscales, y la adopción de un esquema impositivo más regresivo que el preexistente. La reconfiguración impositiva afectó a lo largo del período de Cambiemos las fuentes de financiamiento de la previsión social.

No es sorprendente que bajo gobiernos orientados por el ideario neoliberal se constaten retracciones en los niveles de protección social y se busque activamente reducir el gasto público social, conforme a ideas ortodoxas liberales en materia económica y social. No obstante, consideramos que es de interés analizar el *tipo* de reformas regresivas efectivamente realizadas por la alianza Cambiemos, ya que los límites políticos e institucionales, y por lo tanto, la capacidad de una fuerza política gobernante de imponer sus políticas, son distintos en cada época. Y en este sentido, no podemos dejar de mencionar la política de apertura de la cuenta capital y endeudamiento externo, la más relevante por sus efectos estructurales y de largo plazo, que desplegó el gobierno de Cambiemos. Esta política llevó al retorno del Fondo Monetario Internacional, un actor supranacional que estaba ausente de la escena doméstica desde 2006, cuando el gobierno de Néstor Kirchner pagó la deuda de administraciones anteriores con el organismo. Desde la reintroducción política del FMI, ningún análisis de políticas sociales puede ser realizado sin tener en cuenta el ajuste permanente que el organismo exige para el pago de los intereses de

la deuda, ajuste que se centra en el gasto público social y en particular, en las políticas de seguridad social.

Desde la perspectiva que asumimos, la gestión estatal de la fuerza de trabajo es un aspecto central. El descubrimiento de Marx de la fuerza de trabajo como mercancía especial hace de sus condiciones de venta, uso y reproducción un asunto clave para las sociedades capitalistas. En esta problemática, el concepto de desmercantilización proviene de la tradición que sitúa a las políticas sociales del Estado capitalista como arreglos contradictorios, que resguardan la reproducción de las condiciones de vida y la propia fuerza de trabajo frente a los mercados, preservando la acumulación y operando sobre la legitimación política (Offe, 1990; Esping-Andersen, 1987; Polanyi, 2003). Algunos conceptos que fueron formulados para interpretar los desarrollos bienestaristas en sociedades capitalistas centrales, en la periferia (Malloy, 1986) pueden contribuir a iluminar instituciones similares, aunque con rasgos propios relativos a las dinámicas estatales y del capitalismo en nuestra región. Esta tradición contribuyó a delimitar el campo de estudio de la política social en Argentina (Barbeito y Lo Vuolo, 1993; Cortés y Marshall, 1993) y continúa informando la mayor parte de la producción local y regional sobre bienestar con aportes críticos y situados (Danani, 2009; Martínez Franzoni, 2008; Paura y Zibecchi, 2021).

En relación con la seguridad social, le asignamos particular relevancia a las discusiones que se centran en las condiciones de acceso a los programas: qué requisitos se deben cumplir, qué restricciones existen y qué cambios se producen en estas condiciones de acceso. En este campo, la lógica contributiva ha moldeado históricamente al sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina, pero formas semi-contributivas (Beccaria y Costa; 2022) y no contributivas se han ampliado significativamente en los períodos que analizamos. Las condiciones de acceso son importantes porque afectan directamente la cobertura horizontal (Bertranou et al., 2011) de las prestaciones, esto es, qué proporción de personas que llegan a la edad jubilatoria se encuentran efectivamente cubiertas por jubilaciones y/o pensiones. Las

condiciones de acceso se vinculan con los tipos de arreglos institucionales y con el reconocimiento de los derechos. Al definir quién puede acceder a una prestación, las condiciones de acceso determinan condiciones de vida y reproducción para distintos grupos, que quedan así diferenciados en cuanto al alcance de la protección social a la que tendrán derecho (Danani, 2009). Ese papel performativo de igualdades o desigualdades sociales que tiene la intervención jurídico-política estatal es central: el Estado tiene un papel activo en la estratificación social (Esping-Andersen, 1993). En este sentido, resultan relevantes las reformas legales y administrativas y por eso hicimos un seguimiento exhaustivo al respecto. Como señala Claus Offe, “no hay una reforma administrativa que sea *únicamente* reforma administrativa; siempre implica cambios en la calidad de los servicios sociales disponibles, en su accesibilidad para los clientes, en la composición de la clientela y así sucesivamente” (Offe, 1990: 94).

En el período estudiado, la cobertura vertical de las prestaciones de la seguridad social sufrió modificaciones permanentes. Desde la sanción de la ley de movilidad en 2008 (Ley 26.417 Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público), con su fórmula de cálculo de los ajustes en los haberes previsionales y en otras políticas de la seguridad social (como asignaciones familiares contributivas y no contributivas), la fórmula se modificó en 2017 y luego en 2020. Esta temática fue objeto de grandes controversias públicas porque se trata de un aspecto relevante de la cobertura vertical de las prestaciones, o de la capacidad de satisfacer necesidades de una política que transfiere ingresos (Danani y Hintze, 2022; Danani y Hintze, 2014; Danani y Hintze, 2011). Estas controversias quedaron, por así decir, fuera de la selección de textos para el libro, más centrado en las disputas relativas al acceso a las políticas.

Según la naturaleza de las políticas que abordamos, ha sido productivo observar el tipo de vínculo presupuesto entre Estado y familias en la producción de bienestar (Esping-Andersen, 2000). La forma de organización de las políticas posee efectos sobre la esfera familiar, y en ese sentido, incide en las relaciones de reciprocidad

propias de ese ámbito. Explorar estos efectos sobre las asimetrías de género, generación y otras condiciones relevantes a la luz de la crítica feminista e interseccional aporta a conocer las transformaciones estudiadas en clave de su impacto en la familiarización o defamiliarización del bienestar (Esping-Andersen, 2011; Martínez Franzoni, 2008). Políticas que defamiliarizan el bienestar son aquellas que favorecen la autonomía económica personal y descargan parcialmente a las familias (y en particular, a las mujeres) de tareas de cuidado. La temática del cuidado (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2023) está presente en las interrogaciones del equipo y en el análisis de las condiciones institucionales bajo las que se organiza el cuidado de personas dependientes (en particular, por edad y condiciones de discapacidad).

Finalmente, el enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas públicas configura un aspecto relevante de la perspectiva teórica desde la que nos situamos. Para precisar las obligaciones de los Estados en relación con los derechos sociales y los estándares que deben guiar la producción legislativa y las políticas en las que se traducen los derechos, este enfoque ha resultado especialmente importante en los últimos años y ha guiado críticas importantes a distintas políticas sociales (Pisarello, 2007; Pautassi y Gamallo, 2012). La obligación de progresividad en el desarrollo de los derechos sociales, y la consecuente prohibición de regresividad (Courtis, 2006), es uno de los estándares que tuvimos en cuenta en el análisis de los cambios normativos y sus resultados en relación con las políticas estudiadas. También fueron relevantes en este proyecto los cambios normativos que desconocen tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional o convenciones internacionales ratificadas por el Estado nacional y cuyos mandatos no fueron tenidos en cuenta en particular, en el caso de normativa interna que afectó derechos de personas con discapacidad.

En esta publicación conjunta, ofrecemos los hallazgos principales en relación con el seguimiento de las transformaciones en distintas políticas e instituciones de la seguridad social en Argentina,

producidas bajo el gobierno de la alianza Cambiemos y el posterior gobierno del Frente de Todos, así como reflexiones sobre algunos de los conceptos relevantes que presiden nuestros análisis.

El primer capítulo, *Los límites de la dialéctica. Del "lenguaje de las mercancías" a las voces de las mujeres: la crítica feminista de la economía política* de Rubén Caro se orienta a precisar, en el contexto de las *nuevas lecturas de Marx*, los aportes feministas a la crítica de la economía política. Centrado en la primera parte de *El Capital*, presenta algunos problemas y conceptos relevantes para luego situar las lecturas sobre la reproducción social.

Los siguientes capítulos abordan las transformaciones en algunas políticas de seguridad social seleccionadas, en el período de gobierno de la alianza Cambiemos y en parte del período correspondiente al gobierno del Frente de Todos. En todos ellos se presentan las transformaciones que llevó adelante el gobierno de la alianza Cambiemos poniéndolas en relación con la institucionalidad bienestarista que legaran los gobiernos del Frente para la Victoria (2003-2015), para tornar inteligible la naturaleza y direccionalidad de los cambios.

El capítulo 2, *El acceso a la previsión social en disputa*, de Nora Britos, se centra en las transformaciones en las condiciones de acceso al sistema previsional argentino, en particular, a la jubilación ordinaria. El trabajo asume que hay una disputa sobre los alcances y sentidos de la inclusión en el sistema previsional que puede observarse a través de tres movimientos. El primero comenzó con las moratorias previsionales del período 2003-2015, el segundo movimiento fue la contestación por la alianza Cambiemos a este mecanismo de ampliación de la cobertura con la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y la eliminación de la moratoria para hombres (mientras se prorrogaba por un período para mujeres). El tercer movimiento relevado en el trabajo incluye dos políticas desplegadas durante el gobierno del Frente de Todos: el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado y la Ley de Pago de Deuda Previsional. Las últimas medidas, sin eliminar la PUAM, buscaron ampliar

la cobertura de jubilación ordinaria para la población que no alcanza los requisitos contributivos. El texto recupera, además, a la luz de esta contraposición de criterios sobre el acceso a la previsión social, las Memorias de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, creada en 2016, por su explicitación del proyecto de Cambiemos sobre una reforma previsional completa que no fue, finalmente, realizada bajo ese gobierno.

Bajo el título *El derecho a la seguridad social en las personas catalogadas como discapacitadas en Argentina. Una aproximación a sus recientes transformaciones a partir del análisis normativo*, de Mauricio Mareño Sempertegui, el capítulo 3 enfoca la mirada en la política de pensiones no contributivas por invalidez entre los años 2003 y 2021. Se analizan las medidas tomadas por el Estado en tres períodos: el período 2003-2015, caracterizado por la expansión de la cobertura que supuso una mejora progresiva en el derecho a la seguridad social para esta población, aunque tal mejora presentó escasa institucionalidad ya que no fue el resultado de la derogación de una normativa anticonvencional (Decreto Reglamentario N° 432/1997). Luego se aborda el período 2016-2019 en el que se adoptaron medidas regresivas a nivel normativo que se expresaron en los resultados de la política de pensiones por invalidez. En ese marco, se ejecutó una masiva suspensión y baja de prestaciones, restringiéndose así el derecho a la seguridad social para este grupo poblacional. Finalmente, se analiza el período 2020-2021, en el que se procura cumplimentar la obligación de progresividad del derecho a la seguridad social de este sector poblacional, en un contexto excepcional por la pandemia del COVID-19. En este último período, las transformaciones progresivas coexistieron –de manera paradójica– con disposiciones regresivas. El análisis se basa fundamentalmente en los cambios normativos y en materia de resultados de la política en los distintos períodos.

El capítulo 4, *Análisis de las transformaciones recientes en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino* de Héctor Sánchez, presenta tanto la creación del Fondo de

Garantía de Sustentabilidad en 2007 y su ampliación en 2008, realizando una caracterización de esta nueva institución sobre la que existe escasa producción en el campo de las ciencias sociales. Luego revisa los períodos de gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019), y en forma parcial (sólo los dos primeros años) el del Frente de Todos (2019-2021), tomando para cada uno de ellos una normativa que tiene incidencia específica sobre el instrumento en cuestión. En relación con el gobierno de la alianza Cambiemos, analiza la Ley 27.260, Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, que introdujo cambios significativos en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. En el ciclo correspondiente al Frente de Todos, analiza la Ley 27.574 de Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, construida como respuesta la Ley 27.260 y, a la vez, a la crisis social y sanitaria dada por la pandemia de COVID-19.

El texto de Valeria Nicora, Ana Dandrea y Fernanda Retamar, *Políticas de cuidado para personas mayores: transformaciones en las prestaciones de cuidado de PAMI* correspondiente al capítulo 5, se centra en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI, especializado en la atención sanitaria y social de personas mayores, para indagar sobre las transformaciones en las políticas de cuidado producidas durante las gestiones correspondientes a los últimos gobiernos (2015-2019 alianza Cambiemos y 2019-2022 Frente de Todos). El capítulo se basa en el análisis de los marcos normativos institucionales (resoluciones), como los anteriores capítulos, pero innova al incorporar la realización de entrevistas a referentes de PAMI. En el trabajo, se caracterizan las prestaciones vinculadas al cuidado en domicilio que dan respuesta a las situaciones de mayor fragilidad y dependencia al interior de la población de personas mayores afiliadas a la obra social, poniendo el eje en la cobertura, accesibilidad y criterios de elegibilidad, así como también en el análisis de las tensiones entre mercantilización y familiarización.

Por último, el capítulo 6, *Entre el asociativismo y la individualización. Las políticas asistenciales de transferencias de ingresos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015-2022)* de Cristina González, aborda una temática que suele quedar por ‘fuera’ de los límites organizacionales de la seguridad social, en tanto analiza las políticas de asistencia y promoción, en particular, las de transferencia de ingresos a población vulnerable por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en los períodos objeto de estudio. Si bien el Ministerio cuenta con numerosos programas asistenciales, el trabajo se enfoca en aquellos de mayor alcance territorial y de población, tales como los programas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario” implementados por la administración de la alianza Cambiemos y reconvertidos en el Programa “Potenciar Trabajo” a partir del gobierno del Frente de Todos. Además, estos programas son paradigmáticos del debate en términos normativos y estratégicos en torno al carácter de la asistencia como política de Estado dirigida a atenuar la vulnerabilidad económica, social y cultural de la mitad de la población de la Argentina. En el análisis se incluyen los antecedentes de tales programas a partir del 2003, época en que se produce un giro respecto de las políticas asistenciales del ministerio a través de la promoción del asociativismo como modalidad de trabajo y forma de recepción de las transferencias monetarias por parte del Estado. Asimismo, se consideran las recomendaciones de los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica, de incidencia significativa en las políticas sociales de la época en el país y en la región. Basado en una investigación exploratoria de fuentes bibliográficas y documentales, el trabajo examina las políticas asistenciales del período en cuestión, a la luz de las categorías de familiarización-desfamiliarización, mercantilización-desmercantilización y feminización, que atraviesan la investigación.

El libro es producto de las políticas de promoción y financiamiento de la investigación científica de la Universidad Nacional de Córdoba. Aspira a contribuir al conocimiento de un sector de la política social que es relevante por la cantidad de población que cubre, por la magnitud de recursos que moviliza y por sus efectos

en la organización de la reproducción social. Las dimensiones distributivas y los valores que presiden la institucionalidad de la seguridad social estuvieron en debate en los períodos estudiados, así como la forma que adquirieron los arreglos institucionales orientados a ofrecer distintas formas de protección social frente a contingencias y riesgos sociales.

Escribimos como docentes investigadorxs y extensionistas de la universidad pública, en el momento en que un ataque generalizado sobre la institucionalidad estatal, y en particular, sobre la política social, erosiona severamente la calidad del lazo social. El libro forma parte de los aportes que se realizan desde las universidades nacionales para el análisis de los arreglos institucionales bienestaristas, en orden a su revisión crítica y propositiva. Esperamos que contribuya a conocer más profundamente el período inmediato anterior a este complejo presente, y su actualidad radica en que algunos patrones de reformas regresivas que planteó en su momento la alianza Cambiemos son ahora radicalizados en aras del proyecto remercantilizador, privatista y desregulador que se ha propuesto desarraigar la idea misma de derecho social.

Córdoba, diciembre de 2024

Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.) (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.) (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. y Curtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP / Miño y Dávila.
- Beccaria, A. y Danani, C. (2011). La contra-reforma previsional argentina (2004-2008): aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones I: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Beccaria, A. y Costa, M. I. (2022). Los mecanismos permanentes y transitorios de protección social a la población activa. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones (IV). Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: UNGS.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C.; Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- CIFRA-FLACSO (2016, 1 de Febrero). *La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos*. Documento de Trabajo N° 15. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/La%20naturaleza%20politica%20y%20economica%20de%20la%20alianza%20C.pdf>
- Cortés, R. y Marshall, A. (1993). Política social y regulación de la fuerza de trabajo. *Cuadernos Médico-Sociales*, 65-66 (Rosario: Centro de Estudios Sanitarios y Sociales).
- Courtis, C. (2006). *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Danani, C. y Hintze, S. (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Danani, C. y Hintze, S. (coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.

- Danani, C. y Hintze, S. (coords.) (2022). *Protecciones y desprotecciones (IV). Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: UNGS.
- Esping-Andersen, G. (1987). Citizenship and Socialism: De-Commodification and Solidarity in the Welfare State. In Martin Rein; Gøsta Esping-Andersen; Lee Rainwater (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*. New York: M. E. Sharpe.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (traducción de Francisco Ramos). Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. (2011). *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare* (traduttore F. Salvini). Bologna: Il Mulino.
- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*, 135 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Fraser, N. (2014, mayo-junio). Tras la morada oculta de Marx. Por una concepción ampliada del capitalismo. *New Left Review* (Segunda Época), 86.
- Fraser, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda* (trad. Juan Mari Madariaga y Cristina Piña Aldao). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Malloy, J. (1986). *Statecraft, política y crisis de la seguridad social*. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos. En C. Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Martínez Franzoni, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar* (edición de John Keane, versión española de Antonio Escotado). Madrid: Alianza.
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2021, primer semestre). Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. Una mirada desde el caso argentino. *Apuntes*, 88.

- Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (2023). La invisibilización social y política del cuidado en la política social. En G. Gamallo (comp.), *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (dirs.) (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, 2ª edición en español (trad. Eduardo Suárez). México: FCE.

Capítulo 1

LOS LÍMITES DE LA DIALÉCTICA.

Del “lenguaje de las mercancías” a las voces de las mujeres:
la crítica feminista de la economía política

Rubén D. Caro

La gran obra es la que, siempre y de forma misteriosa,
nos dice al final de la lectura:
“Hay que volver a empezar. Primer intento. Probemos de nuevo”.
Es Beckett, Beckett, que es capaz de decirlo todo,
quien escribe: “Hay que fracasar mejor (*fail better*)”.
A cada nuevo intento, la próxima vez, fracaso mejor:
Se lo digo siempre a mis alumnos:
la próxima vez tratemos de fracasar mejor.

G. Steiner

El Capital fue el gran paso,
lo que Bachelard llama “ruptura epistemológica”.
Después de leer la “Sección primera”,
nadie puede seguir igual.
No sólo por lo que revela sobre el capitalismo,
sino por la dificultad de comprender esa revelación.
Después he leído numerosos comentarios y exégesis a ese texto.
Sin embargo, ese primer contacto no perdió
intensidad o importancia en mi vida.
Aprendí que leer puede ser un desafío casi imposible.

B. Sarlo

Introducción

Recientemente se editó en castellano el *Diccionario Histórico-Crítico del Marxismo-Feminismo* (2022) y creemos que la selección de artículos, conceptos y categorías de esta edición latinoamericana del *Diccionario* es una oportunidad para enfrentarnos a un conjunto de debates que, en el contexto de las *nuevas lecturas de Marx* intentan

pensar a Marx, más allá de Marx, o dicho en palabras de Nancy Fraser, ir *tras la morada oculta de Marx*. La lectura feminista de Marx, entre otras cosas, afirma que “el trabajo no remunerado de las mujeres en la casa es formadora de plusvalor, ya que también las mujeres producen plustrabajo a través de su propia subsistencia” y de esta forma el trabajo no remunerado de las mujeres es discutido “en relación con la reproducción del capital y se propone el rechazo del trabajo doméstico como estrategia subversiva y revolucionaria” (Haug et al., 2022: 350). Como señala Nancy Fraser, “la actividad de reproducción social no asalariada es necesaria para la existencia del trabajo asalariado, para la acumulación del plusvalor y para el funcionamiento del capitalismo como tal” (Fraser, 2020: 76). Por otra parte, se acaba de editar el libro de Lisa Vogel (2024), *El marxismo y la opresión de las mujeres. Hacia una teoría unitaria*, originariamente publicado en 1983: en aquel momento un libro a *destiempo*; ahora, como dice en el prólogo Paula Varela, un libro justo “a tiempo” teórica y políticamente en el momento adecuado.

En este trabajo abordaremos la crítica feminista de la economía política, con especial atención al concepto de reproducción social. En orden a la exposición y desarrollo de los temas tratados en los apartados siguientes, cabe la siguiente aclaración: en primer lugar, me detendré sobre el significado de la crítica de la economía política en Marx; al mismo tiempo quisiera hacer referencia a ciertos problemas, aunque de manera sumaria, que subyacen a la primera parte de *El Capital* de Marx e introducir algunas de las categorías que luego nos encontraremos en el debate sobre la reproducción social. He organizado la exposición del texto a partir de dos preguntas guías: 1) ¿de qué trata exactamente Marx en la primera parte de *El Capital*?; 2) a la luz de lo expuesto en el punto anterior ¿qué significa ir *tras la morada oculta de Marx*?

Dialéctica de la mercancía

Como ha señalado Cristina Pennavaja, “quienes ya hayan leído el primer capítulo del Primer Libro de *El Capital* seguramente

habrán notado el desarrollo singular de la exposición, que parece estar a medio camino entre un tratamiento dialéctico hegeliano y una investigación económica” (Pennavaja, 1976: v). Es un texto difícil de entender, a punto tal que diversos estudiosos de la obra de Marx sugieren pasarlo por alto. Sin embargo, cabe señalar que esta primera parte del texto de Marx se ha convertido, en los últimos años, en el punto teórico de referencia del debate internacional en el campo de estudios de su obra (Fineschi, 2021; Heinrich, 2023; Hoff, 2017). Por cierto, las distintas lecturas e interpretaciones de estos primeros capítulos de *El Capital* tienen una larga historia: dentro del amplio y heterogéneo conjunto de autores incluidos en la tradición intelectual *venidos de Marx*, quisiera mencionar tres textos editados en 1923: uno del autor húngaro Georg Lukács, *Historia y consciencia de clase*, el otro del alemán Karl Korsch, *Marxismo y filosofía* y finalmente el economista ruso Isaak Rubin, que publica en ese mismo año sus *Ensayos sobre la teoría del valor de Marx*.

A cien años de esas publicaciones, cabe indicar la problemática que estos tres textos abrieron y que aún hoy constituye un lugar de acceso privilegiado para tratar de comprender las dificultades en la lectura de los primeros capítulos de *El Capital* de Marx. Creemos que estos tres textos tienen el mérito de haber reclamado la atención sobre la tesis de que, para una adecuada comprensión de la teoría del valor de Marx, resulta central su relación fundamental con la *teoría del fetichismo de la mercancía*; para lo cual se requiere, en palabras de Lukács, desentrañar “el enigma de la estructura de la mercancía”.¹

¹ “El desvelamiento del ‘secreto’ de la mercancía ha sido la llave que ha abierto al pensamiento el reino hechizado del capital, que éste ha tratado siempre de ocultar exponiéndolo a plena luz. Sin la identificación de este centro inmaterial, en que el producto del trabajo, al desdoblarse en un valor de uso y un valor de cambio, se transforma en una ‘fantasmagoría... que a la vez se muestra y no se muestra a los sentidos’, todas las investigaciones posteriores del *Capital* no habrían sido posibles probablemente. No obstante, en los años sesenta, el análisis marxiano del carácter de fetiche de la mercancía era estúpidamente desdeñado en el ambiente marxista. En 1969, en el prólogo a una reedición popular de *El Capital*, Louis Althusser invitaba todavía al lector a saltarse la primera

Marx proporciona una declaración de lo que él considera el objeto de su crítica de la economía política en el prólogo de la primera edición del primer volumen de *El Capital*: “Lo que he de investigar en esta obra es el modo de producción capitalista y las relaciones de producción e intercambio a él correspondientes” (Marx, 1975a: 6). Y un poco más adelante señala que “el objetivo último de esta obra es, en definitiva, sacar a la luz la ley económica que rige el movimiento de la sociedad moderna” (Marx, 1975a: 8). Es decir, el proyecto de Marx de *crítica de la economía política* –tal es el subtítulo de *El Capital*– no era escribir simplemente un libro de economía, sino que su intención era escribir una *teoría general de la sociedad* basada en el modo de producción capitalista.²

Marx se propuso una teoría general de la sociedad moderna, *investigando la naturaleza del vínculo social capitalista*. Y para estudiar la lógica interna y el funcionamiento de esa forma social determinada, el modo de exposición comienza con la *mercancía*; así, el inicio conceptual del modo de producción capitalista, su categoría fundamental, es la *forma mercancía*. Pero se trata de la mercancía como forma elemental de la riqueza burguesa cuando *domina el modo de producción capitalista*: “la mercancía –o mejor aún la *forma-mercancía* como forma general– es el punto de partida necesario para una exposición que pretende tratar el concepto de capital y reconstruir genéticamente el fundamento ‘invisible’ de su acumulación, esto es el

sección, en la medida en que la teoría del fetichismo constituía una huella ‘flagrante’ y ‘extremadamente peligrosa’ de la filosofía hegeliana” (Agamben, 2001: 65).

² “[...] sería un error considerar *El Capital* sólo una teoría ‘económica’; su objetivo fundamental es, de hecho, esbozar la estructura funcional de la sociedad moderna en su conjunto: no sólo pretende definir sus categorías económicas fundamentales, sino también identificar los actores que actúan en él (sujetos históricos), las formas de conciencia que allí se desarrollan (ideología), las reglas que determinan el cambio histórico (teoría de la historia) y finalmente una metodología científica. Su gran ambición es mantener juntas las características fundamentales de todos estos aspectos en una única formulación sistemática. Es, en resumen, una teoría articulada de la sociedad humana como un proceso histórico-natural, un intento de pensar el presente como un momento específicamente determinado de un desarrollo más amplio, de identificar sus leyes de movimiento y transformación” (Fineschi, 2024: xv-xvi).

plusvalor” (Redolfi Riva y Taccola, 2022: xv). Pero, y esto resulta fundamental para comprender la estrategia metodológica de Marx en esta primera parte, en las relaciones capitalistas normalmente no hay intercambio inmediato entre mercancías, sino intercambio de mercancía por dinero (Heinrich, 2023).

El hecho de que Marx tomase como punto de partida la relación de intercambio de una mercancía con otra(s) mercancía(s) ha generado muchos malos entendidos en la lectura de esta primera parte. Ha sido mérito de la *Neue Marx-Lektüre* (*Nueva lectura de Marx*), iniciada por Hans-Georg Backhaus y Helmuth Reichelt entre otros, el haber señalado el primado cognitivo del momento lógico sobre el histórico en su proyecto de reconstrucción de la teoría del valor de Marx. En su trabajo sobre *La estructura lógica del concepto de capital en Marx*, Reichelt destaca que la “forma de exposición dialéctica de las categorías [...] no coincide inmediatamente con la reproducción teórica de la génesis histórica del capital y del trabajo asalariado” (2016: 135), es decir, existe una separación entre el orden lógico y el histórico en la exposición dialéctica de las categorías en esta primera parte.³

Así, frente a las diversas interpretaciones historicistas de la dialéctica dominantes en la tradición marxista, “para Marx la *dialéctica* está referida al proceso de construcción teórica mediante el que se desarrolla la *exposición* de las relaciones sociales del modo de producción capitalista, lo cual tiene lugar a través de la crítica al sistema categorial de la economía política” (Ruiz Sanjuan, 2010: 733).⁴ Precisamente, las dificultades de esta primera parte de *El Capital* ha llevado a leer esta obra *como si fuera un libro chino*, desde el final

³ En el *Prólogo* a la primera edición de *El Capital* de 1867, Marx señala que “los comienzos son siempre difíciles, y esto rige para todas las ciencias. La comprensión del *primer capítulo*, y en especial de la parte dedicada al *análisis de la mercancía*, presentará por tanto la dificultad mayor” (Marx, 1975a: 5). Y pocos años después, en el *Epílogo* de la segunda edición de 1873, comenta: “el método aplicado en *El Capital* ha sido poco comprendido, como lo demuestran ya las apreciaciones, contradictorias entre sí, acerca del mismo” (Marx, 1975a: 17).

⁴ En adelante, salvo indicación expresa en contrario, las itálicas incorporadas dentro de citas directas corresponden al original de referencia.

(Caps. XXIV y XXV) al principio (Cap. I), para poder comprender adecuadamente su difícil parte conceptual.⁵ Como lo aclara Marx en su carta a Lasalle de febrero de 1858, el proyecto de *El Capital* es en primer lugar “una crítica de las categorías económicas, o bien, el sistema de la economía burguesa presentado en forma crítica. Es a la vez un cuadro del sistema y la crítica de ese sistema a través de su propia exposición” (Marx, 1980a: 316). De esto se sigue, que la ordenación de las categorías económicas de *El Capital* no siguen el orden histórico de su formación, “sino el orden que tienen dentro de la sociedad burguesa, estructurada según un orden dialéctico, es decir, basado en el uso de la contradicción para fundamentar el paso de una categoría a otra” (Natali, 2024: 156).

Lo que Marx llama en el famoso *Epílogo* a la segunda edición de *El Capital* [1873] “mi método dialéctico”, queda así limitado al método de exposición de las relaciones sociales del *sistema capitalista constituido* (Ruiz Sanjuán, 2013). De allí resulta central la distinción entre el orden lógico y el orden histórico, como Marx anota en los *manuscritos de 1857-1858*, los así llamados *Grundrisse*:

En consecuencia, sería impracticable y erróneo alinear las categorías económicas en el orden en que fueron históricamente determinantes. Su orden de sucesión está, en cambio, determinado por las relaciones que existen entre ellas en la moderna sociedad burguesa, y que es exactamente el inverso del que parece ser su orden natural o del que correspondería a su orden de sucesión en el curso del desarrollo histórico. No se trata de la posición que las relaciones económicas asumen históricamente en la sucesión de las distintas formas de sociedades [...]. Se trata de su articulación en el interior de la moderna sociedad burguesa. (Marx, 1971a: 28-29)

Volviendo nuevamente a las primeras páginas del Capítulo I de *El Capital*, Marx introduce los conceptos de trabajo abstracto y valor, y seguidamente –en el comienzo del segundo apartado del

⁵ Resulta sorprendente la similitud de problemas entre Marx y Max Weber sobre este asunto. Véase la *Introducción* de Francisco Gil Villegas M. para la nueva edición revisada, comentada y anotada de Max Weber, *Economía y Sociedad* (2014).

primer capítulo– comenta: “He sido el primero en exponer críticamente esa naturaleza bifacética del trabajo contenido en la mercancía. Como este punto es el eje en torno al cual gira la comprensión de la economía política, hemos de dilucidarlo aquí con más detenimiento” (Marx, 1975a: 51).

Así, Marx no parte del trabajo en general, sino “del trabajo tal como funciona en relaciones de producción determinadas. Su preocupación consiste en elucidar el porqué de la forma valor, las razones que hacen que el producto del trabajo se presente como mercancía” (Artous, 2016: 98). Ahora bien,

para Marx, el trabajo abstracto es fundamentalmente una categoría social. Su homogeneidad “no proviene de la naturaleza, sino de la sociedad”. El trabajo abstracto se remite a la manera en que funciona el trabajo social en las relaciones capitalistas. Es decir, al modo en que los diferentes trabajos privados –puesto que en este sistema los productores son considerados como agentes que producen de manera privada– son reconocidos socialmente, se convierten en trabajo social. El trabajo abstracto así entendido no es únicamente una categoría intelectual, sino una forma social objetiva. (Artous, 2016: 99)

La articulación dialéctica del discurso de Marx comienza con esta forma históricamente específica del producto del trabajo –la forma mercancía–, ya que para Marx la mercancía es unidad de determinaciones contrapuestas, y que del desarrollo de esta contradicción inmanente a la mercancía sea posible reconstruir el desarrollo dialéctico del sistema capitalista en su totalidad. Siguiendo a Hegel, Marx identifica la fuente de toda dialéctica en la *contradicción* (Marx, 1975b: 737).⁶

⁶ Como recientemente ha destacado Carlo Natali, “en cuanto a la cuestión de la contradicción, parece claro que, como decía Aristóteles, en Marx ‘contradicción’ se dice de muchas maneras. En *El Capital* tenemos en primer lugar las ‘contradicciones vulgares’ que se sitúan en el interior de las teorías, cuando apoyan posiciones contradictorias, o contradicen datos fácticos, o hacen las dos cosas a la vez. Luego están las ‘contradicciones hegelianas’ que son válidas en el nivel sistemático-expositivo como medio de deducir las categorías más básicas unas de otras, y finalmente las ‘contradicciones immanentes’. Esta expresión no designa ni un ente cualificado con dos

Así lo expresa Marx en el siguiente pasaje:

La antítesis inmanente a la mercancía –valor de uso y valor, trabajo privado que a la vez tiene que presentarse como trabajo directamente social, trabajo específico y concreto que al mismo tiempo cuenta únicamente como general y abstracto, personificación de la cosa y cosificación de las personas–, esa contradicción inmanente, adopta sus *formas* más evolucionadas de *movimiento* en las antítesis de la metamorfosis mercantil. Estas formas entrañan la posibilidad, pero únicamente la posibilidad, de las crisis. Para que dicha *posibilidad* se desarrolle, convirtiéndose en realidad, se requiere todo un conjunto de condiciones que aún no existen, en modo alguno, en el plano de la circulación simple de mercancías. (Marx, 1975a: 138-139)

Quisiera destacar ahora un conjunto de problemas que se vinculan con el texto que hemos citado anteriormente y que nos lleva más directamente al asunto que estamos tratando en esta primera parte del trabajo, es decir, sobre la dialéctica de la mercancía y la forma de exposición que subyace a esta primera parte de *El Capital* de Marx. En el último pasaje Marx habla de la *antítesis inmanente a la mercancía* y de la *antítesis de la metamorfosis mercantil*. ¿A qué se refiere exactamente Marx en este pasaje? En la primera versión de *El Capital* de 1867, Marx formula de la siguiente manera *la antítesis inmanente a la mercancía*:

La mercancía es *unidad directa de valor de uso y valor de cambio*, o sea de dos contrarios. Es, por consiguiente, una *contradicción* directa. Es necesario desarrollar esta contradicción, una vez que ya no consideramos analíticamente la mercancía, como hasta ahora, bien desde el punto de vista del valor de uso, bien desde el punto de vista del valor de cambio, sino que la vinculamos efectivamente como un todo a otras mercancías. Pero la relación efectiva de las mercancías entre sí es su *proceso de intercambio*. (Marx, 1975c: 1016)

cualidades contradictorias ni la escisión de la una en dos polaridades opuestas: Marx la utiliza sobre todo para denotar el contraste de dos tendencias dentro de un proceso social general, ambas necesarias y sin embargo opuestas” (Natali, 2024: 13).

Siguiendo aquí a Anselm Jappe (2016) podemos comentar los pasajes citados del siguiente modo:

La mercancía contiene en ella misma una contradicción que sale a la luz en su relación de intercambio con otra mercancía: su valor de uso y su valor –su existencia, pues, en cuanto representación de una cantidad de trabajo abstracto– no existen pacíficamente el uno al lado del otro, sino que entran en una relación conflictiva. La oposición interna propia de toda mercancía no puede expresarse más que constituyendo dos polos: se convierte en una oposición exterior, una relación entre dos mercancías, una de las cuales cuenta solamente como valor de uso, y la otra (el equivalente) solo como valor de cambio. La forma simple del valor es también la forma más simple, y menos desarrollada, en la que aparece esta oposición. Por eso es “difícil de comprender” y por eso en ella ya está encerrado todo el secreto del modo de producción capitalista. El desarrollo de esta forma es también el desarrollo de esa oposición interna. (42)

Respecto de la *antítesis de la metamorfosis mercantil*, para Marx la circulación de mercancías es el punto de partida del capital, y su producto último es el dinero (Marx, 1975: 179). Si miramos rápidamente el índice de *El Capital*⁷, la Sección primera del Libro Primero cuyo título es *Mercancía y Dinero*, nos encontramos con la siguiente estructura:

Capítulo I. La Mercancía

1. Los dos factores de la mercancía: valor de uso y valor (sustancia del valor, magnitud de valor)
2. Dualidad del trabajo representado en las mercancías
3. La forma de valor o el valor de cambio
4. El carácter fetichista de la mercancía y su secreto

Capítulo II. El proceso de intercambio

Capítulo III. El dinero, o la circulación de las mercancías

Para Marx de lo que se trata en esta sección es de llevar a cabo una tarea que la economía burguesa ni siquiera intentó, a saber, “la

⁷ Nos referimos aquí a la nueva ordenación del texto desde la segunda edición de 1873, realizada por Marx.

de dilucidar la génesis de esa forma dineraria, siguiendo, para ello, el desarrollo de la expresión del valor contenida en la relación de valor existente entre las mercancías: desde su forma más simple y opaca hasta la deslumbrante forma de dinero. Con lo cual, al mismo tiempo, el enigma del dinero se desvanece” (Marx. 1975a: 59). Para Marx, el hecho de que los productos del trabajo tomen la forma de mercancías implica su desdoblamiento [*Verdopplung*] en mercancía por un lado y mercancía dinero por el otro (Marx, 1975a).⁸ Ahora bien, “la dificultad no estriba en comprender que el dinero es mercancía, sino en *cómo, por qué, por intermedio de qué* una mercancía es dinero” (Marx. 1975a: 112; destacado nuestro). Porque recordemos, las mercancías en tanto valores, sólo pueden relacionarse entre sí por medio del dinero (Heinrich: 2023). En los *Grundrisse* Marx escribió: “Lo que vuelve particularmente difícil la comprensión del dinero en su pleno carácter determinado consiste en que aquí una relación social, determinado vínculo entre los individuos, aparece como metal, como piedra, como objeto plenamente corpóreo, existente al margen de esos individuos [...]” (Marx, 1971a: 177). Lo sorprendente del dinero es que con él “[...] llevo conmigo, en el bolsillo, el poder social universal y el vínculo social universal” (Marx 1980a: 189). Como señala Michael Heinrich, la exposición de Marx en los dos primeros capítulos de *El Capital* persigue lo siguiente:

El primer capítulo trata de las determinaciones económicas que el producto del trabajo recibe como mercancía en función de las *relaciones de intercambio de mercancías*; en este caso no juega ningún papel

⁸ “Todo el misticismo del mundo de las mercancías, toda la magia y la fantasmagoría que nimbán los productos del trabajo fundados en la producción de mercancías se expresa en el hecho paradójico de que la mercancía es a la vez ella misma y otra cosa: dinero. Es de ese modo identidad de la identidad y de la no identidad. La mercancía es en su esencia igual al dinero y sin embargo distinta de él. Se sabe que esta ‘unidad de la diversidad’ está caracterizada por el término hegeliano del desdoblamiento. Esta noción dialéctica es utilizada por Marx para caracterizar la estructura de la equiparación mercancía-dinero: el intercambio de mercancía consume ‘el *desdoblamiento* de la mercancía en mercancía y dinero [...] la antítesis, latente en la naturaleza de la mercancía, entre valor de uso y valor” (Backhaus, 2009: 97).

el comportamiento de los propietarios de las mercancías. En el segundo capítulo se analiza el *proceso* de intercambio entre los *propietarios* de mercancías y se muestra cómo deben comportarse de acuerdo con la racionalidad de las determinaciones económicas de las mercancías –y así someterse a las *relaciones de dominio impersonales y materiales* [*sachlichen*] de una economía de mercancías. Mientras que en el primer capítulo se muestra la necesidad de la *forma-dinero* en el análisis de la forma valor (las mercancías pueden relacionarse entre sí como valores sólo si expresan su valor en un equivalente general), en el segundo capítulo se muestra la necesidad del *dinero*. Aunque el comienzo del segundo capítulo indica claramente un cambio de nivel y Marx diferencia claramente, incluso terminológicamente, entre *relación* de intercambio y *proceso* de intercambio, estas diferencias categoriales entre los dos primeros capítulos suelen ignorarse.

El análisis de las relaciones de intercambio de mercancías en el primer capítulo debe aclarar cómo es posible la socialización de los productores privados sin su coordinación consciente. Los productores gastan su trabajo de forma *privada*, pero su trabajo debe ser un componente del *trabajo social global*. El punto central del análisis de las relaciones de intercambio no es la afirmación de que la cantidad (socialmente necesaria) de trabajo gastado determina la magnitud del valor de la mercancía, sino más bien la clarificación del *carácter específicamente social* de las mercancías producidas por el trabajo. (Heinrich, 2017: 138)

En la perspectiva de Michael Heinrich, la categoría clave es la categoría de *socialización ex post* (*Nachträgliche Vergesellschaftung*). Para este autor, “la producción generalizada de mercancías se basa en una división social del trabajo en la que el ‘trabajo’ se proporciona de una manera ‘privada’, inmediatamente no social. La necesaria síntesis social *no* deriva de la acción intencional de los agentes, meras máscaras de carácter y personificación de las categorías económicas, sino que se produce a sus espaldas” (Bellofiore, 2018: 64-65). Según Heinrich, la “teoría del valor de Marx es definida por la categoría de *socialización ex post* (*Nachträgliche Vergesellschaftung*), en el sentido de que el dinero es el equivalente universal que valida

ex post los trabajos privados en cuanto trabajo social dentro de la esfera de la circulación” (Bellofiore, 2022: 134).⁹

Ahora bien, siguiendo aquí las valiosas indicaciones de lectura del economista marxista japonés Samezō Kuruma, que expuso en un libro publicado en 1957 y solo hace unos pocos años traducido al inglés, Marx desarrolla la cuestión del *cómo* una mercancía es dinero en el apartado correspondiente a la teoría de la forma de valor, la cuestión del *por qué* una mercancía es dinero en el apartado correspondiente a la teoría del carácter fetichista de la mercancía, y la cuestión de *por intermedio de qué* una mercancía es dinero en el capítulo correspondiente a la teoría del proceso de intercambio (Kuruma, 2018).

En las *Notas marginales al Tratado de economía política de Adolph Wagner*, uno de los últimos escritos de Marx antes de su muerte en 1883 –que son un comentario a su propia obra y donde, por así decirlo, asistimos a un *Marx lector de Marx*–, escribe acerca de la dialéctica del comienzo o punto de partida de *El Capital*: “de donde arranco es de la forma social más simple en que toma cuerpo el producto del trabajo en la sociedad actual, que es la ‘mercancía’” (Marx, 1982: 48). De este modo el objeto de investigación de Marx no es simplemente la mercancía, sino la mercancía como *forma social del producto del trabajo*, y lo que hay de social en la mercancía es su “valor” (Heinrich, 2023). Así, y como ha observado justamente en un texto ya clásico Lucio Colletti,

[...] la principal consecuencia que se deriva de este distinto planteamiento es que, mientras la economía política clásica, considerando la existencia de la mercancía como un hecho “natural” y por tanto no problemático, se ha limitado a investigar las proporciones en que las mercancías se intercambian, concentrando su examen en el valor de cambio y no en el valor propiamente dicho (“el análisis de la magnitud del valor –dice Marx– absorbe completamente la atención de Smith y de Ricardo”); para Marx, por el contrario, el problema esencial –antes que el de las razones de cambio de las mercancías– ha sido

⁹ No podemos desarrollar aquí la crítica de Riccardo Bellofiore a Michael Heinrich sobre este último aspecto. Véase Riccardo Bellofiore (2023 y 2018).

el de explicar por qué el producto del trabajo toma la forma de mercancías, porque el “trabajo humano” se nos presenta como “valor” de “cosas”; de ahí la importancia decisiva que tiene para él el análisis del “fetichismo”. (Colletti, 1975: 115-116)

Nuevamente, el límite de la economía clásica, para Marx, es no haberse planteado el problema “*del porqué ese contenido asume esa forma*”, es decir por qué el trabajo humano se presenta como *valor de cosas*, y en base a qué condiciones histórico-sociales el producto del trabajo toma la forma de mercancías (Colletti, 1975: 115). Como escribe Isaak Ilich Rubin, Marx empieza precisamente allí donde los economistas clásicos detienen su análisis:

Puesto que él no se hallaba restringido por el horizonte de la economía capitalista, y puesto que sólo la veía como una de varias formas sociales posibles y pasadas de economía, se preguntó: ¿por qué el contenido técnico-material del proceso de trabajo, en un nivel determinado de desarrollo de las fuerzas productivas, asume una forma social particular determinada? La formulación metodológica que dio Marx al problema es aproximadamente la siguiente: ¿por qué el trabajo asume la forma de valor, los medios de producción la forma de capital, los medios de subsistencia de los trabajadores la forma de salario, el aumento en la productividad de trabajo la forma de aumento de la plusvalía? Dirigió su atención al análisis de las formas sociales de la economía y a las leyes de su origen y desarrollo, así como “al proceso de desarrollo de las *formas* en sus diversas fases. (Rubin, 1974: 91-92)

Así planteado el problema, ello implica el supuesto estratégico y político para toda la teoría de Marx de que los productos pueden no ser mercancías, que el trabajo puede no tomar la forma de valor, que las relaciones entre productores pueden no tomar la forma de relaciones entre productos (Veca, 1976). Porque recordemos que, y esto es central en todo el planteo inicial de Marx, “solo los productos de *trabajos privados* autónomos, *recíprocamente independientes*, se enfrentan entre sí como mercancías” (Marx, 1975a: 52; Marx, 1975a: 89).

Como ha insistido Claudio Napoleoni en sus diversos trabajos de relectura de la historia de la economía política,

[...] para la tradición clásica el hecho que el trabajo nazca como trabajo privado y se convierta en trabajo social a través del intercambio constituye la forma natural de constituir la sociedad. Para Marx, por el contrario, la constitución de la sociedad mediante el intercambio entre cosas, es decir, a través del intercambio de productos obtenidos de forma privada, no sólo no es un proceso natural, sino que es la consecuencia de la pérdida del carácter originariamente social del trabajo humano. (Napoleoni, 1976: 51-52; Napoleoni, 1974: 102)

Como escribe Marx, “no se parte del trabajo de los individuos en calidad de trabajo comunitario, sino, a la inversa, de trabajos particulares de individuos privados, los cuales solo en el proceso de intercambio, y por supresión de su carácter originario, se revelan como trabajo social general” (Marx, 1986: 29). Y en el mismo sentido, en los *Manuscritos de 1861-1863*, podemos leer:

Allí donde el trabajo es común, las relaciones de los hombres no se manifiestan en su producción social como “valor” de “cosas”. Los intercambios de productos como mercancías es un determinado método de intercambio de trabajo, de la dependencia del trabajo de cada uno con respecto al trabajo de otros, una determinada especie de trabajo social o de producción social. En la primera parte de mi obra he expuesto cómo el trabajo basado en el cambio privado se caracteriza porque [en él] el carácter social del trabajo se “representa” como “propiedad” de las cosas; porque [en él] una relación social se manifiesta como una relación de las cosas entre sí (de los productos, valores de uso, mercancías). Esta apariencia es considerada por nuestro adorador de fetiches como algo real y cree, en verdad, que el valor de cambio de las cosas se determina por sus propiedades como cosas y que es una propiedad de ellas. (Marx, 1980b: 114-115)

Ya en los años sesenta del siglo pasado, el erudito soviético Vitalij Solomonovič Vygotskij destacaba la decisiva ruptura que Marx operaba con los clásicos de la economía política a través de aquella categoría:

El análisis marxista de la mercancía como “célula económica” de la sociedad burguesa se basa en una importante tesis metodológica que

exige hacer distinción entre la forma social de cualquier fenómeno económico y su contenido material. No es posible investigar los fenómenos económicos abstraídos de su forma social. Las categorías económicas, que son expresión de los fenómenos económicos, pueden ser inferidas únicamente de las relaciones de producción, que representan la forma social de los fenómenos económicos, y no del contenido material de los mismos. (Vygotskij, 1974: 58-59)

El proyecto de la crítica de la economía política, es así la cuestión de la forma.¹⁰ Como fue desarrollado por Hans-Georg Backhaus a finales de los sesenta en Alemania Federal y por Cesare Luporini a comienzos de los setenta en Italia, (Backhaus, 1969; Luporini, 1972), podemos decir que el desarrollo categorial y la presentación de la forma –la forma mercancía– es el principal desafío del primer capítulo de *El Capital* de Marx. Como comenta Michael Heinrich, “Marx no está criticando predominantemente las conclusiones de la economía política, sino más bien la manera en que *plantea las preguntas*” (Heinrich, 2008: 51). Cambiando las preguntas y la perspectiva de la investigación, Marx no solo se involucra en una crítica inmanente de las teorías anteriores (liberales clásicas) de la economía política; más bien, su crítica busca “disolver el *campo teórico* (es decir, los puntos de vista evidentes y las nociones que surgen espontáneamente) al que las categorías de economía política deben su aparente plausibilidad” (Heinrich, 2008: 50-51). Se advierte aquí que el proyecto de la crítica de la economía política de Marx no se halla en continuidad con la “ciencia de la economía”, sino que “se mete en el terreno directo de un análisis político de las formas económicas” (De Giovanni, 1984: 14).

Recapitulando: la recuperación de la relevancia teórica del análisis de la *forma mercancía* en la primera parte de *El Capital* y sobre el fetichismo de la mercancía al final del capítulo primero, “representa un modelo de crítica de la sociedad en su conjunto, pues pretende

¹⁰ La presencia de *Aristóteles en Marx* sobre este asunto se advierte en su famoso juicio según el cual Aristóteles, ese *gran investigador* “fue el que analizó por vez primera la forma de valor, como otras tantas formas del pensar, de la sociedad y de la naturaleza” (Marx, 1975a: 72). Sobre el vínculo Marx-Aristóteles, véase Natali (2024).

analizar la forma específica de dominación social de las formaciones sociales capitalistas” (Zamora, 2020: 172). Marx enfatiza que la diferencia fundamental entre economía política y su crítica de la economía política se encuentra en el *análisis de las formas sociales*.¹¹ Como señala Michael Heinrich “en las diversas corrientes de la economía política no se discute sobre las *determinaciones formales* de su objeto, sino solamente sobre el *contenido de estas determinaciones formales*. Frente a esta situación, Marx realiza una crítica fundamental, referida a los *fundamentos* de la economía burguesa: critica las *formas* siempre ya *presupuestas* de antemano por la economía burguesa” (Heinrich, 2008: 89; Ramas, 2018). Señala Marx que

Lo misterioso de la forma mercantil consiste sencillamente, pues, en que la misma refleja ante los hombres el carácter social de su propio trabajo como caracteres objetivos inherentes a los productos del trabajo, como propiedades sociales naturales de dichas cosas, y, por ende, en que también refleja la relación social que media entre los productores y el trabajo global, como una relación social entre los objetos, existente al margen de los productores. Es por medio de este *quid pro quo* [tomar una cosa por otra] como los productos del trabajo se convierten en mercancías, en cosas sensorialmente suprasensibles o sociales. (Marx, 1975: 88)¹²

¹¹ En una nota al pie de página casi al final del Capítulo I de *El Capital*, Marx aclara: “Una de las fallas fundamentales de la economía política clásica es que nunca logró desentrañar, partiendo del análisis de la mercancía y más específicamente del valor de la misma, la forma del valor, la forma misma que hace de él un valor de cambio. Precisamente en el caso de sus mejores expositores, como Adam Smith y Ricardo, trata la forma del valor como cosa completamente indiferente, o incluso exterior a la naturaleza de la mercancía. Ello no sólo se debe a que el análisis centrado en la magnitud del valor absorba por entero su atención. Obedece a una razón más profunda. La forma de valor asumida por el producto del trabajo es la forma más abstracta, pero también la más general, del modo de producción burgués, que de tal manera queda caracterizado como tipo particular de producción social y con esto, a la vez, como algo histórico. Si nos confundimos y la tomamos por la forma natural eterna de la producción social, pasaremos también por alto, necesariamente, lo que hay de específico en la forma de valor, y por tanto en la forma de la mercancía, desarrollada luego en la forma de dinero, la de capital, etc.” (Marx, 1975a: 98-99).

¹² Según Hans-Georg Backhaus, esta expresión de la mercancía como cosa “sensorialmente suprasensible” [*sinnlich-übersinnliche Ding*], “denota una realidad *sui generis*, que

Por consiguiente, dice Marx, “el que los hombres se relacionen entre sí como *valores* los productos de su trabajo no se deben al hecho de que tales cosas cuenten para ellos como *meras envolturas materiales* de trabajo homogéneamente humano. A la inversa. Al equiparar *entre sí* en el cambio como *valores* sus *productos* heterogéneos, equiparan recíprocamente sus diversos trabajos como trabajo humano. Al decir del propio Marx: “No lo saben, pero lo *hacen*” (1975a: 90). El siguiente texto condensa de algún modo lo desarrollado en este apartado:

Pero para comprender el carácter fetichista de la forma de la mercancía, el dinero o el capital, es necesario primero entender el concepto mismo de forma en Marx. Él utiliza este concepto para referirse a una relación social que se autonomiza frente a los actores sociales por medio de la abstracción y adquiere así una cualidad objetual autónoma, es decir, sustraída a la intervención directa de la acción ordinaria, aunque esta esté determinada por ella. A diferencia de las instituciones creadas de manera consciente, que también influyen y condicionan la acción de los individuos, el concepto de forma en Marx está referido a una praxis realizada de manera inconsciente. No solo son relaciones humanas coaguladas y cosificadas, sino que al mismo tiempo esa cosificación oculta su génesis y la vuelve opaca para quienes la producen. Este es el punto decisivo. La objetividad social se autonomiza respecto a las acciones humanas que la producen y adquiere poder sobre ellas. El capital es relación social cosificada y autonomizada, y esto quiere decir que en la forma social desaparece el proceso de su constitución y se presenta reificada y con propiedades de sujeto. (Mate y Zamora; 2018: 56-57)

El lenguaje de las mercancías

Si consideramos a las primeras secciones del Libro I de *El Capital* como una crítica en gran escala a la ideología del liberalismo

no puede reducirse ni a los aspectos tecnológicos y fisiológicos del proceso de trabajo, ni a los contenidos de la conciencia y el subconsciente humanos. La abstracta objetividad del valor es para Marx objetividad [*Objektivität*] social en general. Dado que esta dimensión de la realidad es a la vez subjetiva y objetiva, difiere de aquellas relaciones sociales que están constituidas sólo por la acción consciente” (Backhaus, 2016: 95).

económico clásico y su postulado central acerca de que en la esfera del mercado se intercambian equivalentes (Jameson, 2013), entonces debemos mostrar cómo en Marx cada categoría, resultado parcial y síntesis entre contenido material y forma social, supone una *crítica inmanente* del edificio conceptual de la economía política clásica, particularmente en las formulaciones de Adam Smith y David Ricardo. Para Marx, la centralidad de lo “económico” en el siglo XIX sólo pudo ser descifrable políticamente desde la función neutralizante de la abstracción del cambio. De allí que sus análisis de la forma mercancía tratan de poner al descubierto tanto los principios de organización de la economía mercantil capitalista, como la ideología del justo intercambio del capitalismo liberal. En ese sentido, su crítica de la economía política se orienta a demostrar, precisamente, que en la sociedad burguesa liberal capitalista, no se intercambian equivalentes (Caro, 2001). Así, en Marx la teoría del valor-trabajo puede entenderse como una teoría del dominio abstracto e impersonal y, al mismo tiempo, como una teoría de la explotación del trabajo (Heinrich, 2023). Como recientemente ha expresado Tommaso Redolfi Riva,

El modo de producción capitalista se convierte en objeto de crítica exactamente sobre la misma base sobre la que descansa el intercambio: la circulación de mercancías presenta al propietario de los medios de producción y al trabajador como personas libres e iguales. Su intercambio tiene la forma de un intercambio equivalente, pero desde el punto de vista de la producción es una apropiación de trabajo excedente, realizada por la fuerza de trabajo más allá del trabajo necesario para su propia reproducción. La equivalencia es sólo una fachada y la crítica de la economía política se convierte en una *autocrítica*: una crítica del modo de producción capitalista *juxta propria principia*. (Redolfi Riva, 2024: 7)

Decíamos al comienzo de este trabajo que Marx se propone escribir una *teoría general de la forma moderna de sociedad*, cuyo modo de producción capitalista se halla comprendido en un marco jurídico-político, social e ideológico específico. Siguiendo aquí a Jacques Bidet, podemos decir que “la tesis fundadora de Marx, según la cual lo propio de la forma moderna de sociedad es que está

fundada no sobre la referencia a la desigualdad entre los hombres, sino sobre la *pretensión* de su libertad, igualdad y racionalidad” (Bidet, 2012: 25). Según dicha tesis, los primeros capítulos de *El Capital* pueden ser leídos como una *crítica a un orden de pretensión*. Así, podemos leer en Marx que

Este intercambio de equivalentes tiene lugar, [si bien] es sólo la capa superficial de una producción que descansa sobre la apropiación de trabajo ajeno sin *intercambio*, pero bajo la *apariencia del intercambio*. Este sistema del intercambio descansa sobre el *capital* como su fundamento y si se lo considera separado de él, si se lo considera tal como se muestra en la superficie, como sistema *autónomo*, lo que se da es una mera apariencia, pero una *apariencia necesaria*. (Marx, 1971a: 472)

Como señaló Albrecht Wellmer en su momento,

[...] la *crítica de la economía política* destruye esta apariencia ideológica inherente a la conexión entre libertad, igualdad y propiedad privada, por medio de un análisis de la forma de producción capitalista impulsado en tres direcciones a la vez, en correspondencia con la conexión establecida o sugerida ya siempre en las teorías burguesas entre la concepción de la *estructura*, de la *génesis* y de las *perspectivas evolutivas* de esta forma de producción. Pero frente a las teorías del derecho natural moderno y de la economía política clásica esto implica a la vez en Marx una radical *historificación* del modo de producción burgués. Junto con la apariencia de justicia, a esta forma de producción se la priva a la vez de la apariencia de naturalidad. (Wellmer, 1996: 156-157)

Trataré de explicar esto último dando un breve ‘rodeo’, ya que aquí se pone en juego una categoría que resulta central en lo que estamos trabajando: me refiero a la categoría de *crítica inmanente*, categoría presente en todo el diálogo entre Nancy Fraser y Rahel Jäeggli (2019). En el lenguaje del joven Marx de los *Manuscritos económico-filosóficos* de 1844, esta crítica inmanente se formula del siguiente modo:

Hemos partido de las premisas de la economía política. Hemos aceptado su lenguaje y sus leyes [...] Partiendo de la propia economía política y con sus mismas palabras, hemos puesto de manifiesto cómo el trabajador desciende hasta el nivel de una mercancía, y además la más miserable de todas; cómo la miseria del trabajador se halla en razón inversa al poder y la magnitud de lo que produce. (Marx, 1982: 594-595)

Detengámonos un momento en el significado del término “crítica” en la crítica de la economía política de Marx. Siguiendo el texto presentado por Alfred Schmidt para el *Coloquio de Frankfurt* de 1967, podemos decir que Marx entiende el concepto de crítica en dos sentidos: “primero como crítica de las relaciones reales, político económicas tal como resultan del modo de producción y circulación capitalista y segundo como crítica de la economía política como ‘ciencia’, en la que había encontrado su expresión más adecuada la autocomprensión teórica de la sociedad burguesa” (Schmidt, 1983: 67).¹³ Por cierto, que el objeto directo de investigación de Marx se sitúa en las relaciones de producción empíricamente dadas. Pero para Marx “no es posible aprehender este objeto directo, también, directamente. El ‘sistema de la economía burguesa’ fáctico se comprende mediante una ‘crítica de las categorías económicas’, así, la crítica del capitalismo de Marx es, en gran medida, una crítica de teorías” (Schmidt, 1983: 68). Si consideramos entonces que el objeto de la teoría de Marx es el modo de producción capitalista, nuestro acceso a este objeto requiere comprender analíticamente el modo de proceder de la crítica y preguntarnos por qué es necesario que Marx, para entender la sociedad moderna burguesa capitalista, se dirija a la economía política. O, dicho de otro modo, se trata de aclarar conceptualmente la afirmación de Marx, que aparece en el *Prólogo* a la *Contribución a la crítica de la economía política* [1859], según la cual “la anatomía de la sociedad civil (*bürgerliche Gesellschaft*) debe buscarse en la economía política” (Marx, 1980a: 4). Marx se propuso investigar la sociedad burguesa, dando un rodeo, por así decirlo, investigando la moderna ciencia de la economía política, la *Political Economy* de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX fundamentalmente. Pero debemos reiterar la diferencia radical entre Marx y los clásicos, “la

¹³ “El objeto específico de la economía política surgió con y dentro de la sociedad burguesa [...] La economía política, sin embargo, no es sólo una ciencia entre otras que se desarrollan junto a la sociedad burguesa; más bien, es uno de los lugares centrales donde tiene lugar la *autorreflexión de la sociedad*: en la economía política, la sociedad burguesa llega a una representación de sí misma” (Heinrich, 2023: 111-112).

ruptura decisiva entre su crítica de la economía política y la ciencia-ideología del modo de producción capitalista estructurada por el pensamiento burgués con su *Political Economy*" (Veca, 1973: 15). Como hemos señalado más arriba, Marx no pretendía proseguir la economía económica clásica, es decir, elaborar una teoría económica "crítica", sino que su intención era realizar una crítica de los *presupuestos teóricos* de la economía política en tanto "ciencia" (Heinrich, 2008). En una carta dirigida a Ferdinand Lassalle, Marx lo expresa del siguiente modo: "El trabajo de que se trata es, en primer lugar, la *crítica de las categorías económicas*, o bien, *if you like* [si quieres], el sistema de la economía burguesa presentado en forma crítica. Es a la vez un cuadro del sistema y la crítica de ese sistema a través de su propia exposición" (Marx, 1986: 316).

La crítica de la economía política pretende, por lo tanto, ser más que simplemente una crítica de la disciplina de la economía. Fundamentalmente, es "una exposición del sistema y, a través de la exposición, una crítica del sistema". Así, esa crítica se dirige a la economía política "porque es en el espacio definido, autónomo y fundado de la teoría económica donde se juega la lectura, la traducción y el registro –y por tanto el control y la dominación– de la relación de producción capitalista" (Veca, 1973: 17).

En el capítulo inicial de *El Capital*, en el Libro Primero, "El proceso de producción del capital", cuyo título es "La Mercancía" en la sección 3 "La forma de valor o el valor de cambio", Marx habla del *lenguaje de las mercancías* (Marx, 1975a: 64). Hay un aspecto dentro del marco conceptual en Marx que nos parece necesario aclarar y aquí, siguiendo las indicaciones de Michael Quante (2023), quisiera hacer referencia al campo metafórico que atraviesa el desarrollo conceptual con el que Marx configura el modo de exposición de su crítica a la economía política. Contrariamente a lo que pensaba Cesare Luporini, creo que la *arborescencia semántica* de muchas metáforas no siempre "resultan completamente traducibles a relaciones lógicas" (Luporini, 1976: 3). Sin embargo, para los lectores de Marx esas metáforas son también "imágenes a través de las

cuales, o desde las cuales vemos el mundo” (Bozal,1999). Para Marx, recordemos, la literatura era “esa otra manera de aproximarse a la realidad y comprenderla” (Scaron, 1975: xxii).

Para Marx, las categorías de la economía burguesa “son formas del pensar socialmente validas, y por tanto objetivas, para las relaciones de producción que caracterizan ese modo de producción social *históricamente determinado*: la producción de mercancías” (Marx, 1975: 93). Pero esas mismas formas, dice Marx, son *formas insensatas (verrückten Form* escribe Marx, que también podemos traducir como *forma loca*).¹⁴ En el “mundo encantado, invertido y puesto de cabeza” (Marx, 1981: 1056) del modo de producción capitalista, la relación sujeto y objeto aparece invertida: es la “personificación de la cosa y cosificación de las personas” (Marx, 1975: 138), esa “religión de la vida cotidiana” (Marx, 1981: 1056).¹⁵

¹⁴ “Las formas económicas son desquiciadas. Marx hace uso intencionalmente aquí de la ambigüedad de esta palabra, una ambigüedad innata exclusivamente en el idioma alemán. Así, por una parte, el dinero es una *forma desquiciada (verrückte)* en el sentido de que es ‘la forma más carente de sentido, más ininteligible’, es decir, es ‘pura locura’ (*reine Verrücktheit*) (Marx, *Grundrisse*: 928). Por otra parte, el dinero es una forma desquiciada también en otro sentido, espacial, de ‘desquiciamiento’ (*Verrücktheit*), como un objeto que está fuera de quicio (*Verrückts*), desplazado de su lugar natural. No es simplemente un objeto *sensible*, sino también *suprasensible*, y como tal es una cosa que ha sido transferida y desplazada al mundo externo que es independiente respecto de la conciencia. Este desplazamiento ‘resulta del proceso económico mismo’ (ídem, *op. cit.*: 934). Por ende, este desplazamiento puede ser caracterizado como transposición, es decir, como el ‘proceso necesario’ por medio del cual el trabajo ‘pone sus propias fuerzas como ajenas al trabajador’ (ídem, *op. cit.*: 216). Marx (*El capital*, vol. 1: 634) también utilizó el término *proyección* como sinónimo de *transposición*. Las formas, entonces, también son *desquiciadas* (ídem, *op. cit.*: 90) en el sentido de que son desplazadas, transpuestas y proyectadas a un dominio *suprasensible*. Este desplazamiento, que es como si fuera espacial, trae como resultado algo igualmente desquiciado, es decir, un objeto sensible que es, al mismo tiempo, un objeto *suprasensible*. El hecho de que ambos significados de *Verrücktheit* se fusionen en este caso es, obviamente, un rasgo esencial de las formas económicas” (Backhaus, 2007: 86).

¹⁵ “Para Marx ‘el misticismo de la mercancía’ surge de esta manifestación –en forma objetivada– de una relación ya en sí misma ‘loca’ (*verrückte*), porque está invertida (*umgekehrt*). Aquí *Vergegenständlichung* (objetivación) es inmediatamente una abstracción real: ‘Las relaciones nunca pueden representarse a sí mismas solo por lo

Los límites de la dialéctica

En el famoso *Fragmento* de la versión primitiva de la *Contribución a la crítica de la economía política* [1858], el así llamado *Urtext*, Marx comenta:

Pero este estadio histórico de desarrollo de la producción económica – cuyo producto mismo ya es el *trabajador libre*– constituye sin embargo el supuesto para la génesis y, aún más, para la existencia del capital en cuanto tal. Su existencia es el resultado de un prolongado proceso histórico en la conformación económica de la sociedad. En este punto se advierte con certeza hasta qué grado la forma dialéctica de la exposición sólo es correcta cuando conoce sus límites. (Marx, 1980a: 278)

Marx era plenamente consciente de que la forma dialéctica de exposición podía derivar en una dialéctica de puros conceptos; en reiteradas oportunidades, él se advierte a modo de *Nota bene*, y tal vez para exorcizar los espectros de Hegel, que “en otro momento, antes de dejar este problema, será necesario corregir la manera idealista de exponerlo, que da la impresión de tratarse de puras definiciones conceptuales y de la dialéctica de estos conceptos. Por consiguiente, deberá criticarse ante todo la afirmación: el producto (o actividad) deviene mercancía, valor de cambio; el valor de cambio, dinero) (Marx, 1971a: 77).¹⁶ Sin embargo, y a pesar de sus propias

que son (*als das, was sie sind*)’. De este modo, el desvelamiento de la ‘necesidad natural’ en su opacidad para los sujetos productores se opone para Marx a la ingenua conciencia burguesa de los economistas clásicos, quienes, a pesar de haber ‘analizado parcialmente [...] el valor y la magnitud del valor’, han descuidado por completo su forma, o incluso, como por ejemplo Bailey teorizó que el valor de cambio es una cualidad de las cosas como cosas y que el valor de uso es un atributo del hombre, independiente de las cosas mismas. Paradojas o locura de categorías económicas que reflejan una realidad misma invertida, que se trata de traer de regreso –en ‘una serie de condiciones materiales de existencia que [...] son el producto natural espontáneo de una génesis larga y tormentosa’– sobre sus propios pies con una intervención revolucionaria” (Pennavaja, 1976: xl).

¹⁶ Así también en el *Epílogo* a la segunda edición alemana de *El Capital* [1873], cuando Marx se refiere a la distinción entre “modo de exposición” (*Darstellungsweise*) y “modo de investigación” (*Forschungsweise*), destaca: “Ciertamente, el modo de exposición debe distinguirse, en lo formal, del modo de investigación. La investigación debe apropiarse pormenorizadamente de su objeto, analizar sus distintas formas de

advertencias, existe una lectura contemporánea de entender el desarrollo dialéctico de las contradicciones en *El Capital* que, en su momento y a modo de crítica, Lucio Colletti formuló de este modo:

Todas las contradicciones capitalistas son, según Marx, el desarrollo de la contradicción en el seno de la mercancía entre valor de uso y valor, entre trabajo útil o individual y trabajo social abstracto. La contradicción *interna* a la mercancía *se exterioriza* en la contradicción entre mercancía (M) y dinero (D); la contradicción entre mercancía y dinero se desarrolla, a su vez, en la contradicción entre capital y trabajo asalariado, esto es, entre el poseedor del dinero (D) y el poseedor de esa particular mercancía (M) que es la fuerza de trabajo, cuyo valor de uso tiene la propiedad de ser fuente del valor y, por ello, del capital mismo. (Colletti, 1977: 196-197)

La relación Hegel-Marx, o más bien *Hegel en Marx*, es en todo caso aquí la indicación de un problema, que requeriría de un examen más exhaustivo.¹⁷ Podemos decir que la originalidad metodológica de *El Capital* –junto con el debate teórico y las disputas sobre el *método* de Marx– produjo un desplazamiento a un segundo plano de la comprensión del propio *objeto* de la crítica de la economía política. Nuevamente, el objeto de la crítica de la economía política es desentrañar la naturaleza del vínculo social capitalista, donde “contrariamente a las relaciones personales, estas relaciones de dependencia materiales [...] se manifiestan también de manera tal que los individuos son ahora dominados por abstracciones, mientras que antes dependían unos de otros” (Marx, 1971a: 92).

Los individuos son ahora dominados por abstracciones: tratemos de explicar esta frase de Marx, que como una abreviatura cifrada de su proyecto de crítica de la economía política, resulta central para nuestra argumentación. Como destacó Rosa Luxemburg en su

desarrollo y rastrear su nexo interno. Tan solo después de consumada esa labor, puede exponerse adecuadamente el movimiento real. Si esto se logra y se llega a reflejar idealmente la vida de ese objeto, es posible que al observador le parezca estar ante una construcción apriorística” (Marx, 1975a: 19).

¹⁷ Véase particularmente Fineschi (2006). Sobre el contexto contemporáneo de esta discusión, véase Starosta y Caligaris (2017).

momento, la novedad de Marx con respecto a los clásicos está en su análisis de la forma de valor; así comenta que

[...] la abstracción marxista no es un invento, sino un descubrimiento; que éste no estaba en la cabeza de Marx, sino en la economía mercantil; que, socialmente, implica algo real, tan real que puede cortarse, unirse, pegarse o marcarse. El trabajo humano abstracto, descubierto por Marx, no es precisamente en su forma desdoblada, otra cosa que... *dinero*. Y esto es uno de los más grandes descubrimientos de Marx, en tanto que para la economía burguesa en general. desde el primer mercantilista hasta el último, la esencia mística del dinero sigue siendo el libro cerrado con siete sellos. (Luxemburg, 1978: 60)

Según Marx, la forma de mercancía que asume el trabajo y su producto es una apariencia objetiva que encubre y a la vez legitima una relación de poder, así como la clave del enigma que envuelve a las *leyes naturales invariantes* de las sociedades antagónicas de producción capitalista. La relación de poder de una clase sobre otra queda de este modo encubierta al desplazarse hacia el espacio neutro del contrato de trabajo libre, asegurado, institucionalizado y legitimado por el derecho privado burgués. Si nos situamos en cambio por detrás de este espacio neutro, y entramos al proceso mismo de producción capitalista (proceso de producción de mercancías como unidad de proceso de trabajo y de valorización), veremos cómo la forma mercancía encubre las relaciones eminentemente políticas de dominio del capital sobre la clase trabajadora (Caro, 2001).

De allí la importancia decisiva de dirigirnos *hacia la oculta sede de la producción* (*tras la morada oculta de la producción*, como dice Nancy Fraser), porque al intercambio de equivalentes en la esfera de la circulación se opone el intercambio desigual en la esfera de la producción.¹⁸ Recordemos que el título de este Libro Primero de *El*

¹⁸ En un pasaje de los *Grundrisse*, Marx comenta “llegamos al extraño resultado de que el derecho de propiedad se trastrueca dialécticamente; del lado del capital, en el derecho al producto ajeno o en el derecho de propiedad sobre el trabajo ajeno, en el derecho a apropiarse de trabajo ajeno sin entregar un equivalente; y del lado de la capacidad de trabajo en el deber de comportarse frente a su propio trabajo o su propio producto como si estuviera ante una *propiedad ajena*. El derecho de

Capital es “El proceso de producción del capital”, y Marx se propone mostrarnos no sólo *cómo el capital produce*, sino también y fundamentalmente *cómo se produce el capital*¹⁹; es decir develar *el misterio que envuelve la producción de plusvalor* (Marx, 1975a):

La esfera de la circulación o del intercambio de mercancías, dentro de cuyos límites se efectúa la compra y la venta de la fuerza de trabajo, era, en realidad, un verdadero *Edén de los derechos humanos innatos*. Lo que allí imperaba era la *libertad*, la *igualdad*, la *propiedad* y *Bentham*. ¡*Libertad!*, porque el comprador y el vendedor de una mercancía, por ejemplo, de la *fuerza de trabajo*, sólo están determinados por su *libre voluntad*. Celebran su contrato como *personas libres*, jurídicamente iguales. El *contrato* es el resultado final en el que sus voluntades confluyen en una expresión jurídica *común*. ¡*Igualdad!*, porque sólo se relacionan entre sí *en cuanto poseedores de mercancías*, e intercambian equivalente por equivalente. ¡*Propiedad!*, porque cada uno dispone sólo de lo suyo. ¡*Bentham!*, porque cada uno de los dos se ocupa sólo de sí mismo. El único poder que los reúne y los pone en relación es el de su *egoísmo*, el de su ventaja personal, el de sus *intereses privados*. Y precisamente *porque* cada uno sólo se preocupa por sí mismo y ninguno por el otro, ejecutan todos, en virtud de una *armonía preestablecida de las cosas* o bajo los auspicios de una providencia omniastuta, solamente la obra de su provecho recíproco, de su altruismo, de su interés colectivo. Al dejar atrás esa esfera de la circulación simple o del intercambio de mercancías, en la cual el librecambista *vulgaris* abreva las ideas, los conceptos y la medida con que juzga la sociedad

propiedad se trastrueca por un lado en el derecho a apropiarse de trabajo ajeno y por otro en el deber de respetar como valores pertenecientes a otro, el producto del trabajo propio y el mismo trabajo propio” (Marx, 1971: 419). Theodor W. Adorno comenta en sus clases “[Marx] también aquí permanece fiel al principio de la dialéctica cuando dice que es eso y que no es eso mismo. Muestra que en esta sociedad todo acontece como es debido, que realmente se intercambian equivalentes, pero que, en un punto decisivo, a saber, cuando se trata de la mercancía fuerza de trabajo, mientras acontecen cosas como es debido, acontecen al mismo tiempo cosas que no deben acontecer” (Adorno, 1977: 195).

¹⁹ “[...] los economistas burgueses, enredados en las ideas capitalistas, quienes ven, sin duda, cómo se produce *dentro* de la relación capitalista, pero no cómo se produce esta *relación* misma ni cómo, al mismo tiempo, se producen en ella las condiciones materiales de su disolución, con lo cual se suprime su *justificación histórica* como *forma necesaria* del desarrollo económico, de la producción de la riqueza social” (Marx, 1971a: 106-107).

del capital y del trabajo asalariado, se transforma en cierta medida, según parece, la fisonomía de nuestras *dramatis personae* [personajes]. El otrora poseedor de dinero abre la marcha como *capitalista*, el poseedor de fuerza de trabajo lo sigue como *su obrero*; el uno, significativamente, sonríe con ínfulas y avanza impetuoso; el otro lo hace con recelo, reluciente, como el que ha llevado al mercado su propio pellejo y no puede esperar sino una cosa: *que se lo curtan*. (Marx, 1975: 214)

La existencia del trabajador libre es el resultado de un largo y penoso proceso histórico de configuración económica de la sociedad. Los *límites de la dialéctica* a los que hace referencia Marx tienen que ver con la experiencia histórica concreta de surgimiento del trabajador libre, que Marx desarrolla en los últimos capítulos del Libro Primero de *El Capital*, sobre la historia de la acumulación originaria para el caso específico de Inglaterra. Y es aquí, sobre esta historia, sobre la génesis histórica del trabajador libre que realiza Marx en estos capítulos, donde se abrieron nuevas perspectivas de reconstrucción histórica desde el feminismo contemporáneo. Silvia Federici resume esta nueva tarea reconstructiva del siguiente modo:

[...] revisitamos la historia de la acumulación originaria, el concepto de Marx, tomado de Adam Smith, para describir el momento histórico que creó las condiciones de existencia del capitalismo. Como es sabido, Marx expuso que fue un proceso de desposesión, de expulsión del campesinado de la tierra y que incluyó también la esclavitud y la colonización de América. Lo que Marx no vio es que en el proceso de acumulación originaria no solo se separa al campesinado de la tierra sino que también tiene lugar la separación entre el proceso de producción (producción para el mercado, producción de mercancías) y el proceso de reproducción (producción de la fuerza de trabajo); estos dos procesos empiezan a separarse físicamente y, además, a ser desarrollados por distintos sujetos. El primero es mayormente masculino, el segundo femenino; el primero asalariado, el segundo no asalariado. Con esta división de salario / no salario, toda una parte de la explotación capitalista empieza a desaparecer. (Federici, 2018: 19).

Logaritmo amarillo

El doble frente de la polémica de Marx con la economía política clásica y con la economía “vulgar”, tal como podemos leer en sus manuscritos de 1861-1863, se organiza sobre la distinción marxiana de clara derivación hegeliana entre el nivel esencial de las relaciones reales y su manifestación fenoménica. Así, leemos:

La forma del ingreso y las fuentes de éste expresan las relaciones de la producción capitalista bajo su forma *fetichizada*. Su existencia, tal como se manifiesta en la superficie [de las cosas] aparece desconectada de las conexiones ocultas y de los eslabones intermedios que sirven de mediadores. La *tierra* se convierte, así, en fuente de la *renta*, el *capital* en fuente de la ganancia y el *trabajo* en fuente del salario. Y la forma invertida en que se manifiesta la inversión real se encuentra naturalmente reproducida en las ideas de los agentes de este modo de producción. Es un tipo de ficción sin fantasía, una religión de lo vulgar. Los economistas vulgares –muy distintos de los investigadores económicos por nosotros criticados– traducen en realidad las ideas, los motivos, etc., de los exponentes de la producción capitalista cautivos de ella y en los que sólo se refleja en su apariencia superficial. La traducen a su lenguaje doctrinal, pero desde el punto de vista de la clase dominante, del capitalista y, por tanto, no de un modo candoroso y objetivo, sino de un modo apologético. La limitada y pedantesca manera de expresar las ideas vulgares que necesariamente brotan en los exponentes de este modo de producción es muy diferente de la apetencia que economistas como los fisiócratas, Adam Smith o Ricardo sienten de captar la conexión interior [de las cosas]. (Marx, 1980b: 403)

Como destaca Carlo Natali, “una teoría que intenta conectar de modo inmediato las formas fenoménicas, sin señalar las mediaciones que se establecen a nivel de la esencia, llegan naturalmente a contradecirse” (2024: 125). Así lo expresa Marx en la Sección Sexta, Capítulo XVII de *El Capital*, titulada *El salario*:

Sobre esta *forma de manifestación*, que vuelve invisible la relación efectiva y precisamente muestra lo opuesto de dicha relación, se fundan todas las nociones jurídicas tanto del obrero como del capitalista, todas las mistificaciones del modo capitalista de producción, todas sus ilusiones de libertad, todas las pamplinas apologéticas de la economía vulgar. (Marx, 1975b: 657-658)

Y en otro pasaje Marx anota:

De hecho, la economía vulgar no hace otra cosa que interpretar, sistematizar y apologizar doctrinariamente las ideas de los agentes de la producción burguesa, prisioneros de las relaciones burguesas de producción. No nos puede maravillar, por ende, que precisamente en la forma enajenada de manifestación de las relaciones económicas, donde éstas *prima facie* [a primera vista] son contradicciones absurdas y consumadas –y toda ciencia sería superflua si la forma de manifestación y la esencia de las cosas coincidiesen directamente–, que precisamente aquí, decíamos, la economía vulgar se sienta perfectamente a sus anchas y que esas relaciones se le aparezcan como tanto más evidentes cuanto más escondida esté en ellas la conexión interna, pero más correspondan a la representación ordinaria. (Marx, 1981: 1041)

Para Marx, en la superficie de la sociedad burguesa, “el salario del obrero *se pone de manifiesto* como precio del trabajo, como determinada cantidad de dinero que se paga por determinada cantidad de trabajo” (Marx, 1975b: 651). La economía política clásica asume acríticamente la categoría de “precio del trabajo” de la vida cotidiana; pero no reconoce que esta forma, en sí misma, es “tan irracional como un *logaritmo amarillo*” (Marx, 1981: 1042; destacado nuestro).

Por lo demás, con la *forma de manifestación* ‘valor y precio del trabajo’ o ‘salario’ –a diferencia de la *relación esencial* que *se manifiesta*, esto es, del valor y el precio de la fuerza de trabajo– ocurre lo mismo que con *todas las formas de manifestación* y su trasfondo oculto. Las primeras se reproducen de manera directamente espontánea, como *formas comunes* y corrientes *del pensar*; el otro tiene primeramente que ser *descubierto* por la ciencia. La economía política clásica tropieza casi con la verdadera relación de las cosas, pero no la *formula conscientemente*, sin embargo. No podrá hacerlo mientras esté envuelta en su piel burguesa. (Marx, 1975b: 660)

“¿Cómo se convierte el dinero en capital? ¿O cómo el poseedor de dinero (es decir, el *poseedor de mercancías*) se convierte en capitalista?” (Marx, 2018: 285). En el capítulo IV de *El Capital*, “La transformación del dinero en capital”, Marx introduce el concepto de capital en la forma abreviada de D-M-D’, donde $D' = D + \Delta D$:

Aquí D representa el capital-dinero inicial adelantado para comprar los medios de producción y la fuerza de trabajo, M representa las mercancías, D' representa el capital-dinero finalmente recuperado a través de la venta de las mercancías y ΔD representa el incremento de dinero que surge al final de este circuito, que es el principal objeto y principal resultado del circuito. Por tanto, el capital es definido por Marx como dinero adelantado en la circulación para poder extraer *más dinero* de la circulación. El plusvalor se define como ΔD , el incremento de dinero que emerge al final del circuito del capital. (Moseley, 2017: 23-24)

Así, el concepto de capital está definido por Marx como “*dinero que engendra más dinero*”. Ahora bien, “el hecho de que la existencia autónoma del valor de cambio sólo pueda expresarse adecuadamente como un valor que se valoriza a sí mismo, todavía no nos dice nada sobre cómo es *posible* esta valorización. Por tanto, se plantea la cuestión de cómo explicar, *sobre la base del intercambio de equivalentes*, la existencia de una ganancia de capital. Ésta es la pregunta fundamental que Marx pretende responder con su teoría del plusvalor” (Heinrich, 2023: 365-366).

La transformación del dinero en capital ha de desarrollarse sobre la base de las leyes inmanentes al intercambio de mercancías, de tal modo que el *intercambio de equivalentes* sirva como punto de partida. Nuestro poseedor de dinero, que existe tan sólo como oruga de capitalista, tiene que comprar las mercancías a su valor, venderlas a su valor y, sin embargo, obtener al término del proceso más valor que el que arrojó en el mismo. Su metamorfosis en mariposa debe efectuarse en la esfera de la circulación y *no* debe efectuarse en ella. Tales son las condiciones del problema. *Hic Rhodus, hic salta!* [¡Ésta es Rodas, salta aquí!]. (Marx, 1975a: 202)

Surge así una aporía: el capital no puede surgir de la circulación, y es igualmente imposible que no surja de la circulación, dice Marx. *Se trata de cambiar de perspectiva*, tal como se aclara en el texto citado de Redolfi Riva y Taccola citado más abajo. Así, si volvemos al punto de partida del Capítulo I de *El Capital*, donde Marx comienza diciendo que “la riqueza de las sociedades en las que domina el modo de producción capitalista se presenta como un

‘enorme cúmulo de mercancías’” (1975a: 43), entonces es posible afirmar que toda riqueza es trabajo objetivado.

Si nos quedamos con el intercambio de mercancías –todo trabajo objetivado– y con el presupuesto de que todo intercambio tiene lugar entre equivalentes –cantidades iguales de trabajo objetivado– es imposible comprender la emergencia del plusvalor y por lo tanto explicar el proceso de valorización, por lo tanto, la génesis del capital. Sólo desde el horizonte del trabajo objetivado, el capital es incomprensible. *Se trata de cambiar de perspectiva*. Y la nueva perspectiva aparece cuando Marx reconoce que “lo único que se opone al trabajo objetivado es el trabajo no objetivado, el *trabajo vivo*. [...] Uno es valor, el otro es creador de valor”. (Redolfi Riva y Taccola, 2022: xi-xii)

Como señala Claudio Napoleoni, “la fuerza de trabajo es la mercancía fundamental de la sociedad mercantil capitalista” (Napoleoni, 1976: 27); o, como abrevia Horacio Cifardini (2002), la fuerza de trabajo es la *mercancía de mercancías*. En sus cursos en la Escuela del partido socialdemócrata de Berlín, Rosa Luxemburg comenta:

Todas las mercancías se intercambian unas por otras según su valor, es decir según el trabajo socialmente necesario en ellas contenido. Si el dinero desempeña el papel de intermediario, no por ello se altera en nada este fundamento del intercambio de las mercancías. El dinero no es más que la expresión desnuda del trabajo social, y la cantidad de valor que contiene cada mercancía se expresa en la cantidad de dinero por la cual se vende la mercancía. Sobre la base de esta ley del valor, reina en el mercado una perfecta igualdad entre las mercancías. Y reinaría también plena igualdad entre los vendedores de mercancías si entre los millones de tipos distintos de mercancías que llegan de todas partes al mercado para ser intercambiadas, no se encontrara *una única mercancía de condición absolutamente especial: la fuerza de trabajo*. (Luxemburg, 1972: 200; destacado nuestro)

Para Marx, lo característico de la sociedad burguesa capitalista “no es que se pueda comprar la mercancía fuerza de trabajo, sino que la fuerza de trabajo aparezca como mercancía” (Marx, 1976: 36). Como destaca Nora Britos,

En términos de Marx, “por fuerza de trabajo o capacidad de trabajo entendemos el conjunto de las facultades físicas y mentales que

existen en la corporeidad, en la personalidad viva de un ser humano y que él pone en movimiento cuando produce valores de uso de cualquier índole". Esta capacidad de trabajo sólo se mercantiliza bajo las condiciones capitalistas, y el capitalismo sólo surge "[...] cuando el poseedor de medios de producción y subsistencia encuentra en el mercado al trabajador libre como vendedor de su fuerza de trabajo [...]". Claudio Napoleoni, en este sentido, señala que "el hombre (o sea el obrero) en cuanto es reducido a simple, aunque necesaria, base material para la realización de trabajo abstracto o genérico, o sea, en cuanto es reducido a simple e indiferenciada capacidad laboral, es *fuerza de trabajo*". (Britos, 2016: 40)

A diferencia de los clásicos, Marx distingue entre trabajo y fuerza de trabajo. En realidad, como enfatiza Marx,

En el mercado, lo que se contrapone directamente al poseedor de dinero no es en realidad el *trabajo*, sino el *obrero*. Lo que vende este último es su *fuerza de trabajo*. [...] El trabajo es la sustancia y la medida inmanente de los valores, pero él mismo no tiene *valor alguno*. (Marx, 1975b: 653)

Si vamos al tercer apartado del Capítulo IV de *El Capital*, llamado "Compra y venta de la fuerza de trabajo", resulta que:

[...] si la fórmula general del capital, D-M-D', es válida, entonces evidentemente este aumento sólo puede explicarse por la calidad de esa mercancía M que actúa como eslabón entre los dos extremos D y D' y sólo puede explicarse por la calidad de esa mercancía M que actúa de enlace entre los dos extremos D y D'. Por tanto, es necesario que el cambio se produzca en la mercancía adquirida en el primer acto: D-M, pero no en su valor, ya que se intercambian equivalentes, es decir, la mercancía se paga a su valor. En esencia, la contradicción sólo puede resolverse a condición de encontrar una mercancía de un tipo determinado que, aunque comprada a su valor, tenga como característica específica que su valor de uso es fuente de plusvalor. (Colletti, 2011: 114-115)

Y esta mercancía es la capacidad de trabajo o fuerza de trabajo y el "proceso de consumo de la fuerza de trabajo es al mismo tiempo el proceso de producción de la mercancía y de plusvalor" (Marx, 1975b: 213). De allí que Marx concluya que "el consumo de la fuerza de trabajo, al igual que el de cualquier otra mercancía se efectúa *fuera del mercado o de la esfera de la circulación*" y al abandonar

esa ‘esfera ruidosa’ instalada en la superficie de la sociedad, y dirigimos a la ‘esfera oculta’ de la producción, se nos pone de manifiesto “no sólo cómo produce el capital, sino también cómo se produce el capital”. Y al fin, nos dice Marx, “se hará luz, finalmente, sobre el misterio que envuelve la producción del plusvalor” (Marx, 1975a: 214).

Las voces de las mujeres

Si queremos encontrar una fórmula abreviada para definir a la teoría crítica de la sociedad podemos referirnos a la que dio Marx en alguna oportunidad: “es la autoclarificación de las luchas y anhelos de la época”. Creemos que la experiencia política de los movimientos por la liberación de las mujeres desde la década de 1960 y su retraducción en el plano teórico encuentran en Marx a un autor de referencia, como parte de esa *autoclarificación de las luchas y anhelo de época*.

Así, los esfuerzos teóricos de muchas feministas en su lectura de Marx, nos obligan a recomenzar todo desde el principio.²⁰ Del mismo modo que muchos autores del siglo XIX, Marx advierte y registra “la explotación específica de mujeres y niños en las fábricas (léase al respecto sus análisis en los capítulos VIII o XIII del primer tomo de *El capital*), pero a la esfera de la reproducción de la fuerza de trabajo la trató más bien como una “caja negra” (Altvater, 2017: 88). Descifrar esa “caja negra”, el *arcano de la reproducción* como dice Leopoldina Fortunati, o ir *tras la morada oculta de Marx* (Fraser) constituye desde hace mucho tiempo el mayor aporte a una *nueva lectura de Marx*, porque es una lectura surgida de las necesidades prácticas de la lucha feminista (Fortunati, 2019).

Porque quizá sea preciso recordar que una parte de la discusión sobre Marx hacia los inicios de los años sesenta y setenta del siglo XX, (fundamentalmente en Europa occidental y con cierta incidencia en Latinoamérica), sufre un desplazamiento en el terreno institucional respecto al marxismo clásico: como señala el historiador

²⁰ Tomo prestada esta expresión de Claudio Napoleoni, que estaba referida a otro contexto.

Perry Anderson, “así como Marx se había trasladado en sus estudios de la filosofía a la política, y de aquí a la economía, el marxismo occidental invirtió esta trayectoria. Los grandes análisis económicos del capitalismo en un marco marxista desaparecieron en su mayor parte tras la gran depresión; el examen político del Estado burgués decayó tras el silenciamiento de Gramsci; la discusión estratégica de las vías hacia un socialismo realizable desapareció casi por completo. Su lugar fue ocupado por un restablecimiento progresivo del discurso *filosófico* propiamente dicho centrado en cuestiones de método, es decir, de carácter más epistemológico que sustantivo” (Anderson, 1986: 13-14; 1987: 68). Resulta interesante para pensar los lugares de desplazamiento teórico políticos que señala el historiador Perry Anderson en su historia del marxismo occidental, pero también y más interesantes son los *silencios* de esta reconstrucción. Porque la lucha política de liberación de las mujeres y sus diversas formas de *pensar a Marx y contra Marx*, ocupa un lugar central en esta historia del marxismo occidental desde hace muchas décadas.

Creemos que la “transformación del marxismo de una crítica de la economía política y de una teoría de la organización revolucionaria, a una concepción filosófica general” (Curi, 1975: 10) tiene diversas explicaciones, tanto políticas como institucionales, que requerirían de una más detallada investigación histórica y contextual que no desarrollaremos aquí. Solamente quisiera señalar que en el contexto de comienzos de los ‘70 en Argentina se traducían por primera vez los famosos *Grundrisse* de 1857-58 de Karl Marx y al mismo tiempo Susana “Pirí” Lugones traducía el dossier *Liberation des Femmes: Annee Zero* (1970). La referencia a estas dos traducciones, en el contexto de los ‘70 en Argentina, sólo intenta indicar el ‘espíritu de época’, de encuentro y desencuentro entre marxismo y feminismo. Y ese ‘espíritu de época’ se inscribe en las preocupaciones más generales que atraviesan el campo político e intelectual latinoamericano.

Recientemente se conmemoraron los 50 años de la publicación de *Dialéctica de la dependencia* de Ruy Mauro Marini (1973), texto

que ya forma parte de nuestra historia político-intelectual. Como ha señalado Diego Giller (2020: 75), “*Dialéctica de la dependencia* es la primera de las obras dependencistas que hizo el ejercicio de buscar la esencia de la dependencia a través de una traducción latinoamericana de la teoría marxiana del valor”. Asimismo, conviene aquí recordar que también en 1973 Roberto Schwarz publicó su texto *As idéias fora do lugar*, alumbrando allí un concepto –precisamente el de «ideas fuera de lugar»– que ha abierto nuevas vías para pensar el desarrollo problemático de las ideas en la historia de nuestra América Latina. Más recientemente, el propio Schwarz escribió que “las teorías desarrolladas en los países centrales, incluido el marxismo, se aplican y no se aplican a los países periféricos, o también podríamos decir, son al mismo tiempo *indispensables e inadecuadas*” (Schwarz, 2017: 25).

Considero que es esa incomodidad que nos producen aquellas teorías que aún son indispensables así como inadecuadas en nuestro contexto, las que nos permiten regresar al modo en que fueron pensadas en nuestros ‘60 y ‘70 latinoamericanos.

Si nos detenemos en la *solapa de la sobrecubierta* del primer volumen de la primera edición de los *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-58*, editado por Siglo XXI Argentina, con traducción de Pedro Scaron y edición a cargo de José Aricó, Miguel Murmis y Pedro Scaron; en esa solapa que forma una “transición ambigua” entre dentro y fuera del texto, se cita un párrafo de *Obreros y capital* de Mario Tronti de 1966:

En los *Grundrisse* Marx muestra el máximo de conciencia sobre el pasaje político de la fuerza de trabajo a la clase obrera. Y ello por una simple razón formal: no se sentía obligado ni por una férrea disposición lógica de los argumentos, ni por una particular reserva lingüística en su exposición. En una fase de trabajo totalmente suyo, que se colocaba mucho más acá de una aparición pública, Marx avanza más libremente en sus descubrimientos fundamentales y revela así muchas más cosas nuevas de cuantas aparecen en las obras acabadas, comenzando por la *Contribución a la Crítica de la economía política* y por el libro I de *El capital*. Es por ello que, políticamente, los *Grundrisse* –

este monólogo interior que Marx instituye consigo mismo y con su tiempo— resulta un libro más avanzado que los otros dos, un texto que conduce más directamente, a través de imprevistas páginas prácticas, a conclusiones políticas de tipo nuevo.

La Liberación de la mujer: año cero, fue publicado por Editorial Granica y traducido por Piri Lugones, de un número doble de *Partisans* N° 54-55. Allí encontramos un texto de Christine Dupont, “El principal enemigo”, donde la autora concluye que

En lo inmediato puede plantearse que la liberación de las mujeres no se hará sin la destrucción total del sistema de producción y de reproducción patriarcal. Siendo este sistema central en todas las sociedades conocidas, esta liberación implica la conmoción total de las bases de todas las sociedades conocidas. Esta conmoción no podrá lograrse sin una revolución, es decir, sin la toma del poder político. Esta toma del poder debe constituir el objetivo último del Movimiento de Liberación de las Mujeres, y el Movimiento debe prepararse para una lucha revolucionaria. La movilización debe hacerse sobre la base de la opresión patriarcal; por lo tanto ha de incluir a todos los individuos oprimidos por el patriarcado, y a ese título interesados en su destrucción: por ejemplo, ¡a todas las mujeres! El trabajo de movilización debe poner el acento en la solidaridad de todos los individuos oprimidos por un mismo sistema. (Dupont, 1972: 124)

Esto último es un nuevo punto de partida, que *nos obliga a empezar todo de nuevo*. Y esto significa, creo, volver sobre el andamiaje conceptual de Marx, su dialéctica de los conceptos y la fascinación que ejerce sobre nosotros y restituir el momento en que dichos conceptos expresan un *conflicto detenido*, como diría Theodor W. Adorno o, en la tradición de la teoría crítica adorniana, pero ahora como teoría crítica del patriarcado, *conceptos sesgados* al decir de María Mies (2019). Y uno de esos conceptos sesgados, es el de *trabajo doméstico*. Claudia von Werlhof señala que el trabajo doméstico es el “punto ciego en la crítica de la economía política”.

Volvamos nuevamente a insistir que Marx, en su búsqueda del origen del plusvalor, llega al descubrimiento de una mercancía cuyo “valor de uso específico” radica en “ser fuente de valor, de

más valor del que ella misma tiene” (Marx, 1975: 234; Fitzsimons y Starosta, 2019). Ahora bien, ¿qué es el valor de la capacidad de trabajo o fuerza de trabajo? Siguiendo aquí a Elmar Altvater y Dagmar Vinz diremos que

El valor de la mercancía fuerza de trabajo se corresponde, lo mismo que el valor de otras mercancías, con los costos de reproducción. Desde luego, la fuerza de trabajo existe sólo como “capacidad” del individuo vivo; y, al fin y al cabo, éste es –simplemente por el proceso de reproducción del cual sale– un individuo social y no únicamente un individuo “individual”. Hay necesidades naturales e históricas y, en consecuencia, “por oposición a las demás mercancías, [...] la determinación del valor de la fuerza laboral encierra un elemento histórico y moral” (Marx, 1975: 208). En la reproducción lo importante es la familia y en ella actúan formas sociales que no han sido subsumidas del todo por la relación de capital y, por tanto, no están determinadas por ella. Es ahí donde todavía hay vida propia y libre albedrío; aquí el régimen de las manufacturas y las fábricas no tiene vigencia plena. Además, añade Marx, “el propietario de la fuerza de trabajo es mortal. Por tanto, debiendo ser continua su presencia en el mercado –tal como lo presupone la continua transformación de dinero en capital–, el vendedor de la fuerza de trabajo habrá de perpetuarse [...] por medio de la procreación” (ibid.). Se deben gestar “sustitutos, esto es, [...] los hijos de los obreros” (ibid.), por lo que los costos educativos entran en el valor de la fuerza de trabajo. Aquí se manifiesta la importancia por autonomía del trabajo doméstico para la reproducción social, y, al mismo tiempo, su aporte indirecto a la producción de plusvalor. Pues son los trabajadores quienes producen el plusvalor, porque el valor de su fuerza de trabajo es menor al valor del producto que fabrican. El hecho de que la fuerza de trabajo pueda cumplir con esta función en el proceso de producción del capital (en tiempos de Marx, sobre todo, en las fábricas) se debe, entre otros, al trabajo doméstico en la “esfera de la reproducción”. (Altvater, 2017: 87-88)

De este modo la reproducción de la fuerza de trabajo es una condición de la producción, ya que “repone o renueva la fuerza de trabajo necesaria para la producción” (Vogel, 2024: 255). Ahora bien, “el modo concreto en que operan las formas de reproducción de la fuerza de trabajo de una sociedad de clase específica es una cuestión de investigación histórica, y en el presente, también de

intervención política” (270). Porque, recordemos, el capital es “la forma histórica de la reproducción social humana y por lo tanto, por supuesto, la forma histórica del proceso de trabajo, y por tanto, en nuestro caso, la forma asalariada de trabajo” (Fineschi, 2023: 151). Así, para Marx, la relación social capitalista puede describirse como “aquella condición histórica en la que las condiciones “objetivas” de producción (los medios de producción y los recursos originales distintos del trabajo) están en manos de una parte de la sociedad, la clase capitalista, con la exclusión de la otra parte de la sociedad, la clase de los trabajadores asalariados” (Bellofiore, 2020: 209-210). Como prosigue Riccardo Bellofiore,

El capital necesita, dentro de la producción inmediata, el “fluido” vivificante del trabajo como actividad: un movimiento que sustraiga el valor/dinero de su fijeza y dé vida, precisamente monstruosa, al capital. Para obtener trabajo en la producción, el capital *primero* debe adquirir capacidad laboral en el mercado laboral. Pero, como ya hemos mencionado, el capital no puede realmente “separar” ni la fuerza de trabajo ni el trabajo vivo de los trabajadores masculinos y femeninos como portadores vivos del trabajo en potencia. [...] El capital ha comprado la fuerza de trabajo. Por lo tanto, tiene pleno derecho a usarlo: *es suyo*. Es el derecho del comprador de una mercancía. [...] Sin embargo, es igualmente cierto, en un sentido completamente transparente, que la fuerza de trabajo y su uso siguen perteneciendo, al mismo tiempo, a los trabajadores y trabajadoras. Por ello, la teoría no puede ni debe suponer que el trabajo obtenido en la producción corresponde a lo que espera el capital en el momento de negociación en el mercado de trabajo. El capital debe mantener a raya un *posible* conflicto o incluso un antagonismo. (2020: 231-232)

Ahora bien, si habíamos partido al comienzo de este trabajo con la mercancía como forma específicamente social del producto y como base y premisa de la producción capitalista (Marx, 1971b: 108), ahora nos encontramos con las mercancías como *producto del capital*. Como escribe Roberto Fineschi, “de toda la exposición teórica del capital resulta cada vez más claro que el capital solo lo da el trabajo asalariado, que ellos –capital y trabajo asalariado– son los dos extremos de *una* relación; tenemos, de hecho, capital en sentido propio solo si subsume el proceso de trabajo, de lo contrario no lo

es, y para ello debe comprar fuerza de trabajo en el mercado” (2023: 150). De allí la importancia decisiva en este punto de esa “traducción” –no sólo en términos económicos sino sociales y políticos– del proceso de producción y reproducción de las relaciones capitalistas que se halla en el famoso *Capítulo VI (inédito)* de Marx redactado entre 1863 y 1865, y dejado de lado en la redacción final de la primera edición de *El Capital de 1867*. En este manuscrito podemos observar que el proceso de acumulación del capital, no es algo que podemos situar en los orígenes del capitalismo (como acumulación *originaria*), sino que es “*cotidiana y permanente*, porque cotidianamente y permanentemente el capital debe producir y establecer los presupuestos de su existencia, y esto en escala cada vez más ampliada” (Sgrò, 2018: 27). De este modo, la distinción central en este manuscrito, entre *subsunción formal y subsunción real del trabajo bajo el capital* “no debe leerse históricamente, según el antes y el después cronológico, como dos formas históricamente distintas de organizarse el trabajo, al que le corresponderían las formas de extracción del plusvalor absoluto y el plusvalor relativo, sino como formas siempre *co-presentes* todavía hoy en las diferentes partes del mundo” (28-29). Así, Marx anota en el *Sexto inédito*:

El capital, entonces, no sólo produce capital: produce una masa obrera creciente, la única sustancia merced a la cual puede funcionar como capital adicional. De modo que el trabajo no sólo produce, en antítesis consigo mismo y en una escala siempre más amplia, las condiciones laborales en cuanto capital, sino que el capital produce en una escala cada vez mayor los *asalariados productivos* que requiere. El trabajo produce sus condiciones de producción en cuanto *capital*, y el capital al trabajo como trabajo asalariado, como medio de su realización en cuanto capital. La producción capitalista no es sólo reproducción de la relación; en su reproducción en una escala siempre creciente, y en la misma medida en que, con el modo de producción capitalista, se desarrolla la fuerza productiva social del trabajo, crece también frente al obrero la riqueza acumulada, como *riqueza que lo domina*, como capital, se extiende frente a él el mundo de la riqueza como un mundo ajeno y que lo domina, y en la misma proporción se desenvuelve por oposición su pobreza, indigencia y sujeción subjetivas. Su vaciamiento y esa plétora se corresponden, van a la par. Al

mismo tiempo se acrecienta la masa de esos medios de producción vivos del capital: el *proletariado* laborioso. Por ende, el *crecimiento del capital y el aumento del proletariado* se presentan como productos concomitantes, aunque polarmente opuestos del mismo proceso. La relación no sólo se reproduce, no sólo produce en una escala cada vez más masiva, no sólo se procura más obreros y se apodera continuamente también de ramos productivos que antes no dominaba, sino que, como se ha expuesto en el análisis del modo de producción específicamente capitalista, esa relación se reproduce bajo condiciones cada vez más propicias para una de las partes, para los capitalistas, y más desfavorables para la otra, los asalariados. (Marx, 1971b: 103-104)

Siguiendo aquí a Riccardo Bellofiore, resulta importante observar en este último pasaje citado que, si de un lado el “trabajo” de los trabajadores ahora es *del capital*, del otro el “trabajo” solo puede ser el trabajo de los *proprios trabajadores* (Bellofiore, 2020: 206). El capital permanentemente debe “mantener a raya un *posible* conflicto o incluso un antagonismo” de esta relación. Recordemos que en su análisis Marx tiene como referencia a la figura histórica del obrero fabril, e históricamente muy importante en la “guerra civil prolongada y más o menos encubierta entre la clase capitalista y la clase obrera” (Marx, 1975a: 361). El discurso teórico y político de muchos movimientos de trabajadoras y trabajadores contemporáneos en Latinoamérica, fuertemente marcados por las “voces de las mujeres” nos permite extender el potencial analítico *venido* de Marx también hacia otras formas de trabajo para salir de la perspectiva fabril (Sgrò, 2018). Como señala Paula Varela,

[...] no es solo la actualidad de los problemas lo que vuelve interesante al ‘debate sobre el trabajo doméstico’, es también el modo en que estos fueron pensados: el interés por comprender la imbricación entre la opresión de género y la explotación de clase. Esa búsqueda, que luego perdió terreno en los 80 y 90 a medida que miradas más culturalistas y posmodernas copaban la escena (haciendo que la opresión de género aparezca completamente dissociada del carácter capitalista de nuestras sociedades), es la que resulta valioso recuperar. (2024: 13-14)

Así, el conjunto de interpretaciones y reconstrucciones de *El Capital* de Marx, no puede desligarse de los discursos teóricos y

políticos que intentan –con Marx y más allá de Marx– el derrocamiento práctico del capital (Bellofiore, 2020). Para finalizar y como señalaba José Aricó en su presentación al *Sexto inédito* de Marx:

[...] el modo de producción capitalista no es sólo producción de mercancías sino fundamentalmente producción de plusvalía, y por tanto de capital, es imposible que dicho sistema se modifique, o se “reformé”. Que está condenado a “producir y reproducir toda la relación a escala ampliada”, es decir al conjunto de las relaciones históricas y sociales de una sociedad que condena a los hombres a la creación de bienes que le son cada vez más extraños. Esta sociedad debe ser abatida por las fuerzas que engendran sus contradicciones internas. Marx, en los *Resultados del proceso inmediato de producción* demuestra cómo surgen dentro del propio capitalismo esas fuerzas sociales destinadas a sepultarlo. (Aricó, 1971: xi)

Bibliografía

- AA.VV. (1983). *La Crítica de la Economía Política, Hoy. (Coloquio de Frankfurt)*. Puebla: UAP.
- Adorno, Theodor W. (1975). *Dialéctica negativa*. Madrid: Taurus.
- Adorno, Theodor W. (1977). *Terminología filosófica II*. Madrid: Taurus.
- Adorno, Theodor W. (1996). *Introducción a la sociología*. Barcelona: Gedisa.
- Agamben, Giorgio (2001). *Medios sin fin. Notas sobre la política*. Valencia: Pre-Textos.
- Alvater, Elmar (2017). *Redescubrir a Marx. Una introducción a la Crítica de la economía política*. México: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Anderson, Perry (1986). *Tras las huellas del materialismo histórico*. Madrid: Siglo XXI.
- Anderson, Perry (1987). *Consideraciones sobre el marxismo occidental*. México: Siglo XXI.
- Aricó, José (1971). Presentación. En *Karl Marx, El Capital Libro I, Capítulo VI (inédito)*. Buenos Aires: Signos.

- Artous, Antoine (2016). *Marx, el estado y la política*. Barcelona: Sylone.
- Backhaus, Hans-Georg (1969). Zur Dialektik der Wertform. Herausgegeben von Alfred Schmidt *Beiträge zur marxistischen Erkenntnistheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Backhaus, Hans-Georg (2007). Entre la filosofía y la ciencia: la economía social marxiana como teoría crítica. En AA. VV., *Marxismo Abierto. Una visión europea y latinoamericana. Vol. II*. Buenos Aires: Herramienta.
- Backhaus, Hans-Georg (2009). *Dialettica della forma di valore. Elementi critici per la ricostruzione della teoria marxiana del valore* [a cura di Riccardo Bellofiore e Tommaso Redolfi Riva]. Firenze: Riuniti.
- Backhaus, Hans-Georg (2016). *Recerche sulla critica marxiana dell'economia. Materiali per la ricostruzione della teoria del valore* [a cura di Riccardo Bellofiore e Tommaso Redolfi Riva]. Milano: Mimesis.
- Bellofiore, Riccardo (2018). *La avventure della socializzazione. Della teoria monetaria del valore alla teoria macro-monetaria della produzione capitalistica*. Milano: Mimesis.
- Bellofiore, Riccardo (2020). *Smith Ricardo Marx Sraffa. Il lavoro nella riflessione económico-politica*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Bellofiore, Riccardo (2022). Las aventuras de la socialización (*Vergesellschaftung*). En *Valor y Sistema. El eterno retorno de Marx I* [Pablo Pulgar Moya, y Roberto Vargas Muñoz editores]. Buenos Aires: Biblos.
- Bellofiore, Riccardo (2023). Su alcuni problema della teoría marxiana. Considerazioni introduttive a Michael Heinrich, *La Scienza del Valore*. En Michael Heinrich [1999], *La scienza del valore. La critica marxiana dell'economia política tra rivoluzione scientifica e tradizione classica* [a cura de Riccardo Bellofiore e Stefano Breda; traduzione di Stefano Breda]. Milano: PGRECO.
- Bidet, Jacques (2012). Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos *El capital*. Sobre por qué hay que transformarlo y cómo hacerlo, En Franck Fischbach (coord.), *Marx. Releer El Capital*. Madrid: Akal.
- Bonefeld, Werner (2016). *Critical Theory and the Critique of Political Economy*. New York: Bloomsbury Academic.

- Britos, Nora (2017). *La economía política de los derechos sociales: el potencial emancipatorio de la política de desmercantilización*. Tesis Doctoral, Doctorado en Ciencia Política, Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Caro, Rubén (2001). La idea de historia natural en Theodor W. Adorno. Sobre los orígenes de la dialéctica negativa. En Rubén Caro y Onelio Trucco (2008), *Lecturas sobre T.W.Adorno*. Villa María: Eduvim.
- Ciafardini, Horacio (2002). *Textos sobre economía política e historia (Selección de trabajos)*. Rosario: Amealevi.
- Colletti, Lucio [1969] (1975). *Ideología y Sociedad*. Barcelona: Fontanella.
- Colletti, Lucio (2011). *Il paradosso del Capitale. Marx e il primo libro in tredici lezioni inedite*. Roma: Liberal Edizioni
- Curi, Umberto (1975). *Sulla 'scientificità' del marxismo*. Milano: Feltrinelli.
- De Giavanni, Biagio (1984). *La teoría política de las clases en "El Capital"*. México: Siglo XXI.
- Dussel, Enrique (1985). *La producción teórica de Marx. Un comentario a los Grundrisse*. México: Siglo XXI.
- Fitzsimons, Alejandro y Starosta, Guido (2019). ¿Una mercancía 'como cualquier otra? Reexaminando la determinación del valor de la fuerza de trabajo. *Economía e Sociedade*, v. 28, n.3 (67).
- Federici, Silvia (2019). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Fineschi, Roberto (2021). *La lógica del capitale. Ripartire da Marx*. Napoli: Istituto Italiano per gli Studi Filosofici Press.
- Fineschi, Roberto (2023). *Un nuevo Marx. Filología e interpretación tras la nueva edición histórico-crítica (MEGA²)*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Fineschi, Roberto (2024). Introducción. En Karl Marx, *IL Capitale. Libro I*. Torino: Giulio Einaudi Editore.
- Fortunati, Leopoldina [1981] (2019). *El arcano de la reproducción. Amas de casa, prostitutas, obreros y capital*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Fraser, Nancy y Jaeggi, Rahel (2019). *Capitalismo. Una conversación desde la teoría crítica*. Madrid: Morata.

- Fraser, Nancy (2020). *Los Talleres ocultos del Capital. Un mapa para la izquierda*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Giller, Diego (2020). *Espectros dependencistas. Variaciones sobre la 'teoría de la dependencia' y los marxismos latinoamericanos*. Los Polvorines: UNGS.
- Haug, Wolfgang Fritz; Haug, Frigga; Jehle, Peter y Küttler Wolfgang (eds.) (2022), *Diccionario Histórico-Crítico del Marxismo-Feminismo* [Edición en castellano al cuidado de Mariela Ferrari, Victor Strazzeri y Miguel Vedda. Rosa Luxemburg Stiftung, InkriT e.V.]. Buenos Aires: Herramienta.
- Heinrich, Michael [2004] (2008). *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Madrid: Escolar y Mayo.
- Heinrich, Michael [2009] (2011). *¿Cómo leer el Capital de Marx?. Indicaciones de lectura y comentario del comienzo de El Capital*. Madrid: Escolar y Mayo.
- Heinrich, Michael (2017). Socializzazione *ex post* e carattere monetario del valore. *Lo Spettro è Tornato!. Attualità della filosofia di Marx* [a cura di Pietro Garofalo e Michael Quante]. Milano: Mimesis.
- Heinrich Michael [1999] (2023). *La scienza del valore. La critica marxiana dell'economia politica tra rivoluzione scientifica e tradizione classica* [A cura de Riccardo Bellofiore e Stefano Breda, Traduzione di Stefano Breda]. Milano: PGRECO.
- Hoff, Jan (2017). *Marx Worldwide. On the Development of the International Discourse on Marx since 1965*. Leiden / Boston: Brill.
- Jameson, Fredric (2013). *Representar El capital. Una lectura del tomo I*. Buenos Aires: FCE.
- Jappe, Anselm [2003] (2016). *Las aventuras de la mercancía*. Logroño: Pepitas de calabaza.
- Khatib, Sami R. (2020). Marx, Real Abstraction and the Question of Form. En Sami R. Khatib, Holger Kuhn, Oona Lochner, Isabel Mehl y Beate Söntgen (eds.), *Critique: The Stakes of Form*. Zürich / Berlin: Diaphanes.
- Korsch, Karl [1923] (1971). *Marxismo y filosofía*. México: Era.
- Krahl, Hans Jürgen (1973). *Costituzione e lotta di classe*. Milano: Jaca Book.

- Kuruma, Samezō (2018). *Marx's Theory of the Genesis of Money. How, Why, and Through What is a Commodity Money*. Leiden / Boston: Brill.
- Lukács, Georg [1923] (1969). *Historia y consciencia de clase*. México: Grijalbo.
- Luporini, Cesare (1972, marzo-giugno). Marx secondo Marx. *Critica marxista*, (2-3).
- Luporini, Cesare (1976). La lógica específica dell' oggetto específico. En AA.VV., *Problemi teorici del marxismo*. Roma: Editori Riuniti.
- Luxemburg, Rosa (1972). *Introducción a la Economía política*. Cuadernos de Pasado y Presente, (35). Córdoba: Pasado y Presente.
- Luxemburg, Rosa (1978). *Obras escogidas 1*. México: Era.
- Maiso, Jordi (2022). *Desde la vida dañada. La teoría crítica de Theodor W. Adorno*. Madrid: Siglo XXI.
- Mate, Reyes y Zamora José (2018). Sentido y actualidad de la crítica marxiana. *Karl Marx. Sobre la religión. De la alienación religiosa al fetichismo de la mercancía*. Madrid: Trotta.
- Marramao, Giacomo (1982). *Lo político y las transformaciones. Crítica del capitalismo e ideologías de la crisis entre los años 20 y 30*. Cuadernos de Pasado y Presente, (95). México: Pasado y Presente.
- Marx, Karl (1971a). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*, Vol. I. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1971b). *El Capital, libro I, capítulo VI (inédito)*. Buenos Aires: Signos.
- Marx, Karl (1975a). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro Primero. El proceso de producción del capital*. Tomo I, Vol. I. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1975b). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro Primero. El proceso de producción del capital*. Tomo I, Vol. II. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1975c). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro Primero. El proceso de producción del capital*. Tomo I, Vol. III. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1976). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro segundo. El proceso de circulación del capital*. Tomo I, Vol. 4. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl [1859] (1980a). *Contribución a la crítica de la economía política*. México: Siglo XXI.

- Marx, Karl (1980b). *Teorías sobre la plusvalía III*. México: FCE.
- Marx, Karl (1981). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro Tercero. El proceso global de producción capitalista*. Tomo III, Vol. 8. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1982a). *Notas marginales al "Tratado de Economía Política" de Adolph Wagner*. Cuadernos de Pasado y Presente, (97). México: Pasado y Presente.
- Marx, Karl (1982b). *Escritos de Juventud*. México: FCE
- Marx, Karl (1986). *Contribución a la crítica de la economía política*. México: Siglo XXI.
- Marx, Karl (2018). *Comunidad, nacionalismos y capital. Marx 200 años. Textos inéditos*. Buenos Aires: Amauta Insurgente.
- Marx, Karl (2024). *Il Capitale. Libro I*. A cura di Roberto Fineschi. Torino: Giulio Einaudi editore.
- Mazzone, Alessandro (2022). *Per una teoría del conflitto. Scritti 1999-2012*. Napoli: La Città del Sole.
- Mies, María (2019). *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Napoleoni, Claudio (1974). *Fisiocracia, Smith, Ricardo, Marx*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Napoleoni, Claudio (1976). *Il Valore*. Milano: ISEDI.
- Napoleoni, Claudio (2019). *Discorso sull'economia politica*. Napoli-Salerno: Orthotes.
- Natali, Carlo (2024). *Aristotele, Marx, la contraddizione*. Milano: editrice petite plaisance.
- Pennavaja, Cristina (1976). Introduzione. *Karl Marx, L'analisi della forma valore*. Roma: Editori Laterza.
- Quante, Michael (2023). *Il Marx non riconciliato. Il mondo in tumulto*. Roma: Castelvecchi.
- Rama San Miguel, Clara (2018). *Fetichismo y mistificación capitalista. La crítica de la economía política de Marx*. Madrid: Siglo XXI.

- Redolfi Riva, Tommaso y Taccola, Sebastiano (2022). Prefazione. *Karl Marx, Manoscritti del 1861-1863*. Milano: PGRECCO.
- Redolfi Riva, Tommaso (2024). Critique. En Riccardo Bellofiore y Tommaso Redolfi Riva, *Marx: Key Concepts*. London: Edward Elgar Publishing.
- Reichelt, Helmut (2016). *La struttura logica del concetto di capitale in Marx*. Roma: Manifestolibri.
- Rubin, Isaac Illich [1923¹; 1928⁴] (1974). *Ensayo sobre la teoría marxista del valor*. Cuadernos de Pasado y Presente, (53). México: Pasado y Presente.
- Rubin, Isaak Illich [1929] (2017). Towards a History of the Text of the First Chapter of Marx's Capital (1929). En Richard B. Day y Daniel F. Gaido (eds.), *Responses to Marx's Capital From Rudolf Hilferding to Isaak Illich Rubin*. Leiden / Boston: Brill.
- Rubin, Isaak Illich [1923¹; 1928⁴] (2022). *Ensayo sobre la teoría del valor de Marx*. Buenos Aires: Marat.
- Ruiz Sanjuán, César (2010). La dialéctica como forma de exposición científica. *Pensamiento*, vol. 66.
- Ruiz Sanjuán, César (2013). Desarrollo conceptual y evolución histórica. Consideraciones sobre los límites de la dialéctica. *Agora. Papeles de Filosofía*, 32/1.
- Ruiz Sanjuán, César (2019). *Historia y sistema en Marx. Hacia una teoría crítica del capitalismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Schmidt, Alfred (1976). *El concepto de naturaleza en Marx*. México: Siglo XXI.
- Schmidt, Alfred (2017). *Il concetto di natura in Marx*. Milano: Edizioni Punto Rosso.
- Schmidt, Alfred (1983). Sobre el concepto cognoscitivo de la crítica de economía política. En AA.VV., *La Crítica de la Economía Política, Hoy. (Coloquio de Frankfurt)*. Puebla: UAP.
- Schwarz, Roberto (2017). Sobre a leitura de Marx no Brasil. En AA.VV., *Nós que amávamos tanto O Capital. Leituras de Marx no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- Sgrò, Giovanni (2018). Introduzione. En *Karl Marx, Risultati del processo di produzione immediato. Il "capitolo sesto inedito" del primo libro de "Il Capitale"*. Napoli: La Città del Sole.

- Starosta, Guido y Caligaris, Gastón (2017). *Trabajo, valor y capital. De la crítica marxiana de la economía política al capitalismo contemporáneo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Varela, Paula (2024). Prólogo. Un libro justo a tiempo, 40 años después. En Lisa Vogel, *El marxismo y la opresión de las mujeres. Hacia una teoría unitaria*. Buenos Aires: Ediciones CEHTI.
- Veca, Salvatore (1973). Marx e la critica dell'economia politica. *Aut-Aut*, (133), 15-52.
- Veca, Salvatore (1976). Prefazione. en Isaak Ilijc Rubin, *Saggi sulla teoria del valore di Marx*. Milano: Feltrinelli editore.
- Vogel, Lisa (2024). *El marxismo y la opresión de las mujeres. Hacia una teoría unitaria*. Buenos Aires: Ediciones CEHTI.
- Vygotskij, Vitalij S. [1967] (1974). *Introduzione ai "Grundrisse" di Marx*. Firenze: La Nuova Italia.
- Wellmer, Albrecht (1996). *Finales de Partida: La Modernidad Irreconciliable*. Madrid: Frónesis / Cátedra.
- Werlhof, Claudia von (2015). *¡Madre Tierra o Muerte! Reflexiones para una Teoría Crítica del Patriarcado*. México: El Rebozo / Palapa.
- Zamora, José A. (2020). Materialidad espectral, subjetivación y crítica inmanente del fetichismo. En José M. Romero y José A. Zamora (eds.), *Crítica inmanente de la sociedad*. Madrid: Anthropos.

Capítulo 2

EL ACCESO A LA PREVISIÓN SOCIAL EN DISPUTA

Nora Britos

Resumen

El presente capítulo se propone reconstruir las transformaciones en las *condiciones de acceso* que tuvieron lugar en el régimen general del sistema previsional nacional en los dos últimos períodos de gobierno: durante el período de la alianza Cambiemos (2015-2019) y durante gran parte del transcurso del gobierno del Frente de Todos (entre diciembre de 2019 y marzo de 2023). Para comprender las transformaciones que instituyó Cambiemos, revisaremos, en un primer momento, los cambios en el sistema previsional argentino en la década de 2003-2015, bajo los gobiernos del Frente para la Victoria, centrándonos en la problemática del acceso y la cobertura. Posteriormente presentaremos las medidas que se adoptaron durante el gobierno de Cambiemos, con foco en la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor. También nos detenemos en la propuesta de modificación integral del sistema previsional que promovió esa alianza política, presentando los lineamientos de una *reforma completa* recogidos en las Memorias de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, creada en 2016.

Con respecto a las transformaciones en materia de acceso introducidas durante la gestión del Frente de Todos, analizaremos en primer lugar el decreto de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Esta medida fue adoptada en 2021, con el objetivo explícito de modificar sesgos de género del sistema previsional. Además, en 2021 se estableció (por dos años) la Prestación Anticipada

para personas mayores de 55 años que ya tuvieran los 30 años de servicios con aportes, pero se encontraran desocupadas. Finalmente, en mayo de 2022 –frente a la evidencia de una nueva caída en la cobertura previsional– senadores del Frente de Todos presentaron un proyecto de ley orientado a permitir el pago de deudas previsionales para acceder a la jubilación mínima del régimen general por parte de personas que no lograron completar el historial contributivo (una moratoria similar a las de 2005 y 2014). El proyecto incluye otra medida que resulta novedosa: se crea un mecanismo de pago para cancelar aportes faltantes para quienes estén a 10 años de la edad jubilatoria y no cuenten con los aportes suficientes. El proyecto fue aprobado en el Senado de la Nación el 30 de junio de 2022 y luego de su aprobación en la Cámara de Diputados en febrero de 2023, es la Ley 27.705 (Ley de Pago de Deuda Previsional). Esta ley se contrapone abiertamente con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que ha puesto el foco en el ajuste del gasto previsional desde su reingreso al país por invitación del gobierno de la alianza Cambiemos, primero, y luego en su tradicional rol de auditoría e intervención sobre la política doméstica a causa del préstamo inaudito contraído por el país bajo esa administración. Finalmente, en las conclusiones recuperamos los hallazgos más relevantes de la indagación y proponemos lineamientos para profundizar el análisis sobre la disputa en torno al acceso a la previsión social.

Introducción

En el campo de las políticas sociales, la política previsional nacional ocupa un lugar central, tanto por la magnitud de recursos que moviliza, como por la cantidad de población a la que alcanza este complejo arreglo institucional. Se trata, en nuestro contexto, de la política social sectorial que mayor volumen de recursos involucra, conformados por aportes personales de los trabajadores, contribuciones de los empleadores, recursos de rentas generales

del Estado, impuestos de asignación específica y recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

La política previsional en la historia reciente puede ser pensada como un ámbito institucional que condensa con gran nitidez las tendencias económicas, políticas y socio culturales dominantes en los distintos períodos y como un especial *campo de disputa*. Por caso, la reforma previsional que se desplegó a partir de 1993 fue una de las más radicales reformas regresivas en política social que sintetizó los rasgos centrales del modelo neoliberal: privatización institucional (creación del sistema de capitalización individual de aportes administrado por empresas privadas con fines de lucro: las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión o AFJP); aumento de los años de aporte obligatorio para acceder a las prestaciones; aumento de la edad mínima requerida; individualización de los aportes en cuentas personales y eliminación de cualquier mecanismo de solidaridad o redistribución entre aportantes; profundización de los criterios actuariales estrictos para el acceso a las prestaciones; cambio en la forma de cálculo del haber inicial a los fines de reducir los montos de las jubilaciones. Esta reforma dejó tras de sí lagunas enormes en materia de cobertura de la población –la cobertura cayó a menos del 70% de las personas en edad jubilatoria– (Bertranou et al., 2011), pobreza y desamparo entre adultos mayores (Lo Vuolo, 2007). En contraposición con esa reforma, las numerosas intervenciones sobre el sistema previsional durante la década larga que va desde 2003 hasta 2015, hacia mediados del período se configuran como una reforma progresiva, de sentido opuesto a la llevada a cabo en los años noventa.

Podríamos considerar esa contraposición entre proyectos políticos y sus perspectivas sobre la seguridad social como la matriz en torno a la que se producirán los siguientes movimientos de tendencias opuestas: un planteo *neoliberal* de agudización de los aspectos contributivos del seguro social y de separación institucional de quienes no logran el historial contributivo completo, al que se contraponen un planteo en términos de seguridad social *universalizante*

en términos de uniformidad de las prestaciones y unidad en cuanto a la institucionalidad gestora (Ferrera, 2006; Mesa-Lago, 1986). Entre las distintas dimensiones de esta contienda, seleccionamos una: *la disputa por el acceso a la previsión social*.

El *acceso a la previsión social* es un aspecto relevante como *punto de mira* ya que permite una observación privilegiada de las perspectivas sobre la seguridad social de los distintos gobiernos. Ello es así porque las condiciones para acceder a la previsión social determinan la cobertura horizontal, esto es, la capacidad protectora de una política en términos cuantitativos, o lo que es lo mismo, su extensión: qué parte de la población de referencia logra ingresar a la protección social. El acceso es uno de los parámetros más importantes para analizar los derechos sociales: las condiciones de acceso configuran la 'puerta de entrada' al goce del derecho concernido. Por ese motivo, la accesibilidad es uno de los contenidos mínimos de todos los derechos económicos, sociales y culturales (incluido el derecho a la seguridad social) en la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos. El acceso también es tematizado como una dimensión empírica para juzgar arreglos institucionales bienestaristas en relación con su *potencial desmercantilizador* (Esping-Andersen, 1991). En la medida en que la desmercantilización remite a la configuración de derechos sociales firmes y operativos, el potencial desmercantilizador de una política social es mayor mientras más sencillo es el acceso a un programa.

Un grupo de dimensiones afectan a las normas que rigen el acceso de las personas a los subsidios: las normas para ser beneficiario y las restricciones sobre los derechos. Puede considerarse que un programa contiene un potencial desmercantilizador mayor, si el acceso es fácil y si se garantizan los derechos a un nivel de vida adecuado sin tener en cuenta los empleos que se han tenido anteriormente, el rendimiento, la comprobación de necesidades o las cotizaciones. (Esping-Andersen, 1991: 71)

Para comprender las reformas previsionales que llevó adelante el gobierno de la alianza Cambiemos, encabezado por Mauricio

Macri (2015-2019), es preciso situarlas en perspectiva, en el marco de esta disputa extensa entre criterios distributivos diferentes. La inteligibilidad de las reformas de Cambiemos sólo es posible, a nuestro entender, si se las presenta en relación con las reformas que se llevaron adelante durante los gobiernos del Frente para la Victoria: el de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos períodos como presidenta de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

La problemática de la caída de la cobertura y las moratorias previsionales

La estatización del sistema previsional nacional en 2008 fue el punto de inflexión que marcó una ruptura definitiva con la reforma en clave neoliberal de 1993 (que incluyó la privatización parcial del sistema previsional). Esta medida cristalizó en la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) por Ley 26.425, como un sistema de reparto administrado por el Estado, que puso fin a la capitalización individual de aportes administrados por empresas privadas con fines de lucro, las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Un año antes se había creado por Decreto 897/2007 el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Régimen Previsional Público de Reparto, un fondo de reserva anticíclico orientado a fortalecer y preservar los recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para el pago de las prestaciones de seguridad social. Con la estatización del sistema, el FGS absorbió los activos que administraban las AFJP y amplió significativamente sus funciones.

Señalábamos que la estatización del sistema previsional nacional fue el punto culminante de un conjunto de medidas que se fueron desarrollando desde 2003. Estas intervenciones comenzaron con aumentos de haberes (primero para las jubilaciones mínimas y luego para todos los tramos de haberes), prosiguieron con el abordaje de la problemática de las restricciones al acceso y la baja en la cobertura, a través de la jubilación anticipada y las moratorias previsionales de 2005 y 2014; la intervención sobre la cuantía de las

prestaciones a través de la sanción en 2008 por Ley 26.471 de una fórmula de movilidad de los haberes, y luego de la estatización del sistema previsional en 2008 por Ley 26.425, la extensión de asignaciones familiares a trabajadores y trabajadoras informales, por cuenta propia y desempleados sin cobertura de seguro por desempleo (creación por Decreto 1602/09 en 2009 de la Asignación Universal por Hijo y luego, en 2011, creación por Decreto 446/2011 de la Asignación por Embarazo para Protección Social). El cuadro no podría ser más contrastante: los principios del neoliberalismo en política previsional fueron contestados en su conjunto, e incluso explícitamente desafiados desde el discurso oficial.

En el conjunto de reformas establecidas durante los gobiernos del Frente para la Victoria, hay un aspecto crucial: el de las condiciones de acceso a la jubilación –dimensión central en relación con la *problemática de la cobertura*–, aspecto que fue abordado a través de las moratorias previsionales y nos detendremos en ellas en lo que sigue.

Es de importancia señalar que el sistema previsional heredado de la reforma neoliberal de los noventa presentaba deficiencias inocultables en materia de cobertura, nivel de las prestaciones y sostenibilidad financiera (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2018). Distintos autores (Bertranou et al., 2011; Lo Vuolo, 2007) reconocen que un efecto combinado de la reforma previsional de 1993 (en particular, el aumento del número de años de servicios con aportes) y las transformaciones en el mundo del empleo, caracterizadas por un proceso de desindustrialización (con correlatos de desempleo creciente e informalidad laboral), derivaron en una importante caída de la cobertura previsional. Al tratarse de un sistema contributivo y al estar las contribuciones asociadas al empleo asalariado registrado, los cambios referidos afectaron la posibilidad de acceso al sistema previsional para un porcentaje creciente de trabajadoras y trabajadores. De esta manera, se vio reducida la cobertura del sistema previsional, en tanto “la cobertura es un concepto que se refiere al alcance de un programa o sistema respecto de cierta población” (Bertranou et al., 2011: 95). La cobertura del sistema

previsional se puede calcular en referencia a los trabajadores activos, esto es, observar si los trabajadores en actividad se encuentran registrados en el sistema de seguridad social y cuentan con cotizaciones, o se puede referir a los trabajadores pasivos, teniendo en cuenta si a determinada edad están recibiendo prestaciones jubilatorias o pensiones (Bertranou et al., 2011; Calabria y Gaiada, 2019). En general, para estimar la cobertura del sistema previsional en nuestro contexto se utiliza como indicador el porcentaje de personas que reciben prestaciones contributivas o no contributivas al llegar a una determinada edad con respecto al total de personas de esa edad. Recordemos que la edad legal mínima para acceder a la jubilación en nuestro país desde la reforma de 1993 es de 60 años para mujeres y 65 años para hombres.¹

Con respecto a la situación heredada de la reforma de los noventa, y tomando la cobertura en relación con las personas con la edad mínima requerida que contaban efectivamente con una prestación previsional, Calabria y Gaiada (2019: 3) señalan que se produjo “un marcado descenso de la tasa de cobertura previsional la cual descendió de 72,8% en octubre de 1995 a 60,9% (-11,9 puntos porcentuales -p.p.-) en octubre de 2002”. Al comenzar el mandato de Néstor Kirchner, la problemática de la falta de cobertura, y la consiguiente inseguridad socioeconómica y pobreza de las personas mayores, fue abordada a través de varias medidas: la ampliación de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez; la jubilación anticipada y la moratoria previsional.

¹ Dificultades adicionales para calcular la cobertura previsional se vinculan con que conviven con el SIPA otras fuentes de cobertura previsional, como las Instituciones de Seguridad Social de las fuerzas armadas y de seguridad, las cajas previsionales provinciales y las cajas de profesionales. Adicionalmente, con la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), el gobierno de la alianza Cambiemos estableció como edad única para el otorgamiento de esa pensión los 65 años, unificando la edad de las mujeres con la de los hombres y elevando la edad mínima para el acceso a la pensión para las mujeres. Otro elemento a considerar es que hay personas que superan la edad jubilatoria mínima pero permanecen en actividad voluntariamente.

Con respecto a la primera medida, se eliminaron las restricciones presupuestarias que regían desde 1998 para el otorgamiento de Pensiones No Contributivas por Vejez y por Invalidez (Mareño Sempetegui y Britos, 2020) (Britos y Caro, 2018).² En cuanto a la segunda medida, en diciembre de 2004 se sancionó la Ley 25.994 que creó la prestación de Jubilación Anticipada para las personas que hubieran cumplido 60 años en el caso de varones y 55 en el caso de mujeres, contarán con 30 años de servicios con aportes y se encontraran en situación de desempleo.³ El monto del haber por Jubilación Anticipada era de un 50% del correspondiente a la jubilación a la que cada persona tendrá derecho una vez que cumpla el requisito de edad, cuando percibirá automáticamente el monto completo. Se estima que alrededor de 47.000 personas pudieron lograr de esta manera el acceso a la jubilación.

Con respecto a la tercera medida, la moratoria previsional, en la misma Ley 25.994 se estableció que todos los trabajadores que a partir del 1° de enero de 2004 tuvieran la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU) establecida en la Ley 24.241 y se encontraran inscriptos en la moratoria de la Ley 25.865 podrían solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tuvieran derecho, pagando la deuda reconocida. En 2005 por Decreto N° 1454/2005 se estableció que los trabajadores autónomos tendrían derecho a inscribirse en el régimen de regularización voluntaria de la deuda (deuda anterior a 1993 en el marco de la ley

² “La política de pensiones no contributivas (PNC) en Argentina presenta cuatro modalidades específicas: las pensiones destinadas a ex combatientes de Malvinas, las que son asignadas por un legislador nacional (también llamadas pensiones graciables), las comprendidas en Leyes Especiales y las pensiones no contributivas asistenciales (PNCA). Estas últimas, a su vez, contienen tres tipos diferentes de pensiones, a saber, las pensiones por vejez, las pensiones para madres con siete hijos o más y las pensiones por invalidez” (Mareño Sempertegui, Britos, 2020: 89). Para un tratamiento extenso de esta medida, véase el capítulo de Mauricio Mareño Sempertegui en este libro.

³ La disposición tendría vigencia hasta el 30/11/2004, fue prorrogada hasta el 31/12/2005 y nuevamente por Decreto N° 1451/2006 se prorrogó hasta el 30 de abril de 2007.

24.476 de 1995)⁴ y podrían solicitar y acceder a los beneficios a los que tuvieran derecho. En este decreto se incluye a los derechohabientes previsionales de los trabajadores autónomos fallecidos, con el objeto de lograr la pensión por fallecimiento, y se establece que la percepción de los beneficios se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida, y una vez otorgado el beneficio respectivo, sus titulares podrían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes del plan de regularización voluntaria de la deuda por el que hubieran optado. Como señala ANSES,

El principal instrumento a través del cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional entre enero de 2005 y abril de 2007 fue el artículo 6 de la Ley 25.994, y el Decreto 1454/05, el cual reglamentó la Ley 24.476 y permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes, se puedan inscribir en un plan de facilidades hasta el 30 de abril de 2007 para acceder al beneficio previsional, permitiendo el descuento de la deuda de la prestación mensual hasta en 60 cuotas. La modalidad de cálculo de la deuda fue asimilada a las facilidades de pago otorgadas por la Ley 25.865. De esta forma, podían acceder al beneficio quienes teniendo la edad de retiro cumplida hasta el 31 de diciembre de 2004, no registraban aportes al sistema o los mismos eran insuficientes (estos aportes podían ser completados a través de la moratoria establecida en la Ley 25.865 y en las condiciones dadas hasta julio de 2004) y quienes cumpliendo la edad en cualquier momento, completasen los aportes anteriores al 30 de septiembre de 1993. (ANSES, 2011: 52 y 53)

Hay que señalar que se trató de una facilitación del acceso, sin modificarse los parámetros del sistema en cuanto a cantidad de años de servicios con aportes o edad de retiro. Como señalan Danani y Beccaria (2015: s/n) “si se pretende una caracterización de la estrategia de intervención que analizamos, puede recurrirse a la fórmula ‘conservar las condiciones paramétricas + suavizar los requisitos para su acreditación’”.

⁴ La moratoria de la Ley 24.476, es permanente y permite a varones y mujeres regularizar aportes por años trabajados entre el 1° de enero de 1955 y el 30 de septiembre de 1993.

La facilitación del acceso se produjo a través de la modalidad utilizada para el pago de la deuda previsional, que podía cancelarse hasta en 60 cuotas que se descontaban del haber jubilatorio, es decir, una vez que se comenzaba a cobrar el beneficio. Ello implicó el acceso a un ingreso y también a la cobertura de obra social (el seguro de salud para los trabajadores) brindada por el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI), que incluye una gama amplia de bienes y servicios ligados con la atención médica de las personas jubiladas. Con respecto a la cobertura lograda, se ponen de relieve los aspectos redistributivos en favor de colectivos marginalizados de la cobertura previsional y los niveles de cobertura a los que se llegó.

De manera previa a la Moratoria previsional, la cobertura de los adultos mayores era inferior al 70%. Más tarde, a partir de 2007, la cobertura comienza a expandirse, alcanzando el 85%, en 2008, y el 90%, en 2009. [...] Los principales beneficiarios de la Moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura previsional en 27 p.p.), las personas menores de 70 años (con un incremento de 32 p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 p.p.). (Bertranou et al., 2011: 108)

En 2014 mediante la Ley 26.970 se sancionó una nueva moratoria que permite regularizar aportes hasta diciembre de 2003, ampliando en diez años el período para regularizar aportes (recordemos que la normativa anterior preveía dicha posibilidad sólo hasta diciembre de 1993). Sin la ampliación de las fechas de corte, cada vez menos personas podrían acceder a la jubilación. La norma tenía vigencia hasta setiembre de 2016, y establecía algunas restricciones respecto del Decreto N° 1454/2005, orientándose a trabajadores que “por su situación patrimonial o socioeconómica no puedan acceder a otros regímenes de regularización vigentes” (en esta moratoria para el acceso a las prestaciones se requería haber cancelado una cuota del régimen de regularización de deuda, que podía llegar hasta 60 cuotas actualizándose su valor), asignándose a la ANSES la realización de evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas en forma previa a determinar el derecho a la prestación previsional en particular a las

personas que presenten mayor vulnerabilidad. Esta moratoria de 2014 siguió vigente sólo para mujeres de entre 60 y 64 años de edad (en vigencia hasta 2019 según la Ley 27.260, fue prorrogada hasta mediados de 2022 y nuevamente prorrogada hasta diciembre de 2022) y permite regularizar períodos de aportes desde los 18 años de edad de la solicitante hasta diciembre del año 2003.

Desde el inicio de las moratorias hasta abril de 2022, de las más de 6,9 millones de jubilaciones y pensiones que paga ANSES, “más de 3,6 millones de jubilaciones y pensiones han sido otorgadas a través de moratorias. Sin esta medida, la cobertura del sistema sólo alcanzaría a un 48% de las prestaciones otorgadas en la actualidad” (ANSES; 2022: 14) y “alrededor del 73% de los beneficios de moratorias fueron otorgados a mujeres” (Calabria y Gaiada, 2019: 4).

En este sentido, además resulta relevante consignar la información que reconstruyó el FMI, a partir de su reingreso al país en 2016 en el marco de la revisión de las cuentas públicas (*Article IV Consultation*) por invitación del gobierno de la alianza Cambiemos en forma previa a la solicitud de un préstamo *Stand by*. Llamamos la atención particularmente sobre la cobertura lograda, en palabras de Paolo Dudine (quien elaborara el informe relacionado con el sistema previsional para el FMI).

[...] a fines de 2015, 5,3 millones de personas percibían al menos una forma de jubilación [...] Las mujeres representaban alrededor del 50 por ciento de pensionados y el 65 por ciento de todos los jubilados, reflejando su retiro temprano, mayor expectativa de vida y mayor cobertura bajo la moratoria. Globalmente, el sistema cubre al 87 por ciento de los hombres y el 83 por ciento de las mujeres que están por encima de su respectiva edad jubilatoria, incluyendo a quienes entraron al sistema bajo el régimen de moratoria; *excluyéndolos, la cobertura promedio sería del 62 por ciento para los hombres y del 20 por ciento para las mujeres*. (IMF, 2016: 62; traducción y resaltados propios)

Como se puede apreciar, las problemáticas del acceso y la cobertura fueron eficazmente abordadas por las moratorias previsionales del período, y ello queda de manifiesto en particular en el

cambio en el acceso de las mujeres, cuya cobertura promedio sería sólo del 20% sin moratorias, frente a un 83% logrado a través de este mecanismo. La nota principal que caracterizó a estas modificaciones de las condiciones de acceso es la virtual universalización de la cobertura previsional, y en particular, la inclusión primordial de mujeres. Como señalamos en otro trabajo (Britos y Caro, 2019) las moratorias previsionales dieron paso a una desfamiliarización del bienestar para las mujeres adultas mayores, quienes pudieron contar con ingresos propios y estables quizá por primera vez en su trayectoria vital, independientemente de cualquier reciprocidad conyugal y como derecho propio y no 'derivado' (como podría serlo una pensión por fallecimiento) (Esping-Andersen, 2000).

La potencia de la inclusión de todas las personas en un arreglo institucional único y común debe ser destacada como un logro: la política previsional se convirtió en una forma de integración social relativamente igualitaria. Jubiladxs por moratoria son indiscernibles, en principio, en la modalidad de atención y tratamiento de quienes lograron un historial contributivo completo. Difieren en los ingresos, puesto que quienes logran el historial contributivo completo pueden tener acceso a mayores montos jubilatorios, de acuerdo con los ingresos durante el período de actividad y también esos ingresos varían si superaron los 30 años de servicios con aportes.

También cabe señalar que se produjo un cambio en las condiciones de vida de las personas adultas mayores, por cuanto mejoró sustancialmente la situación de ingresos y la cobertura médico asistencial: muchas personas mayores se encontraban en condiciones de pobreza antes de acceder a la jubilación a través de las moratorias y su cobertura en materia de salud dependía exclusivamente del sistema público (con sus diferencias regionales). Como señalamos, se trató de uno de los aspectos principales de la reforma progresiva, por cuanto se facilitó el acceso y se amplió la cobertura de sectores especialmente vulnerables (Abramovich y Courtis, 2006), en particular, de las mujeres (y al interior de este colectivo, de las de menores ingresos y niveles educativos), que por su frágil

inserción laboral asociada a la división del trabajo generizada –en un marco de carencia de políticas públicas de cuidado– poseen mayores dificultades para lograr los 30 años de servicios con aportes.

Reformas previsionales del período 2015-2019

Las reformas que introdujo la alianza Cambiemos en el sistema previsional se enfocaron tanto al acceso al sistema como a la suficiencia de la prestación, o su capacidad de sustituir ingresos de la actividad (aspecto vinculado con la fórmula de movilidad). También afectaron al Fondo de Garantía de Sustentabilidad, y propiciaron, sin lograrlo, una reforma completa del sistema previsional. Recordemos que el nuevo gobierno asumió el 10 de diciembre de 2015, y ya en febrero de 2016 se hicieron públicas en la prensa propuestas de reforma previsional, que finalmente se materializaron en la Ley 27.260 (Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados) aprobada en junio de 2016 (a tan sólo 6 meses de asumir el gobierno) y mediante la Ley 27.426 aprobada a fines de diciembre de 2017, ley que modificó el cálculo del haber inicial y la fórmula de movilidad.

La Ley 27.260, además, creó el Consejo de Sustentabilidad Previsional en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, asignándole el cometido de “la elaboración de un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional”. A estos efectos, se creó la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, comisión tripartita que produjo los lineamientos de esa futura reforma previsional. Podemos apreciar que la voluntad de realizar una reforma completa del sistema previsional estuvo expresada desde el primer momento de la gestión de Cambiemos. En lo que sigue nos detendremos en las modificaciones en el acceso y en la propuesta de reforma completa del sistema previsional.

Redefinir el acceso: la separación institucional de quienes no lograron completar 30 años de aportes

La Ley 27.260 es una ley ‘ómnibus’ que aborda muy distintos asuntos que podrían haber dado lugar varias leyes diferentes. En el Libro I se encuentra lo atinente al *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*; al *Consejo de Sustentabilidad Previsional*; a la *Pensión Universal para el Adulto Mayor* y a la *Afectación de los Recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino*, entre otros títulos. La ley crea el denominado “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, que consistió en habilitar acuerdos que permitieran reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales que tenían su origen en reclamos judiciales por la forma en que se habían calculado haberes iniciales o por la manera en que se había aplicado la movilidad de las prestaciones. Para cumplir con esta cancelación de deudas la ley crea un “régimen de sinceramiento fiscal” por el que las personas y sociedades podrán declarar bienes en el país y en el exterior, sobre los cuales se establece un gravamen que se destinará a atender pagos derivados el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Adicionalmente, la ley dispone que los recursos que demande dicha cancelación podrán ser

[...] atendido(s) con lo producido del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) creado por el decreto 897/07 y modificatorios. En el caso que lo producido sea insuficiente para atender el pago de las sumas previstas en el artículo 6° *podrá disponerse la realización de activos.* (Ley 27260, Artículo 28, inciso a; cursivas nuestras)

Es decir, la ley no sólo permitió utilizar los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, sino que autorizó la venta de las acciones y otros activos propios (que generan ingresos al Fondo) para cancelar flujos de deuda.

En relación con la problemática del acceso al sistema previsional y la cobertura, nos detendremos en la creación de la Pensión

Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Esta pensión es de carácter no contributivo y vitalicio, y sus destinatarixs son personas con 65 o más años de edad que no hayan completado los 30 años de aportes jubilatorios. Entre los requisitos de acceso se encuentran ser ciudadanx argentinx nativx, por opción o naturalizadx (con una residencia legal mínima en el país de diez años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio), o ser ciudadanxs extranjerxs, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte años, de los cuales diez deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del beneficio. La ley estableció en su artículo 16 que

[...] el goce de la Pensión Universal para el Adulto Mayor es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia. Los aportes y contribuciones que las leyes nacionales imponen al trabajador y al empleador ingresarán al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y serán computados como tiempo de servicios a los fines de poder, eventualmente, obtener un beneficio previsional de carácter contributivo.

Pero en 2018, la Ley 27.467 modificó este artículo estableciendo que

[...] el goce de la Pensión Universal para el Adulto Mayor es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, , excluyendo en este último caso a los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que estén inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Además, incorporó a través del artículo 37 como último párrafo del artículo 13 de la ley 27260 la siguiente restricción:

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en forma previa al otorgamiento de la prestación realizará evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos que fije la reglamentación, a fin de asegurar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad.

Esta reforma a la normativa de creación de la PUAM implica que el acceso a la pensión exige el retiro definitivo de la vida

laboral y la consolidación de una separación institucional categórica entre la pensión no contributiva y la jubilación, en la medida en que ya no se podrán completar años de aportes para acceder a la última. Adicionalmente, sólo personas en condiciones de vulnerabilidad podrán gozar de la pensión.

La PUAM otorga una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) del haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la ley 24.241 y cobertura de salud del INSSJyP-PAMI. Esta prestación no genera derecho a pensión y es incompatible con cualquier otro beneficio de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo, es decir, prohíbe contar con un *doble beneficio*, eliminando también el derecho a la prestación por sobrevivientes.

El gasto que demande el pago de las prestaciones –tanto de la PUAM como del INSSJyP-PAMI– debe atenderse, de acuerdo con esta ley, por el Tesoro Nacional con fondos provenientes de rentas generales. Además, la ley dispuso que las mujeres que cumplieran la edad jubilatoria y fueran menores de 65 años, podrían seguir accediendo a la moratoria previsional de la Ley N° 26.970 por 3 años, cancelando la posibilidad de acceder a la jubilación por moratoria el día 23 de julio de 2019 (Decreto 894/2016).⁵ Los hombres sólo podrían hacerlo por 1 año más, es decir, la moratoria 2014 para hombres cerró en junio de 2017.⁶

Es fácil apreciar que en este caso se produce una institucionalidad separada para quienes no lograron el historial contributivo completo, separación que posee efectos relevantes, materiales y

⁵ Como señalamos anteriormente, en 2019 se prorrogó hasta julio de 2022 la posibilidad de las mujeres que tuvieran entre 60 y 64 años de edad de acogerse a la moratoria, aunque sin modificarse las fechas de ‘corte’ que quedaron fijas a diciembre de 2003, lo que hace que sean cada vez menos mujeres las que pueden acogerse. Finalmente, en julio de 2022 se volvió a prorrogar esta posibilidad.

⁶ No obstante, sigue vigente la moratoria dispuesta en la Ley 24.476, que abarca períodos comprendidos entre el 01/01/1955 al 30/09/1993 y desde los 18 años de edad de la persona.

simbólicos sobre la estratificación social entre adultos mayores y expresa los criterios de justicia que subyacen a esta separación. Sólo quienes cuentan con aportes completos pueden recibir una jubilación, mientras que quienes no alcanzan el historial contributivo requerido son enviados a otra institucionalidad de tipo asistencial.

Resulta especialmente significativo que se aumente la edad requerida para el acceso a la prestación para las mujeres, equiparándose la edad con la de los hombres, cuando las mujeres poseen mayor dificultad para el acceso al empleo remunerado y cargan con gran parte del peso del trabajo no remunerado, obstáculos para lograr los 30 años de aportes. El aumento de la edad sólo configura una penalización, en la medida en que aquellas mujeres que se encuentran ocupadas en empleos registrados a los 60 años procurarán completar sus aportes, pero las que carecen de esa posibilidad deberán esperar 5 años para obtener la PUAM. Además, cabe llamar la atención sobre ese aumento como parte de una tentativa de borrar edades límite para el empleo y con ello, marchar hacia un aumento generalizado de las edades de retiro. En este sentido, en el Capítulo III de la Ley 27.426 que modifica la movilidad jubilatoria a fines de 2017, se introduce una modificación a la Ley de Contrato de Trabajo, subiendo a 70 años la edad en la cual empleadorxs deben intimar a trabajadorxs para que inicien el trámite jubilatorio. Además, considerando la mayor expectativa de vida de las mujeres, resulta evidente que mujeres titulares de PUAM se encontrarán en su viudez sin otro ingreso, ya que la PUAM es incompatible con una pensión contributiva o no contributiva, y a su vez no genera derecho a pensión. La PUAM consolidará así una dualización en la estratificación social entre adultos mayores a la que se le añaden preocupantes sesgos de género. Esta política crea un grupo de adultxs mayores en condiciones de reproducción por debajo de los estándares mínimos representados por la jubilación mínima. Y como ya señalamos, la pérdida de un perceptor de PUAM, al no contar con el derecho a pensión ni a contar con otro beneficio contributivo o no contributivo, genera un efecto adicional de pobreza

en los hogares con perceptores de esta pensión que ya pertenecen a sectores de bajos ingresos, en condiciones de vulnerabilidad.⁷

La separación institucional entre *seguridad social y asistencia* fue celebrada posteriormente por el FMI en su informe de fines de 2016, destacando que la PUAM se hallaba diferenciada de las prestaciones contributivas en relación con sus fuentes de financiamiento.

Una clara separación presupuestaria y administrativa entre la seguridad social y la asistencia necesita ser considerada. Esta separación mejoraría la transparencia fiscal de las cuentas y los análisis costo-beneficio de cada programa, y mejoraría la integración entre políticas sociales y programas implementados por otros ministerios. La provisión de la recientemente instituida pensión universal a ser financiada por el Tesoro con ingresos fiscales es un paso bienvenido en esta dirección. (IMF, 2016: 68; trad. propia)

Esta medida se contrapuso expresamente con las moratorias previsionales del período anterior, que asignaban los mismos derechos a quienes ingresaran al beneficio jubilatorio a través de ese mecanismo porque, al pagar la deuda por aportes que no les fueron realizados, accedían de pleno derecho a la jubilación mínima del régimen general que reconoce el derecho a pensión de las/os sobrevivientes y por lo tanto, a contar eventualmente con un doble beneficio en el caso de muerte de uno de los miembros de la pareja. Hay que señalar que del examen del historial contributivo de cada persona se derivaba la deuda por los aportes faltantes, lo que daba lugar a distintos montos y plazos de pago (que se cancelaban a través de descuentos sobre la jubilación). Insistimos en que, una vez descontados los pagos por la deuda previsional reconocida, las personas comenzaban a cobrar la suma completa de la jubilación mínima.

Como mostramos, la ley de creación de la PUAM preveía que las personas pudieran continuar trabajando y realizando aportes para lograr la jubilación, pero en 2018 esta posibilidad fue

⁷ Hay que señalar que, en materia de estratificación social el conjunto de las prestaciones no contributivas se encuentra por debajo de las prestaciones contributivas, estableciendo dos universos diferentes.

inhabilitada, por lo que las personas que no llegaran a los 30 años de aportes no podrían de ninguna manera completarlos. Es importante aquí reflexionar sobre cierta contradicción en el planteo: por una parte, se enfatiza el mérito de haber logrado cumplir con los años de servicios con aportes, sin embargo, no se establece ninguna relación con los aportes de lxs beneficiarixs de la PUAM.⁸

Los efectos estratificadores de la PUAM no sólo se vinculan con la generación de una nueva estratificación en la vejez, sino que también impactan en la distribución de los recursos y refuerzan las inequidades regionales en el país: las provincias y regiones con mayor presencia de trabajo informal y por cuenta propia tendrán esta cobertura previsional restringida como cobertura mayoritaria de la población de edad avanzada, lo que agudizará las desigualdades de clase, género y regionales que ya son endémicas. Para calibrar la gravedad del asunto en algunas regiones del país, según el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) en su informe sobre las inscripciones al registro entre el mes de julio del 2020 y el 12 de febrero de 2022, correspondiente a 3.225.268 personas, se afirma:

[...] si se compara la cantidad de inscriptos/as al ReNaTEP y al SIPA en términos geográficos, se observa que en 9 provincias (Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) del noreste y noroeste del país hay más inscripciones al registro de la economía popular que al empleo asalariado privado. (ReNaTEP, 2022: 11)

En el siguiente cuadro vemos la evolución de las altas de PUAM, que a la fecha superan los 240.000 beneficios, con más hombres que mujeres (se registran 224.029 varones frente a 24.153 mujeres) ya que permanece abierta la moratoria que permite que mujeres de entre 60 y 64 años accedan a la jubilación (MTEySS, 2022).

⁸ Este aspecto fue señalado en la presentación del proyecto de Ley Creación del Plan de Pagos de Deuda Previsional: “cabe destacar que cerca del 73% de las PUAM vigentes a marzo de 2022, cuenta con registros de aportes en el SIPA a partir de 1994” (Fernández Sagasti, Recalde, Di Tullio y Mayans, 2022).

Cuadro I
Altas PUAM por año

Año	Altas PUAM
2016	976.976
2017	30.068
2018	92.312
2019	137.043
2020	173.297
2021	209.105
2022 (junio)	248.182

Fuente: ANSES, Estadísticas de la Seguridad Social, I Trimestre 2022.

Resulta de interés presentar también la distribución por jurisdicciones en las que se encuentran las personas que reciben la PUAM.

Cuadro II
Pensión Universal para el Adulto Mayor según jurisdicción

Jurisdicción	Casos
Buenos Aires	91.479
CABA	14.527
Catamarca	1.979
Chaco	9.684
Chubut	2.463
Córdoba	21.563
Corrientes	8.479
Entre Ríos	6.814
Formosa	4.478
Jujuy	3.482
La Pampa	1.785
La Rioja	1.774
Mendoza	11.682

Cuadro II (cont.)

Misiones	8.423
Neuquén	3.457
Río Negro	4.270
Salta	8.102
San Juan	4.277
San Luis	3.199
Santa Cruz	1.096
Santa Fe	16.408
Santiago del Estero	7.262
Tierra del Fuego	703
Tucumán	10.775
No informado	21
TOTAL	248.182

Fuente: ANSES, Estadísticas de la Seguridad Social, I Trimestre 2022.

Por último, consideramos que debemos realizar algunas reflexiones sobre la terminología que utiliza la alianza Cambiemos, en particular, la utilización del término *universal* en la denominación de la PUAM. El término universal se asocia, en la literatura relativa a la seguridad social (Ferrera, 2006), a las prestaciones otorgadas con base en la condición de ciudadanía (a veces, residencia prolongada) financiadas con rentas generales y que otorgan prestaciones uniformes y suficientes, aunque modestas (Mesa-Lago, 1986). Históricamente, este modelo se contrapuso al modelo contributivo ‘bismarckiano’ en lo que respecta a quién debería ser protegido, al financiamiento, al nivel y tipo de las prestaciones otorgadas.

La universalización de prestaciones supone su extensión a sectores anteriormente no cubiertos (universalización de la cobertura), o a riesgos que no se atendían (universalización de los riesgos cubiertos). El caso de la PUAM es lo contrario: se contrapuso abiertamente a la modalidad de extensión de la cobertura previsional que se estableció con

las moratorias de 2005 y 2014. Las moratorias podrían ser denominadas procesos de ‘universalización de la cobertura previsional’ (Britos y Caro, 2019), mientras que la PUAM establece un sistema separado para atender a una población a la que, de ahora en más, se la distinguirá institucionalmente. Lo que caracteriza a la distinción es la restricción en los derechos que se les asigna a la población bajo la PUAM, por cuanto el monto de la pensión es el 80% de la jubilación mínima y no genera a su vez derecho a pensión, además de ser incompatible con el goce de cualquier otro beneficio previsional (contributivo o no contributivo), en un ataque deliberado a la posibilidad de contar con un doble beneficio y eliminando la prestación por sobrevivientes.

Por otra parte, la semántica de la universalidad en seguridad social remite a una protección garantizada que sea suficiente para poner a salvo de la pobreza. Sin embargo, la PUAM estipula una prestación que constituye el 80% de la jubilación mínima. Los mínimos son aquellas características de un derecho social (los contenidos mínimos de los derechos sociales) sin cuyo aseguramiento se desfigura la naturaleza de ese derecho. Por lo tanto, las políticas sociales que constituyen la expresión en bienes, servicios o transferencias monetarias y que garantizan o satisfacen esos derechos sociales, deben respetar esos contenidos mínimos. ¿Cómo puede calificarse de universal algo que está por debajo de los mínimos, en este caso, el monto mínimo de una jubilación? También es parte histórica del derecho a la seguridad social la cobertura de la sobrevivencia (se entiende en nuestro contexto que la jubilación protege de los riesgos ocasionados por vejez, invalidez y muerte, y contempla la protección de los sobrevivientes vinculados con los perceptores de la jubilación), lo que no se cumple en el caso de la PUAM ya que no otorga derecho a pensión, esto es, si muere la persona titular de la PUAM no se reconoce que pareja o hijos menores de edad o con discapacidad tengan derecho a recibir una proporción de ese ingreso. Claramente, se desconoce la interdependencia entre los miembros de un hogar y la participación conjunta en el sostenimiento de las condiciones de vida. Frente a la pérdida de un miembro que contara con la PUAM, se verificaría un empobrecimiento repentino y drástico de ese hogar.

Tomada aisladamente, la creación de la PUAM podría considerarse una medida progresiva ya que crea una prestación donde antes no la había. Pero el análisis de esta política debe hacerse en referencia al marco institucional preexistente: la vigencia de moratorias previsionales que otorgaban mayores derechos fulmina la pretensión de progresividad de esta medida, por el contrario, la eliminación de las moratorias *a cambio* de la PUAM representa una medida regresiva (Courtis, 2006) tanto en su faz normativa como en sus resultados, por cuanto la PUAM establece sustanciales menores derechos que las moratorias preexistentes para la población que no logró los 30 años de servicios con aportes previsionales.

La Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social y la propuesta de reforma previsional

La Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, de naturaleza tripartita y de carácter permanente, se creó en mayo de 2016 en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, a través de la Resolución N° 3/2016, “con el objetivo de *generar los consensos necesarios a partir de los cuales sentar las bases para una futura reformulación de la Seguridad Social*”. (MTEySS; 2018:1, las cursivas son nuestras). La Comisión estaría formada, según la normativa, por representantes de trabajadores y empleadores, así como por representantes de entidades estatales nacionales y provinciales que participarían de las sesiones con el fin de brindar información o asesoramiento respecto de los puntos correspondientes a su agenda de trabajo.⁹

⁹ Entre ellas se señalan la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Superintendencia de Servicios de Salud; Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), Administración Federal de Ingresos Públicos (Dirección General de Recursos de la Seguridad Social), Consejo Federal de Previsión Social y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

Las Memorias 2016 y 2017¹⁰ de la actividad desarrollada por la Comisión presentan los temas abordados en sus reuniones mensuales, y en particular, permiten observar los lineamientos propuestos por la gestión de Cambiemos con vistas a la reforma integral del sistema previsional. Hay temas recurrentes, que se reiteran en cada memoria, y configuran los nudos de la propuesta de reforma.

Según la Memoria de 2016, en las diez reuniones celebradas durante ese año participaron organizaciones de trabajadores¹¹, de empleadores¹², los organismos nacionales previstos en la Resolución, algunos organismos provinciales, invitados del Poder Judicial y de las comisiones del Congreso vinculadas con Seguridad Social, así como expertos/as en las temáticas. De acuerdo con la Memoria 2016, se abordaron grandes ejes como *Perfeccionamiento de la registración, fiscalización, recaudación y financiamiento de la Seguridad Social*, a cuyo interior destaca el tema “Identificar las fuentes de financiamiento de cada uno de los regímenes de la Seguridad Social, separando las prestaciones contributivas de las no contributivas. (MTEySS, 2017: 33; cursivas nuestras). En el eje *Mejoramiento de la*

¹⁰ No se han encontrado registros correspondientes a 2018 y 2019 entre las publicaciones del MTEySS.

¹¹ El listado de organizaciones de trabajadores es extensa: Confederación General del Trabajo (CGT); CTA de los Trabajadores (CTA-T); CTA Autónoma (CTA-A), 62 Organizaciones Peronistas; Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS); Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA); Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE); Unión Personal Civil de la Nación (UPCN); Asociación del Personal de los Organismos de Previsión Social (APOPS-ANSES), Unión Empleados de Justicia de la Nación (UEJN); Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF); Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), Federación de Asociaciones de Trabajadores de Sanidad Argentina (FATSA); Federación Obrera Ceramista de la Republica Arg. (FOCRA); Sindicato Gran Bs. As. Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS). (MTEySS, 2017: 37-38).

¹² Por cuenta de los empresarios, participaron la Unión Industrial Argentina (UIA); Cámara Argentina de Comercio (CAC); Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME); Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO); Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA); Argencon; Sociedad Rural Argentina (SRA). (MTEySS, 2017: 37).

calidad de las prestaciones previsionales, se advierte la direccionalidad de la reforma propuesta, en relación con

[...] *afirmar la importancia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor como un primer pilar previsional de protección social; mantener el requisito de 30 años de aportes para el acceso a la prestación previsional contributiva completa; crear una prestación proporcional que reconozca, a partir de un determinado mínimo, los años aportados para aquellas personas que en edad jubilatoria no reúnan los 30 años de aportes requeridos. (MTEySS, 2017: 34; cursivas nuestras)*

En lo que sigue, nos detendremos en los que consideramos los asuntos principales que introduce Cambiemos en orden a modificar el Sistema Previsional, los que en la Memoria de 2016 son planteados como “opiniones mayoritarias manifestadas por los representantes de las instituciones participantes” (MTEySS, 2017: 5). En primer lugar, se plantea reiteradamente en las Memorias 2016 y 2017 la propuesta de separar claramente las prestaciones contributivas de las no contributivas, diferenciando sus fuentes de financiamiento (Comisión 2017: 15). Esta insistencia en la separación de las fuentes de financiamiento y en los programas contributivos y no contributivos, parece orientada a problematizar el alcance de la cobertura no contributiva desplegada en el período 2003-2015, así como a restringir el financiamiento proveniente de rentas generales o de impuestos de afectación específica destinados a las prestaciones contributivas.¹³

Con respecto a los cambios estructurales propuestos, se afirma sin mayor fundamento que las modalidades de ampliación del acceso desarrolladas en el período 2003-2015 no aseguraron acceso *equitativo y sustentable* a la previsión social.

¹³ Es preciso señalar que los recursos propios de las prestaciones contributivas fueron, durante el período de gobierno de Cambiemos, objeto de múltiples cambios consistentes en reducciones de contribuciones patronales y establecimiento de bases no imponibles que redujeron esas contribuciones y también se modificó la estructura de los recursos provenientes de impuestos. Así, entendemos que la insistencia en una exclusiva dependencia de los recursos ‘propios’ de aportes y contribuciones prefiguraba una propuesta de ajuste del gasto público social en previsión.

Desde la Secretaría de Seguridad Social se planteó la importancia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) –establecida por la Ley N°27.260– como un primer pilar de protección social para este grupo poblacional. Al respecto, se indicó que las opciones de extensión de la Seguridad Social instrumentadas hasta el momento (Pensión No Contributiva por Vejez y Moratoria Previsional) exhiben marcadas dificultades para asegurar el acceso equitativo y sustentable a la cobertura social de los adultos mayores, fundamentando, en consecuencia, la creación de una prestación previsional de alcance universal. Por otra parte, se remarcó que la PUAM constituye un logro relevante en la construcción de un Sistema Nacional de Previsión Social de carácter integral y multipilar, basado en los principios de solidaridad, universalidad y equidad. En tal sentido, se señaló que la Pensión se complementará con un segundo pilar obligatorio, de carácter contributivo, que incentive la registración del trabajo por medio del reconocimiento de los aportes efectuados durante la vida laboral. Un tercer pilar, de carácter voluntario, podrá agregarse a los anteriores, permitiéndoles a los trabajadores con suficiente capacidad de ahorro la realización de cotizaciones adicionales a las obligadas, que serán administradas por organismos estatales o por instituciones sin fines de lucro. (MTEySS, 2017: 17)

Aquí aparece la reforma propuesta: por una parte, y como ‘primer pilar’ se encontraría la PUAM. Recordemos que es una pensión no contributiva, que no genera derechos hereditarios y consiste en el pago de una prestación monetaria del 80% de la jubilación mínima, accesible sólo a partir de los 65 años (tanto para hombres como para mujeres) y que resulta incompatible con otras prestaciones contributivas o no contributivas. Este pilar no contributivo sería destinado a quienes no lograron los 30 años de servicios con aportes. El ‘segundo pilar’ consistiría en dos fórmulas posibles: la *prestación contributiva completa* (para quienes cuentan con 30 años o más de servicios con aportes) y la *prestación contributiva proporcional* (para quienes cuentan con un umbral de aportes no especificado).

En el propio informe, al referirse al parámetro de 30 años de servicios con aportes como uno de los problemas principales para el acceso a las prestaciones contributivas, se afirma que “de acuerdo a las estadísticas presentadas, se determinó que alrededor

de tres cuartas partes de la población en edad de jubilarse exhibe estas dificultades (de lograr los años de servicios con aportes). (MTEySS 2017: 18; cursivas nuestras). A pesar de la evidencia, se afirma que:

[...] se indicó la importancia de mantener los 30 años de aportes actualmente requeridos para acceder a la prestación contributiva completa, considerando, de manera complementaria, la situación de aquellas personas que, al momento de cumplir con la edad jubilatoria no logran reunir los aportes requeridos. Para abordar este problema, se propuso crear una prestación proporcional de carácter contributivo que reconozca, a partir de un determinado mínimo, los años efectivamente aportados durante la edad activa. *Esta prestación proporcional sería complementaria a la Pensión Universal para el Adulto Mayor.* (MTEySS, 2017: 18; cursivas nuestras)

En la Memoria de 2017 se presenta con más precisión la propuesta de reforma basada en tres pilares, incluyéndose un tercer pilar basado en aportes voluntarios. A continuación, transcribimos extensamente la propuesta:

En primer lugar, un pilar no contributivo de protección social para personas de 65 años y más que no reúnan los años de aporte mínimos para acceder al pilar contributivo, cuya prestación es la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). En segundo lugar, un pilar contributivo conformado por un Beneficio Contributivo Proporcional (BCP), que incentive la registración laboral y reconozca –a partir de un mínimo– los años efectivamente aportados; y un Beneficio Contributivo Completo (BCC), que considere el esfuerzo contributivo de las personas que reúnan 30 años o más de aportes. Por último, un tercer pilar complementario de carácter voluntario, gestionado por organismos estatales o instituciones sin fines de lucro, que permitirá a los trabajadores con mayor capacidad de ahorro la realización de cotizaciones adicionales a las obligadas, posibilitando un incremento en el haber jubilatorio resultante. (MTEySS, 2018: 5)

También “se analizaron opciones de financiamiento, requisitos de acceso, determinación del monto de la prestación, actualización y movilidad de los beneficios” (MTEySS, 2018: 2). Al respecto, emergen nuevos elementos de la reforma completa que se estaba proponiendo, en particular, con respecto a la forma de cálculo del

haber inicial. Resulta de interés observar el nuevo lugar central que estaba llamada a ocupar la PUAM, por cuanto se la propone, en un 'sistema de pilares integrados' como se los denomina en el documento, como factor fijo sobre el cual se realizaría la ponderación de los años aportados para las otras prestaciones. Sin dudas, se trataría de una total transformación de los parámetros del actual sistema previsional, incluyendo un aumento de 5 años en la edad jubilatoria para las mujeres.

En la Memoria de 2017 se insertan notas aclaratorias, entre ellas, una nota crítica de la Central de los Trabajadores y Trabajadoras Argentinos (CTA) de los Trabajadores y CTA Autónoma, que despliega argumentaciones planteadas en las reuniones y que, según afirman, no fueron incorporadas al documento de la Memoria. Las CTA de los Trabajadores y Autónoma dejan asentados sus cuestionamientos. En primer lugar, sostienen que en la reunión de Comisión del 27 de junio de 2017 las centrales manifestaron su preocupación por

[...] mejorar el poder adquisitivo del haber jubilatorio, tener como punto de partida la no regresividad de derechos, impulsar un proceso inclusivo y tutelar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Además, dejamos explicitada nuestras objeciones en contra del aumento de la edad jubilatoria, del pilar de ahorro individual y los sesgos de género. (MTEySS, 2018: 35)

Con respecto a los lineamientos de la reforma propuesta, afirman

Es falso que nuestra organización haya consensuado el 'diseño de un Régimen Previsional construido por tres pilares' [...] En primer lugar, porque rechazamos la Pensión Universal para el Adulto Mayor como primer pilar ya que implica en sí un aumento de la edad jubilatoria de las mujeres, rebaja el haber mínimo garantizado y es incompatible con el derecho a otra pensión. En segundo lugar, entendemos que el régimen de reparto solidario consiste en el establecimiento de una prestación definida, reconociendo una tasa de sustitución del salario o renta presunta del trabajador/a autónomo/a y proporcional a la cantidad de años aportados, por encima del haber mínimo garantizado –que ya alcanzaba el 82% del salario mínimo, vital y móvil antes de la última modificación legal. Por último, manifestamos nuestra oposición terminante al pilar complementario y voluntario, dado que es

manifiestamente un régimen de capitalización individual en detrimento de la sustentabilidad del sistema previsional público y de reparto. (MTEySS, 2018: 35)

Con respecto a la PUAM, se realizan apreciaciones significativas y contrapuestas con la posición oficial que se desprende de la memoria. En este sentido,

[...] para las Centrales y Asociaciones Sindicales abajo firmantes, la PUAM provocará una verdadera pauperización de las condiciones de vida de las adultas y adultos mayores. Esto se debe a sus requisitos excluyentes de todos quienes no alcanzan los treinta años efectivos de aportes al sistema previsional que, como el mismo documento preliminar señala según el análisis de una cohorte poblacional por parte del propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, representan el 83% de las personas que alcanzan la edad legal de jubilación. Esto quiere decir que las moratorias fueron a la vez una forma de inclusión y de reconocimiento del cumplimiento parcial de ese requisito de aportes al sistema previsional, que fueron suspendidas a partir de la legislación promovida por este gobierno nacional (en especial las Leyes 27.260 y 27.426). (MTEySS, 2018: 36)

En relación con la insistencia en la separación de las fuentes de financiamiento, los trabajadores afirman que tales fuentes se encuentran ya separadas y ratifican la definición del Sistema Previsional Integrado Argentino como de 'reparto asistido', vale decir, que incluye financiamiento adicional a los aportes y contribuciones. También insisten en su rechazo a cualquier reducción de contribuciones patronales, planteo característico de las propuestas neoliberales que vinculan la disminución de las contribuciones con el aumento del empleo, algo que no se comprobó en ninguna de las ocasiones en las que se llevaron adelante tales propuestas. Además de cuestionar la denominación 'Beneficio Contributivo Completo', expresan también su rechazo a la 'opción de continuar en actividad hasta los setenta años', habilitada por el Artículo 7° de la Ley 27.426, evidente antesala de una elevación general de la edad jubilatoria. Finalmente, rechazan la conformación de la Comisión para la elaboración de un Código de la Seguridad Social ya que no se incluye en ella representación de trabajadores.

Consideramos que en lo reseñado se encuentra expresado el núcleo de la reforma propuesta por Cambiemos: el pilar no contributivo consistente en la PUAM (con las características que presentamos), al que se sumaría un pilar contributivo (completo o parcial, según los años de aportes logrados) y el pilar voluntario. Nada indica que el pilar voluntario no sea una reedición del sistema de Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión privadas de la década de los noventa. Reaparece, además, la idea de establecer una nueva fórmula de cálculo del haber inicial que, como ya observamos, desdibujaría la relación entre haberes en actividad y prestación previsional. Colocar a la PUAM como primer pilar del sistema previsional supone un aumento de la edad de retiro de las mujeres y a la vez, la eliminación del doble beneficio para todxs. Adicionalmente, supone la total modificación de la tasa de sustitución de ingresos de las y los trabajadores en su retiro, ingresos que ya no tendrían que ver con los ingresos de su actividad, sino con el monto de la PUAM y el complemento por los años aportes logrados. La propuesta consiste en un cambio radical de los parámetros del sistema, con potenciales consecuencias enormes en términos de retroceso de derechos (por ejemplo, a la suficiencia de las prestaciones, a una tasa de sustitución adecuada, al doble beneficio, a la cobertura de sobrevivencia y un aumento de la edad de retiro).

Reformas previsionales del período 2019-2022

El gobierno del Frente de Todos asumió en un contexto económico y social de crisis legada por la administración de Cambiemos. El nuevo experimento neoliberal finalizó con una crisis de deuda externa de proporciones inéditas, y con la incorporación del FMI nuevamente como principal acreedor (y representante de los acreedores privados), con injerencia en las decisiones de política doméstica y en particular, en la auditoría y orientación de los recursos y gastos del Estado nacional (Manzanelli y Basualdo, 2017). A los tres meses del inicio del mandato presidencial de Alberto Fernández (mediados de marzo de 2020) el gobierno enfrentó la emergencia sanitaria

derivada de la pandemia mundial por COVID-19, situación inesperada que debe incluirse en el análisis. El Decreto N° 297/20 dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” de la población, con la consiguiente restricción de actividades laborales.¹⁴

¹⁴ Entre las medidas más relevantes que se adoptaron, se estableció la prohibición de despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por Decreto 329/20, prorrogado en varias oportunidades hasta diciembre de 2021. Adicionalmente se tomaron múltiples medidas relacionadas con el sostenimiento de las relaciones laborales, los puestos de trabajo y los ingresos durante 2020 y 2021, con un enorme esfuerzo fiscal, sin contar los gastos en salud que debieron realizarse, en particular, con la construcción de infraestructura y la compra de equipos, insumos y vacunas. Entre las medidas más importantes, se estableció el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), aplicable a empresas que se hubieran visto afectadas en su facturación por el aislamiento social, consistente en la postergación del pago o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); el pago de un salario complementario a cargo del Estado Nacional para los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia del sector privado; créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, y aumento de los montos mínimo y máximo del seguro de desempleo para trabajadores. El Programa ATP alcanzó a alcanzó a más de 3 millones de personas empleadas en alrededor de 314.000 empresas durante 2020 (Decreto 674/2021). En noviembre de 2020 se creó el Programa de Recuperación Productiva REPRO II, programa destinado a sostener el empleo y la recuperación de las empresas consistente “en una suma dineraria individual y fija a abonar a los trabajadores y las trabajadoras, a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los empleadores y las empleadoras adheridos al Programa”, por dos meses y para empresas que en aquellas actividades que no sean consideradas críticas pero que se encuentren afectadas por la situación generada por la Pandemia del COVID-19 (Resolución 938/2020, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). En julio de 2022 el programa cubría a aproximadamente 600.000 trabajadores y trabajadoras de 100.000 empresas de sectores críticos (considerando Decreto 674/2021). Además, se reforzaron programas alimentarios, como la Tarjeta Alimentar, creada al comienzo de la gestión del Frente de Todos, prestación dirigida a personas con hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH, a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la asignación por embarazo, personas con discapacidad que reciben la AUH. Madres con 7 hijos o más que perciben Pensiones No Contributivas. Entre todas estas medidas, se destaca la creación, el 23 de marzo de 2020, del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), por Decreto 310/2020. El IFE se dirigió a otorgar un ingreso monetario a quienes “se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías ‘A’ y ‘B’; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares”, siempre que no fueran titulares de prestaciones por desempleo, otras prestaciones sociales, jubilaciones y pensiones. El cobro del IFE era compatible con el cobro de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y el programa Progresar. Se previó realizar un solo pago, pero la prolongación del aislamiento social y la situación socio económica llevó

En este marco tan complejo, la reconstrucción de las medidas desarrolladas en materia previsional adquiere relevancia, ya que a pesar de los numerosos problemas que tuvo que enfrentar el gobierno por la pandemia, la cuestión previsional tuvo un lugar destacado en la labor gubernamental y parlamentaria. En el contexto estrictamente vinculado a la pandemia, el gobierno estableció una pensión graciable (Ley 27.549 del año 2020), que otorgó

[...] una pensión vitalicia para familiares de profesionales, técnicos y auxiliares (gastronomía, limpieza, maestranza) y personal de salud, fuerzas armadas, actividad migratoria, aduana, bomberos y recolectores de residuos que hubieran fallecido a causa del COVID-19 mientras prestaban servicios durante la emergencia sanitaria entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2020. Las personas destinatarias son cónyuge/conviviente, hijas e hijos solteros hasta 21 años, hasta 25 años si percibían alimentos y sin límite de edad en caso de tener capacidades restringidas. Es compatible con cualquier otra prestación del SIPA e incompatible con otras pensiones no contributivas. La suma es equivalente a dos haberes mínimos. (ANSES, 2023: 66).

a que se abonara en tres oportunidades durante 2020, alcanzando en cada pago a 9 millones de personas. Adicionalmente, en 2022 se abonó una cuarta cuota del IFE.

Respecto a las políticas de transferencia directa de ingresos (y alivio al endeudamiento de los sectores vulnerables), el gobierno otorgó un bono extraordinario para perceptores de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE) de \$3.100 por cada hijo o hija: esta medida alcanzó a aproximadamente 4 millones de niños, niñas y adolescentes. Además, otorgó un bono extraordinario para personas jubiladas y pensionadas, específicamente para aquellas que cobran un sólo haber, hasta alcanzar los \$18.892, incluido el bono, medida que alcanzó a más de 4,3 millones de personas. Por otro lado, se condonaron las cuotas de los meses de abril y mayo para quienes tienen deudas con ANSES, del mismo modo que sucedió en los meses de enero, febrero y marzo. Es decir, se podrán pagar más adelante sin ningún tipo de sanción. Esta medida alcanzó a 4 millones y medio de personas que contrajeron deuda con ANSES (1,9 millones perceptores/as de AUH, 1,765 perceptores/as de jubilación y 830 mil perceptores/as de SUAF). También se acordó un bono de \$3.000 para casi 600 mil titulares de planes sociales como Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género; 2020: 5). Además, se fue prorrogando el vencimiento del seguro de desempleo hasta el 31 de diciembre de 2021 (Resolución 260/2020 MTEySS y posteriores). Adicionalmente, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSyP-PAMI) restableció la gratuidad de un número importante de medicamentos, gratuidad que había sido abolida durante la gestión de Cambiemos.

Abordaremos, en lo que sigue, las iniciativas y medidas adoptadas relativas al acceso al sistema previsional en orden de aparición: el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, la Jubilación Anticipada y la Ley de Plan de Pago de Deuda Previsional, ley aprobada por la Cámara de Senadores a fines de junio de 2022, y por la Cámara de Diputados en marzo de 2023, sancionada como Ley 27.705 Plan de pago de deuda previsional.

Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado.

Medida específica de reparación de desigualdades de género en el acceso a la previsión social

En julio de 2021 se publicó el Decreto 475/21 de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, que establece la incorporación en la Ley N° 24.241 (y modificatorias) que las mujeres y/o personas gestantes, a los fines de acreditar los servicios mínimos para alcanzar la Prestación Básica Universal, podrán computar un año de servicio por cada hijo y/o hija nacido/a vivo/a. En el caso de adopción de personas menores de edad, se podrán computar dos años de servicios por cada hijo y/o hija adoptado/a. Se reconoce un año de servicio adicional por cada hijo y/o hija con discapacidad, nacido vivo o adoptado siendo menor de edad. El decreto establece que podrán computar otros dos años adicionales de servicio por cada hijo y/o hija que haya nacido vivo o haya sido adoptado siendo menor de edad para las personas que hayan accedido a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social por el período mínimo de doce meses (continuos o discontinuos). También es computable a los fines de la acreditación de la condición de aportante para el logro de las Prestaciones de Retiro Transitorio por Invalidez o de la Pensión por Fallecimiento del afiliado o de la afiliada en actividad, el período correspondiente a la licencia por maternidad establecida por las leyes de alcance nacional y Convenios Colectivos de Trabajo. Adicionalmente, los plazos de licencia por maternidad y de estado de excedencia establecidos por las leyes de alcance nacional y por los Convenios Colectivos de Trabajo se

computarán como tiempo de servicio solo a los efectos de acreditar el derecho a una prestación previsional en todos los regímenes previsionales administrados por la ANSES, con el mismo carácter que los que desarrollaba la persona al momento de comenzar el usufructo de las mismas y siempre que se verifique que la mujer y/o persona gestante haya retornado a la misma actividad que realizaba al inicio de la licencia o del período de excedencia.¹⁵ En el siguiente cuadro, se resumen los años reconocidos en cada caso:

Cuadro III
Cantidad de años reconocidos como Aportes por Tareas de Cuidado

	Aportes reconocidos	Adicional por discapacidad	Adicional por AUH	Licencia por maternidad o excedencia
Hijo/a nacido/a con vida	1 año	+ 1 año	+ 2 años	El tiempo de uso efectivo de la licencia
Hijo/a adoptado/a	2 años	+ 1 año	+ 2 años	El tiempo de uso efectivo de la licencia

Fuente: ANSES (2022b: 28)

La política configura una innovación institucional relevante del período bajo estudio, tanto por las implicancias en cuanto al acceso a la jubilación para la población a la que va destinada, como por las características del decreto que la crea. El decreto está fundado en un análisis de información sobre las desigualdades de género en relación con el empleo y, por lo tanto, con las políticas contributivas, como las previsionales. Además de referirse a las moratorias previsionales de 2005 y 2014 como experiencias de inclusión previsional, en los considerandos se agrega que las moratorias tuvieron un efecto favorable para las mujeres, en la medida en que, hasta

¹⁵ Para el caso de que la persona no retome la actividad o lo haga en una distinta, los servicios se computarán como del régimen general.

2021, accedieron al 74% de las prestaciones otorgadas por esa vía. Se remarca la autonomía económica lograda por las mujeres a través de las moratorias, aspecto que hemos caracterizado como una desfamiliarización del bienestar de las mujeres mayores. En el decreto se afirma:

Que el trabajo productivo y reproductivo representan un conjunto de acciones igualmente necesarias para el desarrollo de la vida cotidiana y el sostenimiento de las sociedades, pero que sin embargo no gozan del mismo reconocimiento, de forma tal que las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas son un trabajo que queda invisibilizado, a pesar de su rol crucial para el funcionamiento de las sociedades en su conjunto. (Decreto 475/21)

Esta especificación de la perspectiva sobre el trabajo reproductivo en su carácter de *condición de fondo para la reproducción social* (Fraser, 2014) constituye una relevante asunción en el discurso jurídico político de la gestión estatal. El decreto hace referencia a que, a partir de la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en 2020, se pudieron detectar cerca de 150.000 mujeres que no contaban con cobertura previsional y se encontraban con los 60 años cumplidos. Este universo llamó la atención de las autoridades de la ANSES, por lo que se analizaron los registros administrativos de la seguridad social en relación con las mujeres que tuvieran entre 60 y 64 años, es decir, quienes no alcanzaban los 65 años necesarios para acceder a la PUAM. En ese análisis, la entidad identificó 310.000 mujeres de entre 60 y 64 años sin beneficios previsionales ni aportes suficientes para acceder a la jubilación.

La gestión de ANSES en el período de gobierno correspondiente al Frente de Todos se caracteriza por desarrollar estudios sobre las políticas que implementa, en los que se ponen de manifiesto tanto la información relevante que precedió a la toma de decisiones de política pública, como los principales aspectos conceptuales que las sustentan y se explicita la orientación de la intervención. En este caso, se pone de manifiesto la preocupación por las

brechas de género en el acceso a la seguridad social, que son definidas como

[...] experiencias estratificadas que impactan de manera diferenciada en función de otras condiciones, tales como la posición socioeconómica, el tipo de inserción laboral (formal o informal), las diferencias en cuanto a las posibilidades de contratar en el mercado o disponer de oferta pública para el cuidado de los miembros del hogar que lo requieren, entre otras. (ANSES, 2022b: 27)

El informe de ANSES sostiene que “a junio de 2022 [...] ya comenzaron a cobrar su jubilación obtenida gracias a períodos contabilizados por el cuidado de sus hijos e hijas 162 mil mujeres de todas las provincias de nuestro país. (ANSES, 2022b: 33).

En materia de explicitación de criterios de justicia (adicionales a la cuestión de las desigualdades de género en relación con las tareas de cuidado y reproductivas) en la elaboración de la política de intervención sobre las condiciones de acceso, se observan tres criterios según los cuales se asignan más años de aportes: en primer lugar, la consideración de la adopción como situación compleja “valorando el compromiso social que significa el acto de adoptar” (ANSES, 2022b: 28). Es decir, se reconoce la adopción como un hecho social relevante, que resulta de esta manera apoyado institucionalmente. En segundo término, se explicita que el cuidado de hijas/os con discapacidad requiere un compromiso de tiempo y dedicación mayor, en estas tareas de cuidado que recaen predominantemente sobre las mujeres, por lo que se reconoce un año adicional por este motivo. En tercer lugar, incorpora un criterio que podríamos denominar ‘antipobreza’ (Fraser, 2018) al reconocer que las desventajas laborales asociadas a la gestación y cuidado no están distribuidas uniformemente, sino que se acumulan con condiciones de clase, haciendo más compleja y desfavorable la situación de mujeres y personas gestantes en condiciones de vulnerabilidad o pobreza frente al empleo y el logro de historiales contributivos completos en materia previsional. De esta manera, otorgar períodos adicionales por hijos o hijas que hayan recibido la

Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), contribuye a la redistribución socioeconómica (Fraser, 2014).

El reconocimiento de aportes también se efectúa sobre las licencias por maternidad y por excedencia, que no se computaban como períodos de servicios con aportes en la actividad específica en que se desempeñaba la mujer o persona gestante, sino en el régimen general.^{16/17} Como parte de la innovación establecida en la política de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, ese período pasa a computarse como período de servicios con aportes registrados en correspondencia con la actividad, cargo y régimen en el que la persona desempeñaba su actividad hasta el otorgamiento de la licencia. En relación con la excedencia, ANSES señala que:

Por su parte, los períodos de excedencia por maternidad se encontraban explícitamente excluidos a los fines previsionales antes de la sanción del Decreto 475/21. Por ese período, la mujer o persona gestante no gozaba de salario ni asignación alguna. No reconocer ese tiempo a los fines previsionales significaba un doble perjuicio para las mujeres madres. Por un lado, porque dejan de percibir ingresos al momento de hacer uso del derecho a la licencia excedente; y por el otro, porque sufren una posterior penalización cuando solicitan su jubilación, ya que no cuentan con el reconocimiento de esos meses como períodos de servicios efectivamente cumplidos. (ANSES, 2022b: 30)

En el documento de ANSES se plantea asimismo que la moratoria previsional vigente para las mujeres de entre 60 y 64 años que permite cancelar aportes hasta 2003 (moratoria que vencía en julio de 2022 y fue prorrogada, como vimos, por Resolución 174/2022 de

¹⁶ La licencia por maternidad es una licencia *obligatoria*, que cubre un período antes, durante y después del parto. Su duración mínima es de 90 días corridos, aunque algunos convenios colectivos de trabajo reconocen una duración mayor. Durante la licencia, las trabajadoras o personas gestantes reciben un monto equivalente a su salario, monto que es abonado por la ANSES.

¹⁷ La licencia por estado de excedencia es una licencia *optativa*, que puede tomarse la mujer o persona gestante en forma inmediatamente posterior a la finalización de la licencia por maternidad, y puede ser de 3 o 6 meses. Esta es una licencia sin goce de haberes ni otro tipo de asignaciones. A partir de la nueva normativa, se incorporan estos períodos como períodos de servicios con aportes.

ANSES) se puede combinar con esta política de reconocimiento de años de aportes por tareas de cuidado, por lo que un número importante de mujeres podría acceder a la jubilación *complementando* estas dos medidas.

Como podemos observar, se trata de una medida orientada a modificar las condiciones de acceso a la política previsional, que recupera los debates y lineamientos en torno a la problemática de las desigualdades de género y la temática del cuidado, asuntos largamente planteados por los distintos colectivos feministas y que en el gobierno del Frente de Todos fueron incorporados transversalmente – con diferente intensidad y resultados– en esta gestión gubernamental que estableció el primer Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Esta modificación de las condiciones de acceso es una medida que articula dimensiones de género, clase y las experiencias de cuidado en materia de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, así como la complejidad de la adopción, medida que resulta progresiva en el campo previsional. Quizá los períodos reconocidos sean limitados para hacer justicia al tiempo requerido para el cuidado infantil, teniendo en cuenta la escasa oferta pública de calidad de ámbitos institucionales que presten estos servicios. Sin embargo, la medida aparece como una forma promisorio de modificar las condiciones de acceso a la previsión a favor de un colectivo al que se le exigen las mismas condiciones en materia de años de servicios con aporte que a los hombres, siendo que para mujeres y personas gestantes estas condiciones son más difíciles de cumplir por los obstáculos socio culturales, económicos e institucionales reseñados.

Prestación Anticipada

Otra modificación en las condiciones de acceso a la política previsional llevada a cabo durante el período de gobierno del Frente de Todos fue el Decreto 674/2021 de ANSES del 29/9/21, que estableció –con carácter extraordinario y durante un período restringido– una *versión mejorada* de la Jubilación Anticipada que se había desarrollado durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2005 (Ley

25.994).¹⁸ El decreto establece que los hombres que hayan cumplido sesenta años de edad, y las mujeres que hayan cumplido 55 años de edad, que cuenten con 30 años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el régimen de reciprocidad y que acrediten encontrarse en situación de desempleo al día 30 de junio de 2021, accederán a la Prestación Anticipada, consistente en el 80% del haber calculado a la fecha de solicitud de acuerdo a las normas vigentes para tal cálculo (monto que no podrá ser menor al haber mínimo garantizado en la Ley N° 24.421). Al cumplir el requisito de edad, pasarán a percibir automáticamente el 100% del haber correspondiente. Esta Prestación Anticipada, por su carácter extraordinario, sólo podrá ser solicitada dentro de los dos años desde la fecha de entrada en vigor del Decreto de creación.¹⁹ La Prestación Anticipada reconoce el derecho a pensión, y su goce es incompatible con la realización de actividades remuneradas en relación de dependencia o por cuenta propia y con otros beneficios previsionales contributivos o no contributivos, así como con la titularidad de planes sociales nacionales, provinciales o municipales.

El decreto presenta el relevamiento propio de la ANSES que permite cuantificar el universo potencial de personas destinatarias de la medida: más de 330.000 personas ya cuentan con 30 o más años de aportes al SIPA pero aún no cumplen con la edad jubilatoria. De este universo, una gran parte de las personas continúan en actividad, pero hay una parte de esta población que no registra ingresos y posee una edad cercana a la edad jubilatoria del régimen

¹⁸ Señalamos que la Prestación Anticipada es una versión mejorada de la Jubilación Anticipada de 2005, por cuanto ésta otorgaba un 50% de la jubilación a las personas que ya contaran con los 30 años de servicios con aportes, tuvieran hasta cinco años menos que la edad mínima para obtener el beneficio y se encontraran desocupadas; mientras que la nueva Prestación Anticipada reconoce, bajo los mismos criterios de otorgamiento, un 80% del monto de la jubilación completa. En los ambos casos, al cumplirse la edad mínima (60 años para las mujeres y 65 para los hombres) se accede automáticamente al haber jubilatorio completo.

¹⁹ En este aspecto, retoma también los lineamientos de la Ley 25.994.

general. El universo de referencia, por otra parte, es predominantemente masculino, ha trabajado en relación de dependencia en su mayor parte y en los últimos tres años se encuentra desempleado.

Entre las consideraciones relevantes que fundamentan el decreto, se encuentra una amplia referencia a información estadística que muestra las dificultades de reinserción laboral de las y los trabajadores de edad, lo que lo torna un colectivo vulnerable. Además, el Decreto se fundamenta en los compromisos asumidos por Argentina en relación con la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (aprobada por Ley N° 27.360).

Como señalamos anteriormente, una característica de la gestión de ANSES en este período es que los decretos presentan información relevante, propia o de otras dependencias nacionales, así como referencias teóricas a la problemática, además de recurrir ampliamente a los distintos instrumentos internacionales que reconocen derechos humanos. Otra característica de interés es la producción de documentos de análisis de las nuevas políticas desarrolladas, donde se profundiza en la fundamentación conceptual y empírica, dando lugar a una interesante explicitación de los criterios técnicos y teórico-políticos que están en la base de las medidas. En este sentido, el *Informe Jubilación Anticipada. Desempleo y acceso a la seguridad social en las personas mayores de 55 años* (ANSES, 2021b) recorre los principales indicadores de pérdida de puestos de trabajo asalariados durante el período 2016-2019. Así, “durante el período 2016-2019, según datos del MTEySS, se registra la destrucción de 226 mil puestos de trabajo asalariados del sector privado” (ANSES, 2021b: 18). Si bien el impacto de la medida en términos de cantidad de personas afectadas es relativamente bajo, aborda una situación crítica que involucra fundamentalmente a trabajadores hombres. En cuanto al universo de trabajadores, se plantea que

[...] de la información recopilada, se registró la existencia de alrededor de 21 mil personas que ya contaban con 30 años de servicios con aportes, que estaban desocupadas y sin ningún tipo de ingresos, y

que se encontraban a 5 años o menos de cumplir la edad jubilatoria (que es 60 años para las mujeres y, 65 años para los varones). Se trataba mayoritariamente de varones, con trayectorias de empleos registrados en relación de dependencia (un tercio de ellos, con sus últimas cotizaciones en el sector industrial) que fueron, en su mayoría, cesados en el período 2016-2019. (ANSES, 2022c: 8)

Como puede apreciarse en este caso, la modificación de las condiciones de acceso a la previsión se formula flexibilizando el parámetro de la edad, y su impacto se produce centralmente en la cobertura de hombres (aunque no es una medida con distinciones basadas en el género, como el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado). Recupera la experiencia de la Jubilación Anticipada del período kirchnerista, en un momento de crisis y retracción del empleo, como señalamos, mejorando el nivel de sustitución de ingresos con respecto a esa experiencia.

Ley de creación del Plan de Pago de Deuda Previsional

Por último, presentamos la medida de mayor alcance cuantitativo en lo que respecta a la modificación de las condiciones de acceso al sistema previsional y, por lo tanto, de su cobertura, ya que se estima que esta ley permitirá que alrededor de 1.500.000 personas de todo el país regularicen su situación y accedan a la jubilación. En junio de 2022 se aprobó en el Senado de la Nación el proyecto de creación del *Plan de Pagos de Deuda Previsional* elaborado por los senadores Anabel Fernández Sagasti y Mariano Recalde (Frente de Todos)²⁰ con 38 votos afirmativos, 6 abstenciones y 18 votos negativos.²¹ Recién el 28 de febrero de 2023 fue aprobado en

²⁰ Honorable Senado de la Nación, Diario de sesiones Orden del día N° 96/22 (<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/2192/descargarDiario>).

²¹ A la media sanción del proyecto de ley por parte del Senado de la Nación, se agregó la prórroga de la moratoria vigente para las mujeres hasta el 31 de diciembre de 2022, por Resolución 174/2022 de ANSES. Entre tanto, el Fondo Monetario Internacional advertía que [...] una nueva iniciativa está siendo considerada por el Congreso dirigida a introducir otra costosa moratoria previsional, en la que el acceso a una jubilación contributiva plena será otorgado a quienes estén cerca de la edad de

la Cámara de Diputados de la Nación, con 134 votos afirmativos y 107 negativos y la iniciativa es la Ley 27.705 Plan de Pago de Deuda Previsional. Fue reglamentada por Decreto 173/2023 a fines de marzo de 2023. Este proyecto, a diferencia de las medidas que reseñamos anteriormente, no fue elaborado ni presentado por el Poder Ejecutivo, sino por senadorxs y diputadxs vinculadxs al kirchnerismo, en el contexto de diferencias políticas entre las fuerzas integrantes del frente en el gobierno.

La Ley 27.705 crea el Plan de pago de deuda previsional, que consta de dos instrumentos: a) la Unidad de pago de deuda previsional (Unidad de pago en adelante) y b) la Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad (Unidad de cancelación, en adelante), ambas destinadas al ingreso de aportes previsionales para el logro de la jubilación.

a) Unidad de pago de deuda previsional

La Unidad de pago, que regirá por dos años desde la fecha de su entrada en vigencia (pudiendo ser prorrogada por dos años más), podrá ser adquirida por las personas que *hayan cumplido la edad jubilatoria* (o la cumplan en el transcurso de su vigencia).²² Los aportes que se podrán cancelar son los correspondientes a períodos desde los 18 años de la persona hasta diciembre de 2008 inclusive, en los cuales las personas deben haber residido en el país y no haber “prestado servicios bajo relación de dependencia registrada y/o en carácter de autónomo/a y/o monotributista” (Ley 27.705, Art. 3°).

retiro pero les falten los 30 años necesarios de contribuciones (los años faltantes serán completados a través de un esquema de pago financiado por los futuros beneficios jubilatorios) (IMF, 2022b: 13).

²² También podrán adquirirla derechohabientes del o la causante (en el caso de la pensión por fallecimiento), siempre que existiera inscripción previa al deceso de la o del causante “como afiliado o afiliada al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), formalizada y registrada ante la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) o la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), según el período que corresponda” (Ley 27.705, Art. 5°).

Cada Unidad de pago representa un mes de servicios y su adquisición se realiza al único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU). Su valor será equivalente al 29% de la base mínima imponible de la remuneración establecida por el artículo 9° de la Ley 24.241 y sus modificatorias, vigente a la fecha de solicitud, independientemente del período al que se aplique (Ley 27.705, Art. 8°). Las unidades de pago podrán cancelarse hasta en un máximo de 120 cuotas mensuales que se descontarán de la prestación obtenida a través del programa y estarán sujetas a la movilidad establecida por el artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias (Ley 27.705, Art. 10°).²³ La ANSES establecerá en cada caso la cantidad de unidades de pago necesarias para cancelar los años de servicio; la cantidad de cuotas; y actuará como agente de retención de estas. También estará a cargo de la evaluación socioeconómica de las ciudadanas y ciudadanos que soliciten acceder a la Unidad de pago.²⁴ El artículo 12° establece la incompatibilidad del Plan de pagos con otros planes sociales (la reglamentación aclara que se refiere a aquellos que tengan naturaleza sociolaboral). También resulta incompatible con toda otra prestación previsional (contributiva o no contributiva) “salvo en el caso en que la única prestación que la o el titular perciba a la fecha de solicitud fuera contributiva y su importe no supere el importe equivalente a una jubilación mínima vigente a la fecha de solicitud de la

²³ El decreto reglamentario establece que las cuotas no deberán exceder el 30% del monto vigente del haber mínimo garantizado al que hace referencia el artículo 125 de la Ley 24.241, manteniéndose esa proporcionalidad durante el tiempo.

²⁴ El decreto reglamentario aclara las dimensiones objetivas: a) Ingresos brutos anuales percibidos por la persona solicitante; b) Manifestación patrimonial en las declaraciones juradas del Impuesto sobre los Bienes Personales, y/o la tenencia de bienes informados por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, y/o la tenencia de bienes informados por la Administración Nacional de Aviación Civil, y/o la tenencia de embarcaciones informada por la Prefectura Naval Argentina; c) Gastos y/o consumos. A tal fin, serán tenidos en cuenta los gastos efectuados con tarjetas de crédito y/o débito. (Decreto 173/2023). En el decreto reglamentario se establece que quienes excedan los parámetros objetivos de la evaluación socioeconómica podrán saldar la deuda en un solo pago, que no será deducible del haber jubilatorio obtenido a través del plan de pagos.

prestación". La persona que se encuentre en una situación de incompatibilidad deberá darse de baja del beneficio incompatible en forma previa a solicitar la prestación de referencia. Esto habilitaría que las personas que se encuentran percibiendo la PUAM renuncien a esa pensión a cambio de la jubilación. En los casos de titulares que perciban una única prestación contributiva de un monto mayor al establecido, cumpliendo con los demás requisitos, deberá abonar en un solo pago la totalidad de las unidades de pago de deuda previsional, que no podrá descontarse del haber previsional.

b) Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad

Por otra parte, la ley crea un novedoso instrumento, denominado Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad. Esta Unidad de cancelación tiene como finalidad "computar como servicios para el acceso a las prestaciones previsionales en aquellos períodos en los que la persona no haya prestado servicios bajo relación de dependencia registrada y/o en carácter de autónomo/a y/o monotributista" (Artículo 15°) y siempre que los períodos sean anteriores al 31 de marzo de 2012.

Las personas que podrán acceder a la Unidad de cancelación son mujeres mayores de 50 años y menores de 60 años, y hombres mayores de 55 y menores de 65, que acrediten ingresos que les permitan justificar el pago de la Unidad de cancelación. Deben haber residido en el país durante el o los períodos que proponen cancelar y no haber trabajado en relación de dependencia registrada o como autónomos o monotributistas durante ese lapso, que abarca desde que cumplieron 18 años hasta el 31 de marzo de 2012. Cada Unidad de cancelación, al igual que la Unidad de pago, tendrá un valor del 29% de la base mínima imponible de remuneración establecida por el artículo 9° de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, "y se computará como UN (1) mes de servicio para el cómputo de la Prestación Básica Universal (PBU), correspondiente al período que fuera imputado, el cual será registrado

en la historia laboral del ciudadano o de la ciudadana” (Ley 27705; Art. 17°). El valor de cada Unidad de cancelación se considerará al valor vigente en el mes que se abona, más allá de a qué período pasado se aplique.

Se trata, en síntesis, de una ley que contempla una moratoria a través de la Unidad de pago para quienes cuentan con la edad jubilatoria y carecen de los aportes suficientes para lograr la jubilación, que extiende las posibilidades de cancelación de deuda hasta diciembre de 2008 inclusive, en muy similares condiciones que la última en vigencia (la moratoria de 2014, su vigencia al momento de aprobación de esta ley era sólo para mujeres). La ley introduce una novedad, consistente en la posibilidad que otorga a personas que están a diez o menos años de la edad jubilatoria y a las que les faltan años de aportes, de poder cancelar esa deuda en los próximos años a través de la Unidad de cancelación, extendiendo el período desde los 18 años de la persona hasta 2012. En ambos casos, se trata de facilitar el acceso a la prestación consistente en una jubilación mínima en el régimen general, con derechos hereditarios y el acceso al seguro de salud que provee el INSSJyP-PAMI. En términos cuantitativos, en la presentación del proyecto en el Senado la senadora Di Tullio sostuvo

Especialmente les hablo a las senadoras de todas las provincias de la Argentina, porque de esas 800.000 personas que están en condiciones de jubilarse, alrededor de 477.000 son mujeres y aproximadamente 295.000 son varones. Entre las personas que están en condiciones de jubilarse, según los cálculos de la ANSES [...] hay 522.000 mujeres de cincuenta a cincuenta y nueve años que están en actividad, a las que podemos darle la posibilidad de pagar deuda previsional que ya tiene y seguir en actividad; y 327.000 varones de cincuenta y cinco a sesenta y cuatro años. (Honorable Senado de la Nación, 2022: 25)

Conclusiones

A lo largo de esta extensa revisión de las medidas tomadas por los gobiernos de Cambiemos y del Frente de Todos, pusimos de manifiesto la centralidad otorgada por ambos a la política previsional. Podríamos considerar que la política previsional se convirtió en un especial campo de disputa en el que se escenificaron orientaciones marcadamente diferentes en relación con el acceso a la previsión.

En lo que respecta al gobierno de Cambiemos, mostramos retrocesos relevantes en las condiciones de acceso a la previsión social, a través de la creación de una institucionalidad diferenciada y separada del régimen general de jubilaciones para quienes no lograron un historial contributivo completo, con la creación de la PUAM. Esta pensión aún no alcanzó su máxima expresión en la cobertura, puesto que durante el período analizado se mantuvo y prorrogó la posibilidad de lograr la jubilación a través de la moratoria vigente para mujeres de entre 60 y 64 años, y se aprobó en 2023 la Ley de Plan de Pagos de Deuda Previsional. Sin embargo, ya contamos con más de 240.000 pensionados bajo PUAM. Por cierto, los beneficios se concentran en las provincias y regiones con mayores problemas de empleo registrado, contribuyendo a una inequívoca dualización de la protección social para este segmento etéreo. Esta pensión fue desarrollada en contraposición con las moratorias previsionales del período kirchnerista, y condensan la concepción de Cambiemos acerca de la naturaleza diferenciada que deben poseer las prestaciones para quienes no lograron un historial contributivo completo. Insistimos en que la PUAM representa un claro ejemplo de regresividad en la política previsional, en tanto atribuye menores derechos (un 80% de la jubilación mínima, sin derechos hereditarios y prohibiendo contar con doble beneficio) a quienes la reciben, elevando en 5 años la edad para que las mujeres puedan percibir esta prestación. También sostuvimos que, gracias a esos aspectos menoscabados de la protección social, un efecto adicional será la familiarización del bienestar.

Entre las propuestas de Cambiemos, nos detuvimos en el proyecto de reforma integral del sistema previsional que estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social bajo ese gobierno, propuesta que no fue concretada, pero continuó animando las argumentaciones y posicionamientos en los debates parlamentarios posteriores. Esa propuesta, cuyos lineamientos pudimos conocer a través de las Memorias de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, sitúa a la PUAM en un lugar privilegiado, como un pilar básico (a la manera de la Prestación Básica Universal del SIPA) sobre el cual luego se podrían adicionar un pilar contributivo (ya sea una prestación proporcional a los años de servicios con aportes, o una prestación completa, para quienes tuvieran los 30 años exigidos), más un pilar voluntario. Esta propuesta de reforma integral del sistema previsional resulta sumamente inquietante, ya que deja a la luz un esbozo de redefinición completa de la fórmula de cálculo de los haberes, los derechos hereditarios, la tasa de sustitución de ingresos y la edad de retro. La presentamos ampliamente en el apartado, recuperando las perspectivas contrapuestas entre el MTEySS y las dos CTA, únicas voces críticas en ese consejo multiactoral.

El balance de la intervención de Cambiemos sobre el acceso a la previsión presenta la complejidad de que en su gestión fue creada una política social específicamente dirigida a la incorporación de la población que no logra completar los 30 años de servicios con aportes, a la que, además, se le asignó la denominación de *universal*, concepto caro en el análisis de políticas sociales. Sin embargo, pudimos advertir que esa medida se realizó clausurando las moratorias previsionales previas, que atendían la misma problemática incorporando a las personas al régimen general de jubilaciones del SIPA. En ese sentido, la evaluamos como regresiva, por ofrecer menores derechos que la medida a la que sustituye, y por producir, en términos de resultados, una menor cobertura vertical de las prestaciones. Resulta cuando menos significativo el uso del lenguaje de derechos y la retórica de la universalidad para hacer algo que va en sentido opuesto, lo que advierte sobre que en este campo

ciertos términos y conceptos han adquirido relevancia y centralidad, aunque se los utilice de modos cuestionables.

En lo que respecta a las medidas relacionadas con el acceso durante el gobierno del Frente de Todos, en el complejo marco en el que se desempeñó (su mandato estuvo signado por la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas y sociales) produjo innovaciones institucionales orientadas a favorecer el acceso de las personas al régimen previsional general. Nos detuvimos en la innovación que representa el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, una política orientada por criterios de justicia de género, clase y otras condiciones sociales relevantes. Esa medida, asociada a las moratorias y planes de pago de deuda previsional sin dudas contribuirá a que mujeres madres y personas gestantes, que encuentran dificultades estructurales para acceder a la jubilación, puedan hacerlo. También presentamos la reedición de la jubilación anticipada, medida significativa que permitió el acceso al sistema previsional para personas con aportes completos, pero sin la edad necesaria, que estuvieran desocupadas y a cinco o menos años de la edad requerida. Si bien esta medida no tuvo un impacto cuantitativo amplio, permitió atender una situación por la que atravesaban fundamentalmente hombres desocupados en el contexto de la crisis económica derivada tanto de la administración de Cambiemos como de la pandemia de COVID-19.

La tercera medida (con gran impacto cuantitativo) que presentamos es la aprobación de la Ley Plan de Pagos de Deuda Previsional, que representa un nuevo esfuerzo por facilitar el acceso al SIPA para personas con aportes insuficientes, con una innovación importante: la posibilidad de cancelar períodos adeudados en forma anticipada para personas que se encuentran a 10 años o menos de la edad de retiro y saben que no alcanzarán los 30 años de servicios con aportes. Podemos señalar que estas tres medidas se orientaron a lograr el acceso de distintos sectores a la previsión, sosteniendo el valor de integrarlos en un arreglo institucional único. En la práctica, aportan a la efectiva universalización de la cobertura previsional para adultos

mayores, aunque se trata de medidas temporarias (salvo el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado), ya que poseen una duración limitada en el tiempo.

Como es fácil de apreciar, se trata de un devenir con final abierto. Si la previsión social está en el centro de debates y contraposiciones entre las fuerzas políticas mayoritarias, su evolución y en particular, las transformaciones en las condiciones de acceso seguirán en disputa en el próximo gobierno que surja del voto popular en las próximas elecciones, a 40 años de la recuperación de la democracia.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ANSES (2011). Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad. *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Buenos Aires: Autor. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_La%20inclusi%C3%B3n%20social.pdf
- ANSES (2021, mayo). *Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social*. Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento, Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires: Autor. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Impacto%20de%20las%20brechas.pdf
- ANSES (2022a, 1º trimestre). *Informe de Estadísticas de la Seguridad Social*. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires: Autor. <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/archivo/2022-07/Informe%20de%20Estadisticas%20de%20la%20SS%20I%20Trimestre%202022.pdf>
- ANSES (2022b, julio). *Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Diagnóstico, fundamentos, diseño y resultados a un año de su implementación*. Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento, Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires: Autor. <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files>

/2024-06/DT_Reconocimiento%2520de%2520Aportes%2520por%2520Tareas%2520de%2520Cuidado%5B1%5D.pdf

ANSES (2022c, abril). *Jubilación Anticipada. Desempleo y acceso a la seguridad social en las personas mayores de 55 años*. Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento, Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires: Autor. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2024-06/DT%2520Jubilaci%C3%B3n%2520y%2520Desempleo_0%5B1%5D.pdf

ANSES (2023). *Marco Conceptual del Sistema Integrado Previsional Argentino* [Edición 2023]. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires: Autor. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2024-05/Marco%20Conceptual%20del%20SIPA_Edici%C3%B3n%202023_V%20digital.pdf

Beccaria, A. y Danani, C. (2015). *El camino argentino para la expansión de la cobertura provisional: fundamentos, condiciones y efectos en la protección de las moratorias previsionales argentinas de los años 2005 y 2014*. 15º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. https://aset.org.ar/congresos-antteriores/12/ponencias/14_Danani.pdf

Bertranou, F. et al. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F.; Casali, P. y Cetrángolo, O. (2018). ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. *Informes Técnicos OIT Cono Sur*, (9).

Britos, N. y Caro, R. (2018). Transformaciones regresivas en seguridad social. El caso de las pensiones no contributivas. *Cuadernos de Coyuntura*, Serie Desigualdades, (2), 31-36 (Córdoba: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba).

Britos, N. y Caro, R. (2019). Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la Alianza Cambiemos. En M. Nazareno, S. Segura y G. Vázquez (eds.), *'Pasaron cosas'. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Editorial Brujas / Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

- Calabria, A. y Gaiada, J. (2019). *Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución*. LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP). Bahía Blanca: AAEP. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/122926/Documento_completo.pdfPDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Courtis, C. (2006). *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar* [trad. de Begoña Arregui Luco]. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim / IVEI.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* [trad. de Francisco Ramos]. Barcelona: Ariel.
- Ferrera, M. (2006). *Modelli di solidarieta. Política e riforme social nelle democrazie*. Bologna: Società Editrice Il Mulino.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia* [trad. de Antoni Martínez Riu]. Barcelona: Herder.
- Fraser, N. (2014, mayo-junio). Tras la morada oculta de Marx. Por una concepción ampliada del capitalismo. *New Left Review* (Segunda Época), (86).
- Fraser, N. (2018). *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el estado a la crisis neoliberal* [trad. Cristina Piña Aldao]. Quito / Madrid: Traficantes de Sueños.
- Fraser, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda* [trad. de Cristina Piña Aldao y Juan Mari Madariaga]. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Grushka, C.; Gaiada, J. y Calabria, A. (2016). *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*. Buenos Aires: ANSES.
- H. Cámara de Diputados de la Nación (2023). *Diario de Sesiones*. 17ª Reunión, 2ª Sesión Ordinaria de prórroga (especial), Febrero 28 de 2023.

- H. Senado de la Nación (2022). *Diario de sesiones* [Orden del día N° 96/22]. Período 140º, 7ª Reunión, 1ª Sesión Ordinaria, 30 de junio de 2022.
- Internacional Monetary Fund (2022a, march). *Argentina Staff Report for the 2022 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Staff Supplements*. IMF Country Report No. 22/92. Washington, D.C.: Autor.
- Internacional Monetary Fund (2022b, june). *Argentina First Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; Staff Statement; and Statement by the Executive Director for Argentina*. IMF Country Report No. 22/92. Washington, D.C.: Autor.
- Internacional Monetary Fund (2018, october). *IMF Country Report No. 18/297*. Washington, D.C.: Autor.
- Internacional Monetary Fund (2016, november). *Argentina Selected Issues*. IMF Country Report No. 16/347. Washington, D.C.: Autor.
- Internacional Monetary Fund (2016, november). *Argentina 2016 Article IV Consultation - Press release; Staff report; and statement by the executive director for Argentina*. IMF Country Report No.16/346. Washington, D.C.: Autor.
- Lo Vuolo, R. (2007). Un siglo de previsión social. En S. Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II. Buenos Aires: Edhasa.
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2017). La deuda externa de Macri en perspectiva histórica. *Voces en el Fénix*, 64(8-2017), 18-25 (Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires).
- Mareño Sempertegui, M. y Britos, N. (2020, noviembre). Transformaciones normativas recientes en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina. *GAPP. Nueva época*, (24).
- Mesa-Lago, C. (1986). Seguridad social y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (28).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017). *Memoria de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social. Año 2016*. Secretaría de Seguridad Social. Buenos Aires: Autor.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/seguridad_social_memoria_2016_cnepsmvm.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018). *Memoria de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social. Año 2017*. Secretaría de Seguridad Social. Buenos Aires: Autor. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/seguridad_social_memoria_2017_cnepsmvm.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 2022/06*. Secretaría de Seguridad Social. Buenos Aires: Autor. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Recalde, M.; Di Tullio, J. y Mayans, J. (2022). Fundamentos del Proyecto de *Ley Creación del Plan de Pagos de Deuda Previsional*. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/957.22/S/PL>

RENATEP (2022). *Características laborales y productivas en la economía popular*. Informe abril 2022 / Datos a febrero 2022. Buenos Aires: Autor. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe_-_renatep_-_abril_2022.pdf

Capítulo 3

EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PERSONAS CATALOGADAS COMO DISCAPACITADAS EN ARGENTINA.

Una aproximación a sus recientes transformaciones a partir del análisis normativo*

Mauricio Mareño Sempertegui

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo analizar las transformaciones acaecidas en el derecho a la seguridad social de las personas referenciadas como discapacitadas en Argentina, focalizando la mirada en la política de pensiones no contributivas por invalidez entre los años 2003 y 2021. A partir del análisis del marco normativo, se examinan las medidas tomadas por el Estado en tres períodos. Por un lado, el período 2003-2015, caracterizado por la expansión de la cobertura que supuso una *mejora progresiva* en el derecho a la seguridad social para esta población, mejora que presentó escasa institucionalidad ya que no fue el resultado de la derogación de una normativa anticonvencional (Decreto Reglamentario N° 432/1997). Por el otro, el período 2015-2019 en el que, a partir de la adopción de una serie de *medidas regresivas*, tanto a nivel normativo como en los resultados de la política de pensiones por invalidez, se ejecuta una masiva

* El contenido de la Introducción y del análisis del período 2003-2019, que se presenta en este trabajo, fue publicado, con algunas modificaciones, en: Mareño Sempertegui, M., & Britos, N. (2020). Transformaciones normativas recientes en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (24), 86–105. <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10732>

suspensión y baja de prestaciones, restringiéndose así el derecho a la seguridad social para este grupo poblacional. Finalmente, el período 2019-2021, en el que se procura cumplimentar la *obligación de progresividad* del derecho a la seguridad social de este sector poblacional, en un contexto excepcional por la pandemia del COVID-19. En este periodo, las transformaciones progresivas, coexistieron –de manera paradójal– con disposiciones regresivas.

Se señala que la no derogación de una normativa nacional que transgrede estándares internacionales de derechos humanos constituyó un acto de omisión por parte de los gobiernos de los tres períodos analizados.

Introducción

Uno de los componentes más relevantes de la intervención social del Estado lo constituye el núcleo de la seguridad social. Históricamente, este núcleo estuvo dirigido a la protección de los trabajadores asalariados (y sus dependientes) ante contingencias que les impidieran mantener sus ingresos a través de su actividad laboral. Como indican la OIT (OIT, 2002) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, 2008), las ramas de la seguridad social son: atención de salud; enfermedad; vejez; desempleo; accidentes laborales; prestaciones familiares; maternidad; discapacidad; sobrevivientes y huérfanos. La historia de las políticas de seguridad social en Argentina es muy rica y compleja (Bertranou et al., 2011; Golbert y Roca, 2010). El derecho a la seguridad social fue reconocido en la Constitución Nacional de 1949; posteriormente fue incorporado como parte del artículo 14 bis de la Constitución Nacional de 1957 y la Constitución Nacional de 1994. En esta Constitución además se incorporaron Declaraciones, Convenciones y Pactos Internacionales de Derechos Humanos en el artículo 75 inciso 22 que explícitamente reconocen el derecho a la seguridad social y amplían el contenido y alcances de este derecho,

entre ellos la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Artículo 28).¹

La inclusión de los instrumentos internacionales también implica asumir las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, entre las que destaca la obligación de adoptar *progresivamente* todas las medidas que conduzcan al goce de los derechos sociales para toda la población, utilizando para ello el máximo de los recursos disponibles. La contracara de la obligación de progresividad es la *prohibición de regresividad* o retroceso. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos sociales vigentes, o de abolir los derechos ya existentes. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en la Observación General 3, “cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone” (Comité DESC, Observación General 3, párrafo 9). Según Courtis (2006), la regresividad puede aplicarse a normas jurídicas o a los resultados de políticas públicas. En cuanto a la regresividad normativa o jurídica, “para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior” (4). En lo que respecta a evaluar la regresividad de resultados en materia de políticas públicas, “la política pública desarrollada por el Estado es regresiva cuando sus

¹ Esta Convención es un instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas destinado a proteger los derechos y la dignidad de este sector poblacional. Los países signatarios de la Convención tienen la obligación de promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de estas personas y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley. La República Argentina adoptó esta Convención mediante la aprobación de la Ley 26.378, el 21 de mayo de 2008. Posteriormente a través de la Ley 27.044 de 2014 se le otorgó jerarquía constitucional.

resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro” (ibíd.).

Este capítulo se refiere sólo a las Pensiones No Contributivas por invalidez, que forman parte de la seguridad social en Argentina y fueron creadas en 1970 a partir de la modificación del artículo 9 de la ley 13.478 de 1948. Su reglamentación data de 1997 y puede caracterizarse como sumamente restrictiva y ajena a las obligaciones asumidas a través de la inclusión de los instrumentos de derechos humanos que reconocen el derecho a la seguridad social.

En ese sentido, se examina el lapso de tiempo comprendido entre los años 2003 y 2021, a partir de una investigación documental basada en la revisión y análisis de fuentes secundarias constituidas por el conjunto de normativas que regulan el acceso a las PNCA y, en particular, a las pensiones no contributivas por invalidez. Así, el *corpus documental* para esta investigación estuvo compuesto por leyes nacionales y sus modificaciones, decretos de necesidad y urgencia, decretos reglamentarios, resoluciones administrativas, disposiciones, tratados internacionales y observaciones generales en derechos humanos.

En este marco, se analizan y comparan los cambios acontecidos en este intervalo de tiempo, con base en el estándar internacional de *progresividad-prohibición de regresividad* en materia de derechos humanos. El período de análisis se organiza en tres momentos, que se corresponden con tres “proyectos políticos”, que a juicio de Danani y Hintze (2022: 35) estuvieron y están en pugna en el campo de la seguridad social y de la vida social. Se alude a los doce años de gobiernos ‘kirchneristas’ (2003-2015), al gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) y a los dos primeros años del gobierno del Frente de Todos (2019-2021).

Se sostiene que durante los años 2003-2015, en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se produjo una *adecuación fáctica* de las condiciones de acceso al derecho, a los estándares que fueron introducidos a través de las Declaraciones, Convenciones y Pactos de Derechos Humanos –adecuación que

representaría una *mejora progresiva* en la materia-, pero esta adecuación se realizó sin haberse modificado el Decreto Reglamentario de 1997. El gobierno de la alianza Cambiemos, a partir de diciembre de 2015, dejó de lado la adecuación fáctica precedente y basándose en el decreto de 1997, restringió (a través de la suspensión y baja masiva de prestaciones) el derecho a la seguridad social. Además, se generaron modificaciones normativas y administrativas que se pueden caracterizar como regresivas. En este sentido, se considera que las medidas adoptadas a partir de 2015 constituyen un caso en el que se produjo una sistemática regresión normativa y en los resultados de la política de pensiones no contributivas por invalidez. Por su parte, se señala que, en los primeros veinticuatro meses del gobierno del Frente de Todos, se procuró dar cumplimiento a la obligación de progresividad del derecho a la seguridad social de este sector de la población, en una coyuntura excepcional por la pandemia del COVID-19. Se plantea que las transformaciones progresivas llevadas a cabo en este período coexistieron con la no derogación del Decreto 432/1997.

El trabajo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se presentan sucintamente las pensiones por invalidez al interior de las pensiones no contributivas asistenciales. Se repasa la ampliación de su cobertura desde su creación con la Ley N° 13.478 del año 1948, y se revisan sus condiciones de acceso atendiendo a la normativa que reglamenta esta Ley cuarenta y nueve años más tarde (Decreto Reglamentario N° 432 de 1997). En segundo término, se aborda el período 2003-2015, caracterizado por una expansión significativa de la cobertura, que supuso una *mejora progresiva* en el reconocimiento del derecho a la seguridad social de este colectivo poblacional, pero que no estuvo acompañada por modificaciones normativas que le otorguen institucionalidad.

En tercera instancia, se lleva a cabo un análisis de los retrocesos tanto normativos como en los resultados de la política de pensiones por invalidez, característicos del período 2015-2019. Se revisa, además, la consecuente contienda legal entre los/as titulares de prestaciones que

fueron suspendidas o dadas de baja –representados/as por la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad– y el Estado nacional –representado por la Agencia Nacional de Discapacidad.

En cuarto lugar, se examinan las transformaciones progresivas, tanto en la normativa como en los resultados de la política de pensiones por invalidez, implementadas en los dos primeros años de gestión del Frente de Todos. Además, se abordan algunas de sus paradojas relacionadas con otorgar legitimidad y no derogar el Decreto 432/1997, a pesar de objetarlo.

Finalmente, en las conclusiones, se subraya la relevancia de que los principios del derecho internacional de derechos humanos impacten en el derecho interno de los Estados nacionales. Se plantea que la no derogación de una legislación interna contraria a los principios del derecho internacional de derechos humanos supuso un acto de omisión por parte de las gestiones de gobierno de los tres períodos examinados. Una omisión que implicó la restricción del derecho a la seguridad social de las personas definidas como discapacitadas receptoras de pensiones por invalidez.

Breve presentación de las pensiones por invalidez en el marco de las pensiones no contributivas asistenciales en Argentina

La política de pensiones no contributivas (PNC) en Argentina presenta cuatro modalidades específicas: las pensiones destinadas a ex combatientes de Malvinas, las que son asignadas por un/a legislador/a nacional (también llamadas pensiones graciables), las comprendidas en Leyes Especiales y las pensiones no contributivas asistenciales (PNCA). Estas últimas, a su vez, contienen tres tipos diferentes de pensiones, a saber, las pensiones por vejez, las pensiones para madres con siete hijos o más y las pensiones por invalidez (Bertranou, Casali y Cetrángolo, 2019; CEPAL, 2017; Mallardi y Fernández, 2019).

Las PNCA tienen su origen en 1948 a partir de la ley N° 13.478, inicialmente concebidas para la vejez sin cobertura previsional, es decir, para “personas sin recursos propios, de sesenta años o más,

no amparadas por un régimen de previsión”. Décadas más tarde, específicamente en 1970, estas prestaciones extienden su cobertura a personas ‘imposibilitadas de trabajar’, creándose así las pensiones por invalidez (Ley N° 18.910/1970). Posteriormente a través de la ley N° 23.746 de 1989, su cobertura se amplía una vez más, incorporando a las mujeres que tuviesen siete o más hijos/as, cualquiera fuese su edad y estado civil.

El artículo 9 de la ley N° 13.478 que origina las PNCA, y que establece su población destinataria y las condiciones para percibir-las, se reglamenta cuarenta y nueve años más tarde de ser sancionada, a través del Decreto Reglamentario N° 432 de 1997.

Como se observa, desde su creación en 1948 las PNCA han ido ampliando sus destinatarios/as. No obstante, algunas de las condiciones para acceder a ellas se han mantenido en el tiempo y otras se han ido sumando. En ese sentido, los requisitos ligados a la edad (“sesenta o más años de edad”), a la indigencia² (“no poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan la subsistencia del solicitante y grupo conviviente”) y a la ausencia de cobertura previsional (“personas no amparadas por un régimen de previsión”), permanecen desde la ley N° 13.478.

En 1970 se incorpora una nueva condición biológica, además de la edad, esta vez referida a la ‘incapacidad para trabajar’. Así, el nuevo sujeto de las PNCA será quien porte un déficit personal que lo exime legítimamente de la obligación de trabajar y de la obligación de aportar (obligación previsional), ya que se supone que este sujeto no está en condiciones de trabajar, aunque quisiera. Diecinueve años después, en 1989, aparece la condición de acceso derivada de la maternidad y cuidado de siete hijos/as o más.

En la década del 90 del siglo XX, en un contexto de predominio de políticas asistenciales focalizadas y compensatorias *contra la pobreza*, las PNCA, y las PNC en general, fueron concebidas como un

² Cabe destacar que este requisito se explicita formalmente en el texto de la ley N° 15.705 de 1960, que modifica el artículo 9° de la Ley N° 13.478.

programa para la reducción de la pobreza en segmentos de la población que tradicionalmente han sido excluidos de la seguridad social (Bertranou y Grushka, 2002). En ese marco, se reglamentan las PNCA y las condiciones establecidas para percibir las llevan a un extremo su carácter restrictivo, a tal punto que, como plantean CELS et al. (2012 y 2017) y Britos y Caro (2018), “desnaturalizan el derecho a la seguridad social” que debieran proteger. De este modo, el Decreto 432/1997, plantea la necesidad de unificar y actualizar las normativas respecto a las PNCA y constituye una reglamentación “extremadamente restrictiva” (Britos y Caro, 2018) ya que:

- Eleva la edad que habilita el acceso a las pensiones a la vejez. Se establece que los beneficiarios de esta prestación tengan como mínimo 70 años o más. Su ley de creación fijaba la edad de 60 años.³
- Instituye la noción jurídica de incapacidad laboral total o permanente como criterio para la asignación de pensiones por invalidez. Esta incapacidad se interpreta como resultado de la invalidez (concebida como sinónimo de discapacidad) y se calcula en base a fundamentos y valores exclusivamente médicos, que determinarán la clase y el grado de ineptitud para el trabajo. Se establece “que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca en la capacidad laborativa una disminución del SETENTA Y SEIS (76 %) o más”. En ese sentido, su contenido normativo se basa en un enfoque medicalizado y biologicista de la discapacidad, que la define como un déficit biológico que imposibilita la realización de actividades a sus portadores/as; concepción que fomentó la creencia de que las personas calificadas como discapacitadas no pueden trabajar, aunque quisieran, es decir, que su inhabilidad laboral tendría una causal biológica constitutiva.⁴

³ Cabe señalar que la ley N° 20.267 de 1973, ya había elevado la edad mínima para el acceso a estas prestaciones de 60 a 65 años.

⁴ Parece oportuno destacar que al momento de aprobarse el Decreto 432, la discapacidad se medía y determinaba según los criterios y estándares de la Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) de la

- Lleva a un extremo ‘el estado de necesidad del peticionante’, el cual debe equipararse a un estado de indigencia y desafiación absoluta, o en términos de Castel (1991) al de “indigencia desafiada” (p.21), es decir, una situación de doble desenganche con respecto al orden laboral (ausencia de trabajo y de ingresos) y a la inserción relacional (aislamiento relacional). En este marco, la reglamentación establece como condicionalidades:

no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan la subsistencia; no estar amparado por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; no tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo; ni vivir con otros familiares bajo el amparo de entidades públicas o privadas en condiciones de asistirlo. (Decreto Reglamentario N° 432,1997: 2)

- Exige la acreditación de un mínimo de veinte (20) años de residencia continuada en el país a las personas adultas extranjeras y de cinco (5) años a las personas naturalizadas, lo cual limita el acceso igualitario al derecho a la seguridad social. Este requerimiento no está previsto para los/as solicitantes nativos/as, a quienes únicamente se les exige la residencia en el país.

De esta manera, las condiciones restrictivas de acceso que establece este Decreto construyen el perfil de sujeto destinatario de las PNCA; sujeto que encarna la ineptitud biológica para el trabajo, la indigencia, la desafiación y, si es extranjero/a, que resida de manera continuada en el país, por lo menos hace veinte (20) años.

Respecto a las pensiones por invalidez, el carácter restrictivo de sus condiciones de acceso suscitó algunas consecuencias en el perfil de estas prestaciones y, principalmente, en la población que las solicita.

Por un lado, se convirtieron en una prestación de *escasa cobertura* ya que las personas que efectivamente pueden cumplir con todos sus requisitos, constituyen un segmento muy reducido de la población.

Organización Mundial de la Salud (OMS). Documento que representa la síntesis de las perspectivas biologicistas y medicalizadas sobre la discapacidad del siglo XX.

Analizaremos brevemente uno de esos requisitos a los fines de graficar esta afirmación: ‘personas con discapacidad que acrediten como mínimo el 76% de incapacidad laboral según su certificado médico’.

Según el Decreto 432/1997, únicamente aquellas personas calificadas como discapacitadas que puedan demostrar que efectivamente poseen el 76% o más de incapacidad para trabajar, desde criterios netamente médicos, tendrían derecho a acceder a una pensión no contributiva por invalidez. Justificar ese porcentual de incapacidad para el desempeño laboral constituye el requisito *sine qua non* para acceder a esta prestación.

En ese marco, delimitar taxativamente un porcentual que, a partir de baremos médico-patológicos, expresaría el grado de ineptitud laboral necesario para obtener la pensión, supone, en primer término, adjudicar al saber médico la potestad de definir y decidir quiénes pueden percibirla y quiénes no. En términos de Foucault (1976: 27) “la autoridad médica aparece como una autoridad social que puede tomar decisiones en otros campos que no son esencialmente los de las enfermedades”. Así, el acceso al derecho a la seguridad social de las personas definidas como discapacitadas se medicaliza. En segundo lugar, supone generar dos categorías de personas en base a criterios médico-administrativos, a saber, quienes merecen la prestación y quienes no, o, en otros términos, aquellas personas catalogadas como discapacitadas que tienen derecho a la seguridad social y aquellas que no detentan ese derecho.

Este condicionante para el acceso a las pensiones no contributivas por invalidez, permite observar su carácter restrictivo que se reflejó en una baja cobertura. Lo cual constituyó una constante, al menos hasta el año 2003.⁵

Por otro lado, las condiciones restrictivas de acceso a estas prestaciones *fomentan la dependencia absoluta de las personas señaladas como discapacitadas respecto a su familia de pertenencia*. Es decir,

⁵ Como se verá más adelante, en ese año se inaugurará el período de mayor ampliación de su cobertura.

supedita el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social a la disponibilidad de recursos provenientes del grupo familiar, lo cual conspira contra su autonomía, autodeterminación e independencia económica de la persona (CELS et al., 2017; RALS, CELS y REDI, 2003; Sorgi y Calderón, 2017). Como plantea CELS et al. (2012) “Manejarse en forma autónoma es concretar un modelo de vida independiente sin dependencias que coarten su libertad y, por ende, su posibilidad de desarrollo personal; todo lo cual está íntimamente ligado con su dignidad personal” (75).

Por otra parte, *instauran la incompatibilidad de la pensión no contributiva por invalidez con otras prestaciones y, sobre todo, con la inserción laboral* de las personas que las solicitan. Resulta inquietante la pretensión de exclusividad que establecen sus condiciones de acceso, considerando lo magro que resulta su importe monetario, lo cual dificulta alcanzar un nivel de vida mínimamente satisfactorio en materia de vivienda, alimentación, y cuidados de la salud. A diciembre del 2021 el monto de la pensión no contributiva por invalidez era de \$ 20.343, el cual no alcanza a cubrir las $\frac{3}{4}$ partes del Salario Mínimo Vital y Móvil.⁶

En ese sentido, esta exclusividad de la prestación obliga a que las personas catalogadas como discapacitadas que acceden a la misma, vivan en condiciones de pobreza, pudiendo percibir únicamente ese monto de dinero, sin tener la posibilidad de acceder a otra prestación contributiva, (como una pensión por cónyuge jubilado fallecido), ni que algún familiar o entidad los apoye, o la posibilidad de trabajar, ya que, de ser así, la pensión resulta incompatible (CELS et al., 2012; OISS, 2014; RALS, CELS y REDI, 2003; Sorgi y Calderón, 2017).

Además, su incompatibilidad con el empleo se basa en el supuesto de que estas personas se encuentran imposibilitadas de realizar actividades laborales debido a sus particularidades orgánico-

⁶ A diciembre del 2021 el Salario Mínimo Vital y Móvil vigente era de \$ 32.000, con lo cual el valor de la pensión no contributiva por invalidez representaba apenas el 63% de esa remuneración. Véase: <https://www.iprofesional.com/management/343024-cuanto-es-el-salario-minimo-vital-y-movil-smvym-en-2021>

anatómicas, funcionales o cognitivas, o lo que podría denominarse como una incapacidad natural para el trabajo. En esta lógica, el término discapacidad se interpreta como una situación de ‘enfermedad crónica’, o como la consecuencia de una deficiencia personal que la sociedad debe asumir.

Como se señaló anteriormente, el Decreto 432 que en 1997 reglamenta el conjunto de PNCA, presenta un carácter significativamente restrictivo en sus condiciones de acceso, situación que en las pensiones por invalidez se tradujo en una baja cobertura.⁷ Ya se indicó, además, que resultaban incompatibles con otras prestaciones y, principalmente, con la inserción en el mercado laboral de la población destinataria. A su vez, el acceso restrictivo promovía la dependencia de estas personas respecto a sus grupos familiares.

Sin embargo, las restricciones no se limitaban únicamente a las condiciones para acceder a las pensiones por invalidez, sino que la focalización fue acompañada de limitaciones presupuestarias extremas. Durante el período 1997-2003 la asignación de nuevas PNCA se basaba en un *criterio de cupos*, es decir, quedaba supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado. Sólo se podían realizar altas cuando hubiera bajas, esto significó, en la práctica, que sólo se admitía un nuevo ingreso al sistema cuando alguna persona cubierta fallecía (Acuña y Bulit Goñi, 2010; Britos y Caro, 2018; Comité de Evaluación del Seguimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, 2003; Danani, 2016; Lombardía y Rodríguez, 2015; Rofman, Apella y Vezza, 2013).

⁷ Entre 1999 y 2003, se observa un relativo estancamiento en la cobertura de las pensiones no contributivas, ya que el número de beneficiarios pasó de 346 mil a 345 mil. Particularmente, la cantidad de beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez estuvo prácticamente congelada (Bertranou *et al.*, 2011: 111).

Período 2003-2015.

Adecuación *fáctica* de las condiciones de acceso.

Expansión de la cobertura y ampliación del derecho a la seguridad social en un marco de escasa institucionalidad

La situación descripta en el apartado anterior se modificó sustancialmente a partir del año 2003 hasta el año 2015, período de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, que supuso una importante expansión de la cobertura⁸ (Arcidiácono, 2019), e inauguró una nueva perspectiva en materia de protección social.⁹

En este período se observan cambios significativos en los criterios de implementación de las PNCA, entre los que se destaca la ampliación presupuestaria. Así el criterio de asignación de las PNCA deja de estar asociado a un cupo pre-existente, y se justifica por la sola presencia de alguno de los tres motivos previstos en las normativas. Además, se supera la restricción presupuestaria, dejando de lado el criterio de ‘alta por baja’. Este criterio, vigente desde el año 1998, período fiscal siguiente a la sanción del Decreto 432, es modificado en el año 2003 mediante el Decreto N° 583 que cambia el Artículo 40 de la Ley N° 25.725 del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, eliminando las restricciones presupuestarias para su otorgamiento, lo que contribuyó a la expansión de la cobertura (Bertranou et al., 2011; Carpenter, 2021; Danani, 2016; Mallardi y Fernández, 2019; Rofman, Apella y

⁸ El proceso de expansión de la cobertura puede ser graficado a través de datos censales. La Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI), complementaria del Censo 2001 desarrollada entre los años 2002 y 2003 difundió que sólo el 7,2% del total de la población con discapacidad percibía una pensión a causa de su discapacidad (INDEC, 2006: 55). Siete años más tarde, el Censo 2010 informó que el 23,7 % de esta población era destinataria de una pensión no contributiva por invalidez (INDEC, 2014: 64-67). Comparando estos datos, se puede constatar el incremento significativo en la cantidad de personas que perciben esta prestación. En el período intercensal 2003-2010 el incremento es de 242%.

⁹ Para una caracterización de los cambios implementados en ese período en materia de PNCA, remitirse a Britos y Caro (2018), Danani (2016), Lombardía y Rodríguez (2015) y Mallardi y Fernández (2019).

Veza, 2013). En ese sentido, en este período se observa un cambio explícito en la asignación de las prestaciones, pasando de un criterio sólo ligado al impacto económico-financiero de la prestación a otro basado en la *perspectiva de derechos humanos*.

En esa línea, además de la ampliación del presupuesto, se implementaron algunos cambios notables en las condiciones de acceso a las pensiones por invalidez, que también favorecieron al incremento de la cobertura. Por un lado, se asigna mayor peso relativo a los criterios socioeconómicos y ambientales en relación con los orgánico-anatómicos. De esta manera, la situación de vulnerabilidad social de los/as postulantes relativiza el porcentaje médico-legal del 76% de incapacidad laboral, lo cual supuso un avance en la desmedicalización del perfil de la población destinataria de estas prestaciones, convirtiendo en más accesible su asignación. Cabe destacar el papel importante de la profesión de Trabajo Social en el proceso de gestión. Por otro lado, comienza a otorgarse prestaciones a menores de 18 años, para posibilitar procesos de rehabilitación y garantizar el derecho a la protección social en niños y niñas (Comisión de Discapacidad CPSSPC, 2018: 3). Simultáneamente, fueron revisados los parámetros de ingresos familiares, la condición de tenencia de la vivienda y el patrimonio en general, y los umbrales que se establecerían para reconocer la situación como de 'máxima vulnerabilidad'. Al mismo tiempo, como señala Danani (2016: 14), "se elevaron significativamente los ingresos tomados como topes para el otorgamiento de los beneficios; se aceptaron condiciones patrimoniales bajas, pero no necesariamente de indigencia (por ejemplo, vivienda propia y automóvil con diez años de antigüedad)".

Además, se amplía la cobertura incorporando nuevas patologías que no condicionan necesariamente las capacidades laborales (Danani, 2016). En estos casos, además de contemplarse las dificultades para el acceso al mercado de trabajo formal, también se consideran las altas erogaciones en tratamientos, fármacos y alimentos específicos. En ese sentido, se asignan prestaciones a personas con hemofilia infectadas con los virus de HIV, hepatitis B y

hepatitis C; (leyes 25.869/2004 y 26.850/2013), así también a personas con diabetes (ley N° 26.914/2013), con celiaquía (ley N° 26.588/2009) y a personas trasplantadas (ley N° 26.928/2013).

Ahora bien, resulta sorprendente advertir que estos cambios no fueron producto de una modificación de lo establecido en el Decreto 432 o de su derogación, es decir, “no se debieron a un cambio en las reglas y requerimientos de calificación de beneficiarios” (Rofman, Apella y Vezza, 2013: 78), o a una reforma formal (Danani, 2016) sino que fueron el resultado de una *adecuación fáctica* de las condiciones de acceso a los mínimos exigibles en materia del derecho a la seguridad social de las personas calificadas como discapacitadas, establecidos por el derecho internacional de derechos humanos a través de Declaraciones, Convenciones y Pactos.

En ese sentido, Martínez (2018) plantea que Vanina Suleiman, abogada de la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), expresó que en la gestión gubernamental de este período “administrativamente se flexibilizaron los requisitos para el otorgamiento de estos beneficios”. A pesar de que el Decreto 432/97 no se derogó, su no aplicación “permitió que la Argentina se alinee con el compromiso de protección de las personas con discapacidades, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU que el país firmó en 2008” (5 de octubre de 2018).

Una *adecuación fáctica* comprende modificaciones aplicadas de manera facultativa por los equipos técnicos o de gestión responsables de la implementación de un programa o política social, sin que exista una normativa que las instituya. Se trata de innovaciones en los procesos de gestión de una política pública exentos de legitimidad normativa. Remite a lo que Danani (2016) denomina “redefinición de las condiciones empíricas para el cumplimiento de los requisitos que caracterizan a cada beneficio” (13). En ese sentido, si bien contribuye a flexibilizar el acceso a determinadas prestaciones, se caracteriza por la escasa institucionalización de sus cambios.

Además del incremento en el presupuesto y de la *adecuación fáctica* realizada, desde el año 2004 se ejecutaron algunas acciones complementarias que igualmente contribuyeron a la extensión de la cobertura de estas prestaciones. Se realizaron campañas de difusión acerca de la posibilidad de acceder a las pensiones; se abrieron nuevos Centros de Atención Personalizada, en los que se daba inicio y seguimiento a los trámites de altas de beneficiarios; se realizaron operativos de campo en zonas rurales, localidades aisladas o de difícil acceso y en zonas de alta vulnerabilidad; se avanzó en la modernización de los sistemas informáticos, lo que permitió disminuir el tiempo de evaluación de los expedientes y reducir el período que media entre el inicio del trámite, la aprobación del beneficio y su efectivo cobro; se suscribieron convenios de colaboración con universidades y municipios; se organizaron capacitaciones en provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil dirigidas al personal médico respecto a la perspectiva de derechos humanos, y se desarrollaron tareas conjuntas con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) para otorgar el alta del CUIL a los postulantes, entre otras acciones (Acuña y Bulit Goñi, 2010; Arcidiácono, 2019; Bertranou et al., 2011).

Como se puede advertir, la *adecuación fáctica* y las acciones complementarias desarrolladas en este período, implicaron una *mejora progresiva* en el reconocimiento del derecho a la seguridad social de las personas etiquetadas como discapacitadas, compromiso asumido por el Estado argentino al ratificar tratados internacionales de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta mejora se expresó en la universalización del acceso a las pensiones por invalidez a partir de la ya mencionada expansión de su cobertura.

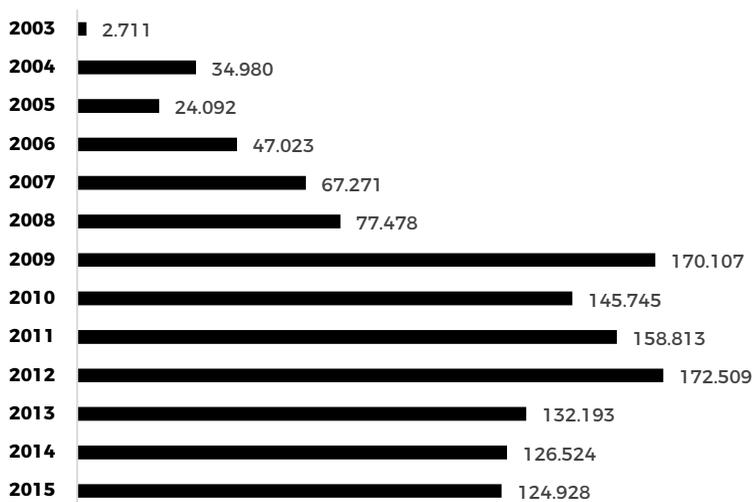
Tabla 1
Total de Pensiones No Contributivas por Invalidez (PNCI).
2003-2015

Año	Cantidad de PNCI
2003	80.593
2004	89.407
2005	123.458
2006	154.694
2007	201.477
2008	264.311
2009	372.715
2010	504.946
2011	654.735
2012	795.775
2013	917.394
2014	1.018.165
2015	1.058.835

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2018: 85).

Como se observa en la Tabla 1, al inicio de este período había 80.593 perceptores/as de pensiones por invalidez, cantidad que se eleva a 1.058.835 en el 2015, año de finalización de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. El incremento absoluto en 12 años fue de 978.242 perceptores/as, lo que supone un incremento porcentual de 1.214% entre 2003 y 2015.

Gráfico 1
Pensiones por Invalidez: nuevas altas otorgadas por año.
Período 2003-2015



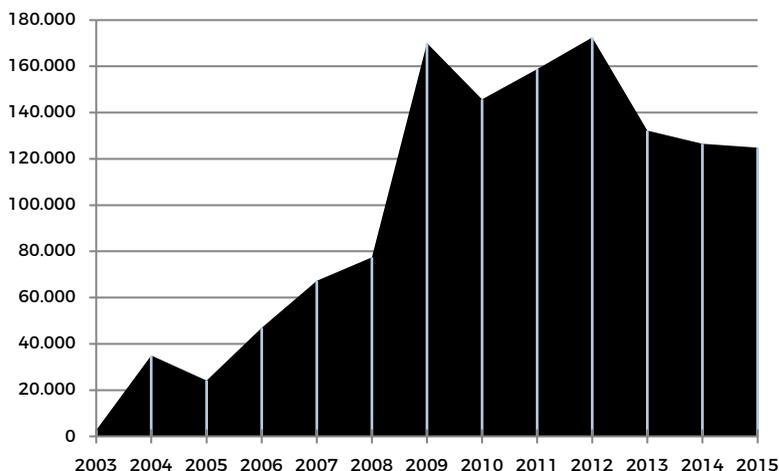
Fuente: Elaboración propia en base a CEPA (2017: 1) y Reati (2019: 2)

Por otro lado, tomando los datos presentados por CEPA (2017) y Reati (2019), se advierte que en este período se habrían asignado un total de 1.284.374 nuevas pensiones por invalidez. Si consideramos los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, podemos estimar que las nuevas altas de este período cubrían al 25% de este sector de la población.¹⁰

¹⁰ El censo del año 2010, denominado “Censo del Bicentenario”, incluyó temáticas tales como el recuento, identificación y localización de pueblos originarios, población afrodescendiente y personas con discapacidad. Estas últimas son definidas como “personas con dificultad o limitación permanente” y su relevamiento se incluyó en el denominado “cuestionario ampliado”, aplicado a una muestra de la población de las localidades de 50.000 habitantes y más, y a toda la población de las localidades de menos de 50.000 habitantes. Este censo computó un total de 5.114.190 personas con dificultad o limitación permanente en todo el país, lo que representa el 12,9% del total de la población (INDEC, 2012).

Resulta evidente que los cambios efectuados en este período, respecto a la implementación de las PNCA y en las pensiones por invalidez en particular, impactaron significativamente en la extensión de su cobertura. El incremento porcentual entre las nuevas pensiones por invalidez asignadas en el año 2003 y en el año 2015 es de un 4.508 %, es decir, entre estos años se incrementó 45 veces la cantidad de nuevas altas por año.

Gráfico 2
Pensiones por Invalidez: nuevas altas otorgadas por año.
 Período 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a CEPA (2017: 1) y Reati (2019: 2)

Como se puede observar en el Gráfico 2, resulta concluyente el aumento de las nuevas altas entre el año 2003 y el 2004 (momento en el que se comienzan a implementar gran parte de los cambios antes señalados), entre esos años la cantidad de nuevas altas se multiplica por doce veces. El año en el que se registra la menor cantidad de altas es el 2005, con 24.092 nuevas incorporaciones, y en el año 2012 se observa el valor más alto: 172.509 nuevas prestaciones. Posteriormente se percibe una baja sostenida hasta la finalización de este período en el año 2015. En ese sentido, Reati (2019) señala que “a partir

del año 2012 disminuye la cantidad de nuevas solicitudes debido a que se fue logrando cubrir la demanda ‘vegetativa’ (2). El promedio de nuevas altas por año en todo el período es de 98.798.

En este contexto, algunos grupos y personas históricamente excluidas de los sistemas de protección social, o que simplemente no encuadraban en el perfil de destinatario/a de una pensión no contributiva, debido a las condiciones restrictivas de su normativa reglamentaria,¹¹ fueron reconocidas como personas con derecho a la seguridad social.¹²

Recapitulando, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner no modificaron formalmente las condiciones de acceso a las pensiones por invalidez, ni derogaron la normativa que las regula (Decreto 432/1997), dejando así endebles y con escasa institucionalidad todos los cambios progresivos que supuso la *adecuación fáctica* que se desarrolló en este período. Esto sucedió a pesar de las indicaciones del derecho internacional de derechos humanos, como la Observación General 3 del Comité DESC (1990) respecto a “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”:

El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias (Comité DESC, Observación General 3, párrafo 3).

Y pese a las recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil, que desde comienzos del siglo XXI plantearon en varios informes y de manera sistemática, que las condiciones de acceso a estas prestaciones debían reformularse, debido a su naturaleza

¹¹ Se hace alusión a personas definidas como discapacitadas apartadas del mercado laboral formal debido a la “acreditación” de incapacidades laborativas menores al 76%, con una situación patrimonial devaluada pero no de indigencia o desafiliación, menores de 18 años, así como personas con diagnósticos que no suponen necesariamente una incapacidad para trabajar: hemofílicas infectadas con los virus de HIV, hepatitis B y hepatitis C; con diabetes; con celiaquía y trasplantadas.

¹² Como se indicará más adelante, esto no sucedió con las personas extranjeras con residencia continua en el país menor a 20 años.

restrictiva. En ese sentido, el Primer Informe Alternativo para el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CELS et al., 2012) recomendaba sobre el derecho a la protección social:

Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean pertinentes para reformular los requisitos exigidos por el decreto reglamentario 432/1997 para acceder a la pensión por motivos de discapacidad a efectos de hacer efectivo los derechos reconocidos en el Artículo 28 de la CDPD. (76)

En este marco, la no derogación de una normativa contraria a los derechos humanos reconocidos en el ámbito nacional fue quizás la mayor omisión de este período, omisión que supuso una violación del derecho a la seguridad social de este sector de la población, ya que según la Observación General N° 19 del Comité DESC (2008):

Las violaciones por actos de omisión pueden ocurrir cuando el Estado Parte no adopta medidas suficientes y apropiadas para garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social. En el contexto de la seguridad social, algunos ejemplos de esas violaciones son la no aplicación de la legislación pertinente o de las políticas destinadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social; el no reformar o derogar la legislación manifiestamente incompatible con el derecho a la seguridad social; el no cumplir sus obligaciones básicas (Comité DESC, Observación General 19, párrafo 65).

Período 2015-2019.

Época de transformaciones regresivas en las normas jurídicas y en los resultados de la política de pensiones no contributivas

Con la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos a finales del año 2015, se inicia el proceso de reorganización de la protección social en Argentina, en un contexto de reconstrucción neoliberal caracterizado por el ajuste y retracción del gasto público social. En esa línea, Danani y Hintze (2022) plantean que los años que abarca este período “quedan en principio entendidos como los de aquel retorno neoliberal o de *desbloqueo de la sociedad neoliberal y de vuelta de las cosas a su lugar*” (10).

Según Hopp y Lijterman (2019: 68) “los fundamentos de la protección social como actividad estatal fueron puestos en cuestión y rediseñados”. De este modo, en este período se impuso una “filosofía previsionalista y contributivista” en la seguridad social, que reivindicaba “los contenidos contributivos como único medio legítimo de acceder a beneficios deseables” (Beccaria et al., 2022: 57 y 75). Así, el principio de *trabajo-aporte-derecho al beneficio*, “es el eje alrededor del cual giró una concepción de la protección como un atributo que obtienen algunos grupos o incluso individuos, más específicamente, en virtud de ese esfuerzo propio (esfuerzo que “los otros” no habrían hecho)” (74-75).

En este contexto, el sistema de previsión social y el subconjunto de PNCA son objeto de retrocesos significativos.¹³ Así, en la política de pensiones por invalidez se introduce un conjunto de reformas regresivas tanto en sus normativas como en sus resultados. Respecto a la *regresividad normativa* (Courtis, 2006) en este período se aprueban los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) 698/2017 y 95/2018 que modifican significativamente la institucionalidad político-administrativa de las pensiones por invalidez y del resto de las políticas estatales orientadas a la población catalogada como discapacitada. A su vez, también se aprueban las Resoluciones 268/2018, 39/2019, 44/2019 y 670/2019 de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), que basadas en la sospecha de la existencia de receptores/as ilegítimos/as de pensiones (debido a la significativa expansión de la cobertura en el período anterior), se orientan a transparentar la asignación de nuevas prestaciones y a evitar posibles fraudes. Así como la Resolución 76/2019 que aprueba los criterios para la determinación del estado socio-económico y de vulnerabilidad de las personas que soliciten las prestaciones, relativos a su otorgamiento, denegación, suspensión y caducidad, en el

¹³ Para una descripción pormenorizada de las transformaciones regresivas en la política de previsión social, que se inician en el año 2016, remitirse a Dvoskin (2016), Corsiglia (2018), Bertranou *et al* (2019), Britos y Caro (2019) y Hopp y Lijterman (2019). Para un examen análogo respecto a las PNCA a Findling, Venturiello y Cirino (2018) y Mallardi y Fernández (2019).

marco de lo estipulado en el Decreto Reglamentario N° 432/1997, con lo cual se reafirma y ratifica el carácter restrictivo y medicalizado de esta normativa.

Por otra parte, la *regresividad en los resultados de la política* (Courtis, 2006) de pensiones por invalidez se expresa en la implementación taxativa del Decreto 432, que, al prescindir de la *adecuación fáctica* del período anterior, derivó en una ‘cacería de incompatibilidades’ y la consecuente suspensión y baja masiva de prestaciones.

De esta manera, tanto a partir de la generación de nuevas normativas como a través de los resultados de la implementación de la política de pensiones por invalidez, el gobierno de este período coartó el derecho a la seguridad social de las personas calificadas como discapacitadas.

Regresividad normativo-jurídica.

Centralización y combate contra el (presunto) fraude

Los DNU 698/2017 y 95/2018 conllevaron un cambio sustancial en el aparato institucional de gestión de las pensiones por invalidez. Según lo estipula su texto responden a la necesidad de “iniciar un proceso de centralización y concentración de todas las políticas y cuestiones vinculadas a las personas con discapacidad”, en un único organismo especializado.

En ese sentido, en septiembre de 2017, el DNU 698, establece la creación de la ANDIS, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con autarquía económico-financiera y personería jurídica propia. Cuya finalidad es

el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez. (DNU N° 698, 2017: art. 1)

Cabe destacar que este Decreto establece a su vez la disolución de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS)¹⁴ y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA)¹⁵, así como la transferencia de sus funciones, presupuesto, personal y bienes a la órbita de la mencionada Agencia (DNU N° 698, 2017, art. 8).

La disolución de la CONADIS generó una gran incertidumbre respecto al destino de los Comités que la conformaban, y sobre todo del Consejo Federal de Discapacidad que, en alguna medida, garantizaba la participación de las entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales en materia de discapacidad de todas las provincias, y en ese sentido, el diálogo y la concertación multiactoral e intersectorial en torno a las políticas a implementar.

Por su parte, al disolverse la CNPA se suscitan un sinnúmero de interrogantes en torno a la continuidad de los más de setenta Centros de Atención Local (CAL)¹⁶ que conformaban su estructura organizativa y que se distribuían en el conurbano bonaerense y en el interior del país. El cierre de los CAL fue paulatino, pero sin pausa, hasta su virtual desaparición en el año 2019, momento en el que la ANDIS establece que la gestión de las pensiones por invalidez migrará del

¹⁴ La Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) se crea en el año 1987, a través del Decreto N° 1.101. Dependía del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y constituyó el ente interorgánico de coordinación y asesoramiento en materia de políticas sobre discapacidad. (Moro y Potenza Dal Masetto, 2010)

¹⁵ La Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), fue creada en el año 1996, por Decreto N° 1455, entre sus funciones se incluía la tramitación, otorgamiento, liquidación y pago de PNCA y las emergentes de leyes especiales, como así también la cobertura asistencial médica a la población beneficiaria dependiente de su jurisdicción (Mallardi y Fernández, 2019).

¹⁶ Los Centros de Atención Local (CAL) se crearon en el año 2003 y eran oficinas ubicadas en todas las provincias del país, abocadas a la gestión local y realización de todo tipo de trámites relacionados a las pensiones por invalidez, y otras prestaciones orientadas a la población definida como discapacitada. Representaban a la CNPA en el ámbito de sus jurisdicciones y constituían el primer punto de contacto para iniciar la gestión de estas prestaciones.

Ministerio de Desarrollo Social a la ANSeS.¹⁷ Todos estos cambios tuvieron como argumento oficial “la necesidad de transparentar la asignación de pensiones por invalidez”, no obstante, en los hechos supusieron la pérdida de espacios institucionales de atención profesional y personalizada, que, desde una gestión territorial, intersectorial e intergubernamental, contribuían al acceso a la información y a las prestaciones estatales en este sector de la población.

Por otro lado, a través del DNU 95 del 2018, también se disuelve el Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR)¹⁸ y, al igual que lo sucedido con la CONADIS y la CNPA, la ANDIS absorbe sus funciones, presupuesto, personal y bienes. De esta manera, la ANDIS amplía sus funciones incorporando “la formulación y ejecución de políticas nacionales de rehabilitación para personas con discapacidad”, la definición de “los modelos prestacionales más adecuados para la cobertura médica establecida para los beneficiarios de las Pensiones No Contributivas”, y “todo lo atinente a la certificación de la discapacidad” (DNU N° 95, 2018, art. 7; Venturiello, Cirino y Palermo, 2021).

La falta de discusión en foros públicos para la creación de la ANDIS y la intempestiva decisión sobre la disolución de la CONADIS, la CNPA y el SNR, no fue puesta a consideración ni consultada con los miembros del Consejo Federal de Discapacidad, ni con las entidades y organizaciones que abogan por los derechos de este sector poblacional (REDI et al., 2021), con lo cual “se incumple uno de los preceptos y obligaciones generales de la Convención referido a la participación organizada de las personas con discapacidad en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente” (Findling, Venturiello y

¹⁷ Proceso que se había iniciado en el 2017 con las pensiones no contributivas para madres de siete hijos/as o más.

¹⁸ El Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR) fue creado en 1956, en el contexto de la epidemia de polio, y fue el organismo más antiguo en el país en materia de políticas de discapacidad. Dentro del sector salud, el SNR se posicionaba como el organismo rector en lo referente a la normativización y ejecución de las políticas vinculadas a la rehabilitación e integración de este colectivo (Moro y Potenza Dal Masetto, 2010).

Cirino, 2018: 79; ONU, 2006: 3). En este marco, podría plantearse que las modificaciones efectuadas en el aparato institucional de la política de pensiones por invalidez durante este período presentan un carácter anticonvencional.

Continuando con la generación de *normativa regresiva*, entre el año 2018 y 2019 el Estado Nacional aprueba y pone en vigencia una serie de instrumentos legales y procedimentales orientados, por un lado, a la identificación de incompatibilidades con el Decreto 432 respecto a la asignación de pensiones por invalidez. Y por el otro, a transparentar la asignación de nuevas prestaciones y a controlar y evitar posibles fraudes (Resoluciones ANDIS 268/2018, 39/2019 y 44/2019). La sospecha sobre la presencia de receptores/as ilegítimos/as de la asistencia del Estado será el fundamento para desarrollar una maquinaria normativo-administrativa destinada a verificar la “legítima dependencia” (Grassi y Hintze, 2018) de la población destinataria de estas prestaciones.

En tal sentido, en el mes de septiembre de 2018, la ANDIS a través de su Resolución 268, aprueba un nuevo circuito administrativo de notificación de incompatibilidades, suspensión y caducidad de pensiones por invalidez. Esta Resolución intenta inaugurar un intrincado proceso de actualización y verificación de información de titulares de pensiones por invalidez en los que se detectaron incompatibilidades, tendiente a avanzar hacia su baja si se comprueban irregularidades. Una vez que este sistema de control identifica titulares que presentan incompatibilidades y las notifica, establece un plazo de diez días hábiles a contarse desde el día siguiente de la notificación, para que estos/as puedan “ejercer su legítimo derecho de defensa y ofrecer la prueba de la que intentaren valerse, como así también tomar vista de las actuaciones” (Res. N° 268, 2018: 1). En ese plazo, las personas notificadas deberán

comunicarse telefónicamente al número 130 a efectos de combinar turno en la dependencia de ANSeS más cercana a su domicilio, actualizar sus datos personales y presentar su descargo y/o renuncia al beneficio. El personal de ANSeS brindará asesoramiento respecto de la

documentación a presentar para dar respuesta a las incompatibilidades observadas y le otorgará un turno a fin de presentar la misma en la oficina de ANSeS más próxima a su domicilio. (Res. N° 268, 2018, p. 8)

Según esta Resolución, los/as titulares que presenten el descargo continuarán una serie de procedimientos en los que ANSeS analizará la documentación presentada, cruzará datos y asignará un nuevo turno si se registra un faltante de documentación. Si los/as titulares brindan una justificación adecuada a la incompatibilidad observada recibirán un mensaje informando que la documentación presentada ‘obtuvo un análisis favorable’. En caso contrario, se procederá a la suspensión y posterior caducidad de la prestación.

De esta manera, las personas catalogadas como discapacitadas receptoras de una pensión por invalidez se convierten en sospechadas y son obligadas a comprobar la cualidad de legítimo merecimiento de un derecho adquirido. Como se observa, se trata de una sospecha que presenta varias aristas, a saber, la sospecha sobre las condiciones de admisibilidad a las prestaciones aplicadas en el período anterior, sobre el carácter lícito de sus receptores/as, y, por ende, sobre la legitimidad de su derecho a la seguridad social.

Por otro lado, la operatoria establecida para que las personas notificadas presenten su descargo supone una exigencia injustificada y arbitraria, es decir, la obligación de solicitar un turno telefónicamente en el plazo de diez días y, en ese lapso, reunir sus historias clínicas, certificado médico oficial, y otros documentos que acrediten su condición, bajo de pena de caducidad de la prestación. Como plantea el Comité DESC (2018) en su Observación General 19 “el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente” (párr. 9). En ese sentido, se considera que esta Resolución intentó ser el instrumento normativo necesario para justificar la masiva baja y suspensión de prestaciones acontecida entre los años 2016 y 2017, que se analizará más adelante.

Bajo el mismo imperativo de controlar y evitar nuevos fraudes, en enero del 2019 y a través de la Resolución 39, la ANDIS establece

la creación del *Circuito de Confección del Certificado Médico Oficial* (CMO), como así también del nuevo *Formulario Certificado Médico Oficial* (FOCME), documentos imprescindibles para la solicitud de estas prestaciones ya que autentifican la invalidez laboral. Esta normativa establece que su gestión será a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD), lo que supone la digitalización de la gestión de nuevas solicitudes y la creación de un nuevo Certificado Médico en soporte digital.

En esa línea, en febrero de ese año, la Resolución 44 aprueba el *Circuito Administrativo de Renovación de Certificados Médicos Oficiales de Pensiones no Contributivas de Invalidez*. Esta nueva normativa obliga a los/as titulares de pensiones por invalidez a revalidar su condición *on line* en un plazo de sesenta (60) días, es decir, a que actualicen su certificado médico y que registren su situación a través de internet. Los/as titulares ya no podrán presentar su Certificado Médico Obligatorio firmado por cualquier profesional, ahora deberán presentarse a un hospital público y sus datos serán cargados "a distancia", a través del mecanismo creado para informatizar los procedimientos en el Estado a través del Decreto N° 1063/2016.

Como se puede observar, estas nuevas pautas para la confección y renovación de certificados médicos parecen desconocer la validez del actual Certificado Único de Discapacidad como instrumento público, imponiendo un nuevo trámite (ahora en formato digital) a aquellas personas que ya certificaron oficialmente su condición.

Además, las mencionadas resoluciones presentan una excesiva confianza en los beneficios de la tecnología informática para la resolución de procedimientos administrativos. Parecen asumir una relación directa, incluso causal, entre la gestión virtual de estos procedimientos y su consecución exitosa:

A los efectos de brindar la más efectiva y eficiente obtención de la información de los solicitantes de los Certificados Médicos Oficiales de Pensiones no Contributivas por Invalidez, se considera oportuno establecer que la confección y suscripción de éstos se realice por intermedio de la Plataforma Trámites a Distancia (TAD), lo cual permitirá una

sustancial mejora en la medición en la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos propuestos por la AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD en materia de cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto N° 432/97. (Res. N° 39/2019: 2)

Una confianza en la tecnología que omite significativamente la cuestión de la accesibilidad en la elaboración y gestión del CMO digital, requisito fundamental para este pueda emitirse. Hacemos referencia a algunas condiciones básicas de accesibilidad que deberían contemplarse, a saber, existencia de computadoras y conexión en línea en todos los hospitales públicos a los que las personas notificadas deban asistir a realizar el trámite, instalación de dispositivos de accesibilidad en las computadoras (por ejemplo, lectores de pantalla y magnificadores de caracteres), garantía de accesibilidad web en las plataformas digitales utilizadas, procedimientos alternativos para aquellas personas que no puedan acceder a hospitales públicos ya sea por ausencia de accesibilidad urbana, edilicia y comunicacional en estos recintos, por ubicación geográfica o por fragilidad en las condiciones de salud.

Por todo lo dicho, estas normativas parecen desconocer las posibles dificultades que pueden presentarse en las instituciones de salud de las provincias y los municipios, que podrían tener como consecuencia la baja de algunas prestaciones, ya que, pasado el plazo de 60 días para realizar las diligencias establecidas, la baja de la pensión es automática.

En tal sentido, las Resoluciones 39 y 44 inauguran un proceso de burocratización digital en la gestión de las pensiones por invalidez, que en los hechos opera como un obstáculo al ejercicio del derecho a la seguridad social de este sector poblacional. Una *barrera administrativa* en los procedimientos y tiempos de gestión de las prestaciones que supone un retroceso en materia de derechos sociales.

Por otra parte, en relación recíproca con las Resoluciones descriptas anteriormente, en febrero de 2019 la ANDIS aprueba la Resolución 76, que plantea que

a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido por la reglamentación del artículo 9 de la Ley N° 13.478, resulta conducente disponer de criterios y parámetros que permitan establecer razonablemente el estado socioeconómico de los peticionantes de las pensiones no contributivas de invalidez laborativa y de sus parientes obligados, de forma equitativa y justa. (2)

Es decir, para esta resolución los criterios de razonabilidad, equidad y justicia en la asignación, denegación, suspensión y caducidad de estas prestaciones se ubican en el Decreto 432 de 1997. Con lo cual reafirma jurídicamente los criterios restrictivos de dicho Decreto Reglamentario, y supone un retorno a su interpretación medicalizada y miserabilista.

Finalmente, en diciembre de ese año, la ANDIS aprueba la Resolución 670/2019, en correspondencia con las Resoluciones 39/2019 y 76/2019. Como se señaló anteriormente, la primera aprueba el *Circuito de Confeción del Certificado Médico Oficial (CMO)*, y la segunda establece los criterios para determinar el estado socioeconómico y de vulnerabilidad de las personas peticionantes. Entonces, a los fines de establecer los procedimientos para la solicitud de pensiones no contributivas por invalidez, la Resolución 670 aprueba el *Circuito Administrativo para la Tramitación* de las solicitudes. Estos procedimientos también suponen una gestión digital/virtual a través de la Plataforma Trámites a Distancia (TAD), y al igual que las Resoluciones que la anteceden, presume una relación evidente y lineal entre la virtualización de las gestiones y la eficacia y eficiencia de estas.

Regresividad de resultados.

Interpretación taxativa de la normativa

y compulsiva baja-suspensión de pensiones por invalidez

Como se señaló en el apartado anterior, en este período se generó una serie de normativas que, cimentadas en la sospecha de la asignación indiscriminada, discrecional y clientelar de prestaciones

entre los años 2003 y 2015, proponen transparentar su gestión en un marco de ‘saneamiento’ de la administración pública.

Bajo esa misma finalidad, y de manera complementaria, se comenzaron a aplicar taxativamente las condiciones para evaluar las solicitudes de pensiones por invalidez, asignar nuevas y valorar las entregadas en el período anterior, establecidas en el Decreto Reglamentario 432/97. Esta interpretación taxativa de la norma basada en la ‘ideología del mérito individual’, que establece qué personas son legítimas mercedoras de la asistencia del Estado y cuáles no, generó la consecuencia quizás más tematizada y politizada de la regresividad propia de este período: la inesperada y masiva baja y suspensión de PNCA y específicamente de pensiones por invalidez, acaecidas principalmente durante los años 2016 y 2017. De esta manera, la cuestión de la protección social de esta población ingresa notoriamente en la agenda de los medios de comunicación y de la opinión pública, como así también, pero en menor medida, en los espacios académicos vinculados con las políticas sociales, el derecho y los derechos humanos.

En ese marco, desde septiembre del 2016 se inicia un análisis y valoración de las pensiones por invalidez asignadas en el período anterior, con el objetivo de identificar supuestas incompatibilidades. Estas giraban en torno a: a) *Patrimonio*: ser titular de un automóvil; b) *Cónyuge con beneficio*: el/la cónyuge ha recibido algún beneficio previsional; c) *Ingresos propios*: figurar en el sistema de aportes como receptor de ingresos por empleo; d) *No acreditar incapacidad reglamentaria en ANSeS*: al generarse un cruce de datos con la Auditoría Médica de ANSeS, no alcanzar el porcentaje de discapacidad para el acceso al beneficio previsional (76%) (CEPA, 2017: 2-3). Así, para ser compatible a las condiciones fijadas por el Decreto 432, se debía estar en una situación de indigencia, fuera del mercado laboral y poseer una incapacidad biológica para trabajar, medida con criterios absolutamente biomédicos. Estas cualidades conformarían nuevamente el perfil de legítimo/a destinatario/a de pensiones por invalidez, análogo al perfil establecido antes del período 2003-2015. Como se recordará, en ese

período se aplicó una *adecuación fáctica* de las condiciones de acceso a las prestaciones respecto a los estándares internacionales de derechos humanos, lo cual significó una *mejora progresiva* en el ejercicio del derecho a la seguridad social este sector de la población, expresada en la ampliación de la cobertura de las pensiones. No obstante, al no derogar o modificar el Decreto Reglamentario de 1997, todos los cambios y mejoras introducidas con la adecuación *fáctica* carecieron de institucionalidad. En ese escenario, el gobierno de la alianza Cambiemos simplemente omitió esa adecuación y se remitió literalmente a lo establecido en el contenido de la normativa reglamentaria, como justificativo legal para la suspensión y baja de las prestaciones. De este modo, el derecho a la seguridad social de las personas catalogadas como discapacitadas se restringe apelando a una normativa contraria al derecho internacional de derechos humanos.

En este contexto, a mediados del 2017 se conoció que entre los meses de enero y junio de ese año se habían eliminado un total de 83.133 PNCA, de las cuales 71.706 correspondían a pensiones por invalidez, considerando bajas y suspensiones (CEPA, 2017). Cantidad que se elevaría a 93.179 a finales de ese año (Reati, 2019). Cabe destacar que esta eliminación fue de carácter compulsiva e inconsulta, los/as titulares se enteraron de la medida al advertir la suspensión del depósito de dinero en sus cuentas bancarias. Al respecto, en un comunicado a la opinión pública la REDI planteó que “la aplicación del decreto no cumplió con los requisitos básicos del debido proceso, que deben reunir los actos administrativos: citación de las personas afectadas, derecho a producir prueba, escucha de la persona y notificación en forma escrita de la decisión tomada” (21 de junio de 2017). En ese sentido, durante el período 2016/2017 “se dieron de baja un total de 153.263 pensiones por invalidez” (Mallardi y Fernández, 2019: 20).

La suspensión y baja coercitiva de estas prestaciones generó múltiples reacciones de rechazo en la sociedad, ya que para sus titulares suponen un ingreso mínimo, la cobertura de necesidades educativas, de transporte, de tratamientos médicos, de asistencia en el cuidado y necesidades específicas que implican un gasto fijo

mensual, por ende, “dejar de percibir las significa una severa afectación a sus derechos, a sus condiciones de vida y sus posibilidades de subsistencia” (CELS et al., 2017: 28).

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede plantear que tanto las Resoluciones 268/2018, 39/2019, 44/2019, 76/2019 y 670/2019 de la ANDIS, así como la masiva baja y suspensión de prestaciones ocurrida entre los años 2016 y 2017, incumplen el estándar internacional de *no regresividad* en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Como se señaló en las primeras páginas de este trabajo, el principio de no regresividad supone

la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora “progresiva”. (Curtis, 2008: 10)

La obligación estatal de abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas deriva de la *obligación de progresividad* en la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, establecido en el artículo 2.1 del PIDESC y adoptado por varios instrumentos del sistema internacional de derechos humanos entre ellos la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 4 de “Obligaciones Generales” señala:

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional. (ONU, 2006; artículo 4, párrafo 2)

Reacción organizada a los retrocesos en el derecho a la seguridad social: la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI)

Los significativos retrocesos en el ejercicio del derecho a la seguridad de las personas clasificadas como discapacitadas, que alcanzaron su punto crítico con la baja de las pensiones por invalidez, generaron variadas reacciones de repudio en algunos sectores de la sociedad. En este marco, REDI, presentó varios recursos de amparo colectivo en representación de la población destinataria de las prestaciones. En junio del 2017, REDI inició una acción de amparo colectivo, para solicitar que se restablezcan las pensiones por invalidez a todas las personas que, siendo titulares de estas prestaciones, se vieron impedidas de cobrar sus haberes a partir de junio de 2017. Además, pide que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 432/97 por ser contrario a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que esa normativa reglamentaria exige a las personas destinatarias un determinado porcentaje de incapacidad laboral, omitiendo “las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (ONU, 2006: 2).

En septiembre del 2017, el Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 8, emite un primer fallo positivo a favor de REDI, y ordena al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a que restablezca, en forma inmediata, el pago de las pensiones por invalidez que fueron dadas de baja o suspendidas sin mediar resolución previa fundada en procedimientos que garanticen el debido proceso desde el mes de enero de 2017.

Ese mismo mes, el Estado Nacional apela la sentencia judicial que lo obligaba a restablecer las pensiones por invalidez. Apelación que constituye una demostración evidente del incumplimiento estatal a lo establecido por el derecho internacional de derechos humanos. Por ejemplo, los artículos 28 y 19 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconocen el derecho a la protección social y a la vida

autónoma. Posteriormente a inicios de noviembre de ese año, REDI amplía la medida cautelar intimando al Estado a restablecer el pago de pensiones por invalidez a todas las personas a las que se les haya dado de baja desde enero del año 2016. Esta solicitud es presentada ante el juzgado de la Seguridad Social. A los 10 días de ese mismo mes, la Cámara Nacional de la Seguridad Social, Sala II, emite un segundo fallo positivo para REDI, dictando una sentencia interlocutoria en el proceso colectivo contra el Estado Nacional por la arbitraria e ilegítima suspensión de pensiones por invalidez. La sentencia resuelve rechazar la apelación interpuesta por el Estado contra la medida cautelar que ordena restablecer las pensiones.

La complejidad de los hechos antes descriptos, convirtieron al segundo semestre del año 2017 en un período en el que el conflicto judicial entre los receptores de pensiones por invalidez –representados por REDI– y el Estado Nacional, alcanza su mayor intensidad y presencia mediática. Como consecuencia el Estado Nacional se ve forzado a restituir algunas de las prestaciones suspendidas o dadas de baja, mientras que para justificar la continuidad de las suspensiones de un importante número apela a la vigencia del Decreto 432. En tal sentido, “solo se restituyeron 37.156 prestaciones de un total de 153.263 que fueron dadas de baja entre los años 2016 y 2017” (Mallardi y Fernández, 2019: 20). Es decir, apenas el 24 % del total.

En 2018, REDI presenta un nuevo recurso de amparo, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución 268/2018, y en el mes de febrero de 2019, a través de nota dirigida al director ejecutivo de la ANDIS, con copia a la vicepresidenta de la Nación, exige la suspensión de los nuevos controles instituidos en las Resoluciones 39 y 44 del año 2019. En el mes de marzo del 2019, la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, emite un nuevo fallo positivo a favor de REDI. Esta sentencia definitiva resuelve que el Estado deberá restablecer las pensiones suspendidas o dadas de baja desde 2016, con lo cual se amplía la obligación de restitución, ya que la sentencia definitiva de primera instancia, emitida dos años antes, ordenaba restablecer las pensiones

suspendidas o dadas de baja desde el año 2017. Asimismo, la sentencia declara la inconstitucionalidad e inconventionalidad de la Resolución 268/2018 con respecto a la carga que les impone a los titulares de las pensiones por invalidez “para que se comuniquen telefónicamente al número 130 a efectos de combinar turnos en la dependencia de ANSeS más cercana a su domicilio, actualizar sus datos personales y presentar su descargo con respecto a las incompatibilidades detectadas”, bajo pena de caducidad del beneficio. Con lo cual queda suspendida la exigencia de solicitar turnos telefónicos ya que este procedimiento “no protege las garantías constitucionales y convencionales de defensa” (Cámara Federal de la Seguridad Social, Sentencia definitiva, marzo 2019: 11).

Esta sentencia también declara la inconstitucionalidad e inconventionalidad del artículo 1° incisos “b”, “f” y “g” y artículo 5°, inciso “a”, primer párrafo, como también del artículo 1° inciso “b”, segundo párrafo, del Decreto N° 432, ya que transgreden lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto al derecho a la protección social de este colectivo. Es decir, se establecen como inconstitucionales las condiciones restrictivas analizadas en el primer apartado de este trabajo.

Por otra parte, en cuanto al pedido de suspensión de las Resoluciones 39/2019 y 44/2019 formulado por REDI, en el mes de abril del 2019 la Sala 2 de la Cámara Federal de la Seguridad Social lo rechaza “hasta tanto la sentencia pase en autoridad de cosa juzgada, habida cuenta que hasta el día de la fecha no se alegó ni se acreditó ningún perjuicio con respecto a dicha norma” (Cámara Federal de la Seguridad Social, Resolución judicial, abril 2019: 4).

En agosto de ese mismo año, se inicia el procedimiento de ejecución de la sentencia, a partir de la Disposición ANDIS N° DI-2019-654-APN-DNAYAE#AND, que en su artículo 1° establece que se restituyan las pensiones por invalidez a las personas nominadas en su Anexo. A su vez, su artículo 2° dispone que esas prestaciones se liquiden mensualmente, a partir del 1° de septiembre de ese año. El listado aludido solo tenía los datos de aproximadamente 3.100

personas, cuyas prestaciones fueron dadas de baja y/o suspendidas y/o interrumpidas desde el mes de enero de 2017 en adelante. La Disposición nada declara respecto a las aproximadamente 60.000 pensiones suspendidas y/o dadas de baja en el año 2016.

Es por ello que, en septiembre de ese año, REDI solicita a la justicia que intime al Poder Ejecutivo Nacional para que efectivice la restitución de la totalidad de las prestaciones suspendidas y/o dadas de baja en 2016. Aduce que el Estado ordenó el pago de manera ‘parcial’ e ‘incompleta’, por ello exige el pleno cumplimiento del fallo que ordenó su restitución con el pago de intereses, retroactivos a la fecha de la suspensión/baja. En ese sentido, solicita que se convoque una audiencia de partes (REDI y ANDIS), para abordar los incumplimientos del Estado (Prensa REDI, 8 de noviembre de 2019).

La audiencia se realizó el 20 de noviembre, y en ella se intimó a los directivos de la ANDIS a dar explicaciones sobre lo actuado y a brindar documentación que permita tomar decisiones sobre el cumplimiento de la medida cautelar. En esta instancia la justicia resolvió que recayeran multas sobre el titular de la ANDIS por cada día de incumplimiento, y que, en los primeros días del mes de diciembre, un experto informático de la Cámara Federal de la Seguridad Social, junto con la secretaria del juzgado asistieran a las oficinas de la ANDIS para verificar la información oficial sobre las prestaciones suspendidas desde 2016. La obtención de estos datos permitirá comparar con la información del Registro Nacional de las Personas y con la ANSES para comprobar si los motivos dados por la ANDIS respecto a suspender esas pensiones tienen correspondencia con la información disponible en las bases de datos de estos organismos (Prensa REDI, 27 de noviembre de 2019).

El inminente cambio de gobierno en diciembre de ese año instalaba la pregunta sobre la actuación del presidente electo en esta materia. En ese sentido, se vislumbraban al menos dos vías, a saber, continuar con la apelación ante la Corte Suprema que ejecutó el gobierno de la alianza Cambiemos, o desistir de esa apelación y restituir todas las pensiones suspendidas o dadas de baja.

Período 2020-2021.

Descontributivización de la seguridad social en un contexto de condiciones extraordinarias por la pandemia de COVID-19

Las elecciones presidenciales de octubre de 2019 tuvieron como resultado el triunfo de la coalición Frente de Todos, compuesta por representantes de cuatro sectores políticos enmarcados en el peronismo y el kirchnerismo. Esta coalición política venció en primera vuelta a Juntos por el Cambio, coalición que buscaba su reelección.

La nueva coalición gobernante, con Alberto Fernández como presidente y Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta, generó grandes expectativas en materia de restitución de derechos sociales – incluido el derecho a la seguridad social– considerando las *reformas regresivas* implementadas en el período anterior, y sus severas consecuencias en el aumento de la pobreza y de los niveles de desigualdad social. En esa línea, en su discurso de asunción del 10 de diciembre de 2019, Alberto Fernández anunció la necesidad de concretar un “nuevo contrato de ciudadanía social” (Beccaria et al., 2022: 46).

En marzo del 2020, cuando aún no habían transcurrido los primeros tres meses de gestión del Frente de Todos, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia por COVID-19. En ese marco, el 20 de ese mes, en Argentina se decretaron las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) como una forma de mitigar la pandemia. El ASPO se extendió hasta el 26 de abril inclusive, y posteriormente se establecieron, a su vez, medidas de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). De esta manera, desde abril del 2020 hasta finales del 2021, se instauraron medidas de aislamiento o distanciamiento, segmentadas territorialmente, en base a las exigencias sanitarias de cada localidad.

Sin lugar a dudas, la situación excepcional impuesta por la pandemia trastocó la vida en sociedad, cambió las maneras de entender la realidad, las formas de relacionarnos, así como las modalidades de cuidado y de protección social. Desplomó certezas, generó nuevos interrogantes, y principalmente, desencadenó una

crisis sanitaria y económica sin precedentes (Carpenter, 2020; Jiménez Brito, 2022; Langou et al., 2021; Vilas, 2020). Como señalan Danani y Hintze (2022), la pandemia evidenció que todo lo conocido no era suficiente para hacerle frente:

Todo lo conocido, incluyendo los sistemas de protección de todo tipo: sanitario, ecológico, relacional, económico. Las instituciones de todo tipo, y en particular las de la seguridad social, se vieron compelidas a actuar en situaciones y en un contexto que iba a contramano de la propia lógica de existencia de los sistemas de seguridad social, pues se trata de una emergencia masiva, situación para la que no fueron pensados ni creados. (14)

En este contexto, como afirman Blofield et al. (2021) y Jiménez Brito (2022), en materia de seguridad social el gobierno del Frente de Todos implementó una serie de medidas que se caracterizaron por su rapidez, y que trajeron “a primer plano el papel del Estado, súbitamente demandado hasta por quienes se han encargado largamente de denostarlo” (Beccaria et al., 2022: 49). Las medidas desarrolladas podrían clasificarse según los grupos poblacionales a las que estaban dirigidas: la población con empleo en el sector formal, la población cubierta por seguros de desempleo, las personas beneficiarias de los programas de transferencias monetarias no contributivas existentes y, finalmente, los hogares cuyos/as integrantes trabajan en el sector informal y no forman parte ni del sistema de protección social contributivo ni del no contributivo tampoco (Blofield et al., 2021: 109; Jiménez Brito, 2022: 30).

Además de ejecutar diversas medidas de emergencia, el gobierno de este período promulgó nuevas medidas para brindar protección a los dos últimos grupos poblacionales antes citados. Se efectuaron varios pagos adicionales a todas las personas cubiertas por los sistemas de protección social no contributivos, incluida la Asignación Universal por Hijo (AUH) y las pensiones no contributivas. A su vez, también se estableció un nuevo programa de transferencias monetarias, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que incluía a todas las personas destinatarias de los programas no contributivos

existentes, pero también a personas desempleadas, trabajadores/as por cuenta propia en categorías de menores ingresos y trabajadores/as domésticos/as excluidos/as de otros programas (Blofield et al., 2021: 113-114). Todas estas medidas contribuyeron a fortalecer la “impronta de descontributivización de la seguridad social” (Beccaria et al., 2022: 57), en este período marcado por la urgencia.

A pesar de la innegable importancia de las medidas de seguridad social antes señaladas, las personas catalogadas como discapacitadas, y dentro de ellas las destinatarias de pensiones no contributivas por invalidez, padecieron la profundización de algunas situaciones de desigualdad y de deterioro de su calidad de vida, preexistentes a la pandemia. En este sentido, REDI y una veintena de organizaciones sociales, de defensa de derechos humanos y espacios académicos (REDI et al., 2021), denunciaron que “los derechos de las personas con discapacidad sufrieron marcados retrocesos desde la llegada de la pandemia, que agravaron las pésimas condiciones vitales después de cuatro años de políticas de ajuste” (3).

En esa misma línea, Venturiello, Cirino y Palermo (2021: 62) plantean que “las medidas tomadas no contemplaron las dificultades estructurales de acceso a la salud de la población con necesidades específicas de cuidado, como es el caso de algunas personas con discapacidad”. Grafica esta afirmación la suspensión de las prestaciones básicas de atención integral a favor de este colectivo, desde marzo hasta agosto del año 2020, a partir de las Resoluciones de la ANDIS N° 60/2020, 85/2020, 198/2020, 231/2020 y 553/2020. Lo cual supuso la interrupción de tratamientos, terapias, de la atención en consultorios y en centros de rehabilitación, de los servicios de estimulación temprana en consultorio y a domicilio; la suspensión de las actividades en centros de día, centros educativos terapéuticos, del transporte en todas sus modalidades, entre otras prestaciones (ONU, 2020: 49). Con excepción de aquellas que implicaban el alojamiento de estas personas, como los Hogares y Residencias, que seguirían “prestando exclusivamente los servicios de vivienda, alimentación y atención personalizada” (Res. N° 85/2020: 2).

Siguiendo con los efectos negativos que las medidas de emergencia suscitaron en este grupo poblacional, REDI et al. (2021) mencionan:

La falta de una perspectiva de accesibilidad en las medidas del gobierno; los demorados protocolos de atención con apoyos y ajustes razonables, a personas con discapacidad con COVID u otras afecciones de salud durante las medidas de ASPO y DISPO, no fueron en general respetados por las instituciones de salud; buena parte de la comunicación pública no contó con medidas adecuadas de accesibilidad. (3)

Por otra parte, señalan que estas personas tampoco fueron incorporadas en los programas de transferencias monetarias “para atenuar el efecto adverso de la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), o la Tarjeta Alimentar, a pesar del reclamo del colectivo” (REDI et al., 2021: 32).

Pese a este panorama, a raíz del férreo reclamo de organizaciones y del activismo en favor de los derechos humanos, se efectuaron algunas excepciones a medidas de emergencia, considerando las necesidades específicas de este grupo poblacional. Por ejemplo, al cumplirse casi un mes del establecimiento del aislamiento para todas las personas, a partir de la Resolución 77/2020 de la ANDIS, “las personas con discapacidad y las comprendidas en el colectivo de trastorno del espectro autista están exceptuadas del aislamiento social preventivo y obligatorio, con algunas condiciones” (ONU, 2020: 49). Esta excepción detentaba gran significación, ya que como afirman Venturiello, Cirino y Palermo (2021), para este colectivo “las salidas constituyen requerimientos esenciales para sostener su bienestar” (63).

En ese contexto, respecto a la política de pensiones por invalidez, el gobierno del Frente de Todos aprueba una serie de normativas de carácter progresivo, que pretenden subsanar algunos de los derechos vulnerados por la normativa regresiva del período anterior. De esta manera, las Resoluciones ANDIS 8/2020, 34/2020, 93/2020, 134/2020, 642/2020, 891/2021 y 1377/2021, expresan una clara intención de armonizar la normativa que regula las pensiones no contributivas por invalidez, con el Derecho Internacional de Derechos

Humanos, específicamente con la Convención de los derechos de las personas con discapacidad.

En ese sentido, se destacan los interesantes avances en torno a revocar la incompatibilidad entre el trabajo registrado y la pensión por invalidez, a partir de la Resolución 34/2020, que sorpresivamente se derogó once meses después de implementarse, a través de la Resolución 36/2021. De este modo, se observa una actuación político-administrativa notoriamente paradójica, respecto al tratamiento del núcleo basal del Decreto 432/1997, ampliamente cuestionado por organizaciones sociales y por el activismo de la discapacidad. Se alude a la antes mencionada incongruencia entre el derecho a la seguridad social y el derecho al trabajo en este colectivo poblacional.

Por otra parte, en el marco de la emergencia sanitaria y de un contexto inflacionario que afecta el poder adquisitivo de los ingresos, varios Decretos presidenciales asignaron ‘subsidios extraordinarios’ orientados a mejorar los ingresos de las personas destinatarias de pensiones por invalidez, así como de otras prestaciones previsionales no contributivas y contributivas.

Respecto a los resultados de la política de pensiones no contributivas en este periodo, se observan indicadores que permiten señalar que el gobierno del Frente de Todos dio cumplimiento a la obligación estatal de progresividad, en congruencia con el carácter progresivo de la normativa que instaura.

Reformas progresivas en la normativa,
bajo la sombra del Decreto 432/1997

Como plantean Venturiello, Cirino y Palermo (2021: 64), cabe destacar que “entre el gobierno de Macri y el de Fernández se dio continuidad a la ANDIS, en lo que refiere a su estructura, alcance y función”. Es decir, la gestión del Frente de Todos –al menos durante los años 2020 y 2021– mantuvo la institucionalidad creada intempestivamente por las normativas regresivas del período de la alianza Cambiemos, se alude a los DNU 698/2017 y 95/2018. En ese

sentido, la ANDIS continúa centralizando las competencias de la CONADIS, el SNR y la CNPA abolidas unos años antes.

En ese contexto, los avances normativos se iniciaron tan pronto como comenzó la gestión del Frente de Todos, así en enero del 2020 se aprueba la Resolución 8 que deroga dos resoluciones ratificadas en el período del gobierno de la alianza Cambiemos. Por un lado, la Resolución 44/2019, que aprueba el “Circuito Administrativo de Renovación de Certificados Médicos Oficiales”, por intermedio de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD); y que en los hechos establecía la obligatoriedad de presentar el CMO en formato digital para acceder a la prestación, en un plazo de sesenta (60) días. Su derogación se fundamenta en el reconocimiento de que “el déficit en el sistema sanitario, la diversidad geográfica y los problemas en la conexión a internet, se erigen como los principales obstáculos para poder lograr la tramitación del CMO digital” (Res. N° 8/2020: 2). Como así también que

el sistema informático no es apto para la totalidad de las personas beneficiarias, ya sea porque no cuentan con recursos, conexión a internet, traslado para poder llegar a cumplir con este requisito, entre otros, situación que se ve agravada por el desborde actual de los establecimientos sanitarios oficiales, ya sea por la carencia de médicos en general, falta de conectividad, falta de la debida articulación entre la ANDIS y los directores de los hospitales públicos, falta de turnos e imposibilidad de acceso a la realización de estudios específicos fundamentales para la determinación del criterio médico y para adjuntar al trámite del CMO. (Ibid.)

De este modo, la Resolución 8/2020, se propone eliminar las *barreras a la accesibilidad* creadas por la normativa precedente, que actuaba como una obstrucción a la plena efectividad del derecho a la seguridad social en este sector de la población.

Por otra parte, también deja sin efecto la Resolución 76/2019, que aprueba una serie de criterios para determinar el estado socio-económico y de vulnerabilidad de solicitantes o beneficiarios/as de las prestaciones, con base en variables patrimoniales, de ingresos

y de consumos, de carácter muy restrictivo; en sintonía con el contenido normativo del Decreto 432 de 1997, de impronta miserabilista. En tal sentido, se decide reestablecer los criterios que estaban vigentes en el período 2003-2015, que fueran desaprobados y suprimidos durante la gestión de la alianza Cambiemos.

En febrero de ese mismo año, se implementa la Resolución 34/2020, que introduce un cambio sustancial respecto a la incompatibilidad entre las pensiones por invalidez y la inserción laboral, instaurada por el Decreto 432. En ese sentido, esta Resolución establece una suspensión condicionada de la prestación, basándose en un rango de ingresos laborales, así como, el alta inmediata al cesar la relación laboral. Es decir, su artículo 1° plantea que cuando se verifique la existencia de un vínculo laboral formal bajo relación de dependencia por parte de la persona que percibe una pensión por invalidez,

la suspensión prevista en el artículo 19 inciso c) del Decreto Reglamentario N° 432/97, se mantendrá vigente durante el plazo que dure dicha relación laboral, siempre que los haberes fruto de la relación laboral fueren mensualmente netos superiores a CUATRO (4) jubilaciones mínimas. (Res. N° 34/2020, artículo 1°)

Por su parte su artículo 3 expone que cuando finalice la mencionada relación laboral se podrá solicitar el restablecimiento de la prestación, la cual será restituida inmediatamente.

De este modo, las modificaciones establecidas por la Resolución 34, suponen una flexibilización del “enfoque de la incapacidad para trabajar” (OIT, 2017) en la gestión de políticas de seguridad social para este colectivo poblacional, que, en muchos países, como en Argentina, estableció que se proporcionen “prestaciones únicamente a las personas con discapacidad calificadas como incapacitadas para trabajar, soliendo exigirles pruebas de que no pueden ganarse la vida” (79). A su vez, podrían constituir una aproximación al diseño de políticas de protección social, que emancipen el derecho a la seguridad social del supuesto de incapacidad laboral, diseñando prestaciones que sean compatibles con el trabajo.

En esa línea varios proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados y de Senadores entre los años 2018 y 2021, han propuesto, desde diversos partidos políticos, la necesidad de compatibilizar el empleo registrado con el acceso a una pensión no contributiva en las políticas de seguridad social orientadas a este grupo poblacional,¹⁹ en concordancia con lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Igualmente, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en sus Observaciones Finales al primer Informe País presentado por Argentina en el año 2010, expuso su preocupación sobre las disposiciones normativas que regulan el acceso a las prestaciones no contributivas, ya que “discriminan directa o indirectamente a las personas con discapacidad, entre ellas, el requisito exigido por el Decreto Reglamentario 432/1997 y el criterio de elegibilidad para acceder a una pensión asistencial por motivos de incapacidad establecido en la Ley N° 18.910” (Comité DPCD, 2012: 8-9). Asimismo, el Comité

insta al Estado parte a revisar su marco legislativo en materia de seguridad social y reformule aquellas disposiciones que impiden a las personas con discapacidad [...] el acceso en igualdad de condiciones a la protección social de conformidad con el artículo 29 de la Convención. (9)

Como se observa, esta resolución objeta el criterio que, a partir de la ley 18.910 de 1970, da origen a las pensiones no contributivas por invalidez, a saber, ‘la imposibilidad de trabajar’, que en el Decreto Reglamentario 432 de 1997 se traduce en la incompatibilidad entre este beneficio previsional no contributivo y la retribución económica derivada de tareas laborales. En consecuencia, se considera que es un significativo avance normativo, coherente con la obligación de progresividad en el pleno cumplimiento del derecho a la seguridad social.

¹⁹ Se alude al expediente N° 3771-D-2018, del Frente para la Victoria; los expedientes N° 1768-D-2019 y N° 4433-D-2020, de la Propuesta Republicana (PRO), el expediente N° S-2317/19, del Peronismo Tucumano; el expediente N° S-1431/2020, de la Unión Cívica Radical y el expediente N° 1488-D-2021, del Frente de Todos.

Continuando con las transformaciones progresivas de este período, en abril del 2020 se aprueba la Resolución 93/2020, que dispone que, a partir de los 18 años, las personas titulares de una pensión por invalidez podrán gozar por sí mismas “del pleno ejercicio del derecho a la percepción de la prestación otorgada” (Res. N° 93/2020, art. 1°) con los apoyos extrajudiciales que respeten su voluntad y preferencias, si es que los requieren. De este modo, tendrán derecho a notificarse personalmente de los actos administrativos referidos a la prestación, realizar todo tipo de trámites y cobrarla por sí mismas, finalizando la autorización de la persona que estaba designada a percibirla.

En consonancia con lo antes descripto, su artículo 6 plantea que para que estas personas puedan acceder y comprender toda la información referida a la gestión de la prestación –trámites a realizar, plazos establecidos, documentación a presentar, organismos y personas implicadas, lugares y horarios de atención, etc.– “el personal que deba explicar los trámites relativos a la solicitud de una Pensión No Contributiva por Invalidez debe garantizar la accesibilidad de la comunicación mediante medios aumentativos y alternativos de comunicación, y/o lengua de señas” (Res. N° 93/2020, art. 6°).

Esta Resolución conlleva, al menos, dos avances significativos en torno a la ampliación del derecho a la seguridad social de este grupo poblacional, en línea con las recomendaciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por una parte, supone el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas calificadas como discapacitadas, mayores de 18 años, lo cual implica considerar su aptitud para asumir derechos y obligaciones por sí mismas, sin autorización de otras instituciones o de otras personas.

A este respecto, la citada Convención establece que estas personas tienen derecho al reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás, en todos los aspectos de su vida, pudiendo contar con los apoyos necesarios para hacerlos efectivos (CDPD, 2006, art. 12). Así también, que “los Estados asegurarán que, en todas las medidas relativas al ejercicio de la

capacidad jurídica, se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos” (ibíd.).

Por otra parte, coloca en las agencias y agentes del Estado Nacional la obligación de garantizar la accesibilidad en la comunicación de la información referida a las prestaciones, tal como lo instaura el artículo 9 de la norma convencional.

En mayo del mismo año, la Resolución 134/2020 deroga otras dos normativas regresivas del período anterior. Se hace alusión al artículo 1° de la Resolución 39/2019 y a la Resolución 670/2019, que aprobaban los circuitos administrativos de Confección del CMO y de Tramitación de la pensión por invalidez, respectivamente. Al igual que la Resolución 44/2019, anulada cuatro meses antes, estas dos normativas presumen una relación causal entre la virtualización y digitalización de las gestiones y el logro exitoso de sus objetivos. Por ende, su diseño tampoco contemplaba los problemas de conexión de internet y la falta de equipamiento tecnológico en los centros de salud, la inaccesibilidad en las páginas web gubernamentales, la conectividad y la disponibilidad de dispositivos electrónicos en las personas solicitantes o beneficiarias, entre otras *barreras administrativas* en la tramitación de la prestación.

Asimismo, la Resolución 134 aprueba nuevos formularios que acreditan la situación socioeconómica, patrimonial y familiar, de las personas solicitantes, y también, Guías de Trabajo para la Confección del CMO y para la Tramitación de las prestaciones. De este modo, se optimizan y flexibilizan los procedimientos y las herramientas vinculadas a la gestión de las pensiones por invalidez.

Tres meses después se aprueba la Resolución 642/2020, la cual establece que dos personas receptoras de pensiones por invalidez, podrán conservarlas aún si deciden casarse o iniciar una unión convivencial. Como se señaló en páginas precedentes, el inciso f) del artículo 1° del Decreto 432/1997 prohibía esa situación, ya que instauró como requisito que la persona peticionante y su cónyuge

no debían estar amparadas “por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna”. En ese sentido, la Resolución 642 objeta este requisito restrictivo, que ya había sido declarado inconstitucional e inconvencional en marzo del 2019, por la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Al igual que sus predecesoras, esta Resolución intenta conciliar su texto normativo con la norma convencional, ya que impugna el perfil de “indigencia desafiada” (Castel, 1991) que promueve el Decreto 432, y reconoce el derecho a contraer matrimonio, convivir y fundar una familia (CDPD, 2006, art. 23) a las personas definidas como discapacitadas que perciban una pensión no contributiva.

Como se advierte, el carácter progresivo de la normativa generada en el primer año de gestión del Frente de Todos contribuyó a la ampliación del derecho a la seguridad social de este sector poblacional. No obstante, el año 2021 inicia con la aprobación de la Resolución 36, que supuso un significativo retroceso, ya que deroga la Resolución 34/2020. Como se planteó anteriormente, esta Resolución implicó un gran avance ya que relativiza el principal criterio de elegibilidad para acceder a la prestación, es decir, que la persona solicitante se encuentre “imposibilitada para trabajar” (Ley N° 18.910/1970, art.1°), con lo cual gesta las condiciones para compatibilizar las actividades laborales con este beneficio previsional no contributivo. En ese sentido, dispuso que el empleo sea compatible con la prestación, bajo la condición de que los ingresos laborales sean menores a cuatro jubilaciones mínimas.

En sus considerandos, la Resolución 36 plantea que “lo aquí expuesto tiende a determinar y esclarecer el objetivo perseguido a través del dictado de la Resolución ANDIS N°34/20, en términos de protección y ampliación de derechos” (Res. N° 36/2021: 2). También afirma que

por todo lo expuesto, y motivado en la búsqueda de eficiencia y optimización normativa, corresponde dejar sin efecto la Resolución ANDIS N°. 34/20 y, dictar una nueva medida tendiente a garantizar

a los titulares de derecho, el cobro de la pensión no contributiva en los términos de la Ley N° 13.478. (Ibid.)

Se aprecia que esta Resolución, aduce una finalidad de optimización y clarificación de la normativa que deja sin efecto. Sin embargo, se considera que supone el retorno a las condiciones de suspensión y caducidad de la prestación, fijadas por el Decreto 432, es decir, percibir ingresos derivados de una actividad laboral, sin considerar el monto de estos. Es decir, restablece la ‘imposibilidad de trabajar’ como requisito basal para acceder a la prestación. La regresividad de esta norma es evidente, nuevamente el trabajo no es compatible con la pensión por invalidez.

Posteriormente en julio de ese mismo año, la Resolución 891 aprueba el CMO en formato encriptado con código (QR), para todo trámite de pensiones por invalidez. Como se señaló con anterioridad, la Resolución 39/2019, aprobó la creación del CMO digital, instituyéndolo como el único modo de utilización para las nuevas solicitudes de prestaciones, lo cual generó numerosas barreras administrativas.

En tal sentido, la Resolución 891 se fundamenta en el reconocimiento de que

la inaccesibilidad a la tecnología en los hogares más vulnerables de gran parte del territorio obliga a la implementación de herramientas asequibles para todas las personas, que permitan el acceso al derecho a una prestación no contributiva, correspondiendo por tal favorecer la integración de los instrumentos y herramientas que mejor se adapten a estas necesidades. (Res. N° 891/2021: 2)

A su vez, plantea que los avances tecnológicos brindan la posibilidad de crear un formato de CMO que optimice y torne accesible la gestión de las prestaciones, el cual coexistirá con el formato digital creado en el período anterior. También afirma que “la modalidad *QuickResponse* “QR”, permitirá encriptar los formularios e imprimirlos en papel, almacenar información, resultando una herramienta accesible, económica y trazable” (ibid.). De ese modo, la Resolución 891 constituye un nuevo avance en materia de

accesibilidad, en sintonía con la Resolución 93/2020, según lo establecido en la norma convencional.

En el mes de septiembre del 2021, se aprueba la Resolución 1.377 que deroga el artículo 5° de la Resolución 8, que un año antes había establecido nuevos criterios socioeconómicos y de vulnerabilidad para solicitantes o beneficiarios/as de las prestaciones, aboliendo el carácter miserabilista del Decreto 432/1997. En ese sentido, si bien reconoce que la Resolución 8 había ampliado esos criterios, afirma que

no puede soslayarse que la emergencia sanitaria a causa del Covid-19 profundizó la situación social vulnerable y los niveles de pobreza, resultando imperioso fortalecer los instrumentos y herramientas a cargo del Estado Nacional con el objeto de garantizar los derechos que permitan condiciones más equitativas para el desarrollo de las personas. (Res. N° 1377/2021: 1)

De esa manera, instaura una nueva ampliación de los criterios socioeconómicos y de vulnerabilidad social, considerando el deterioro de la calidad de vida de este grupo poblacional a causa de la pandemia por COVID-19. Así, esta norma aparece como un principio de reparación para numerosas personas que vivenciaron la agudización de las desigualdades que afrontaban antes de esta crisis sanitaria, económica y social.

Para ello aprueba nuevos criterios para determinar el estado socioeconómico y de vulnerabilidad atinentes al proceso de otorgamiento, denegación, suspensión y/o caducidad de las pensiones por invalidez. Y establece, además, lineamientos para el proceso de inicio, cruces de datos y validaciones de los trámites de las prestaciones.

En consistencia con estas medidas normativas de carácter progresivo, durante el período 2020-2021, el gobierno del Frente de Todos emitió una serie de Decretos presidenciales que otorgaron ‘subsídios extraordinarios’ (también llamados bonos) bajo la premisa de que “se hace necesario atender con especial énfasis a la población más vulnerable” (Dec. PEN N°309/2020: 1), en un contexto de

emergencia sanitaria y socioeconómica, producto de la pandemia, y de una suba constante de los precios de alimentos y otros bienes y servicios. Estos subsidios tuvieron como objetivo fortalecer los ingresos de personas destinatarias de beneficios previsionales contributivos y no contributivos, entre ellos, las pensiones por invalidez.

De esta forma, el Decreto 73/2019 instauro la asignación de un subsidio extraordinario por única vez, de cinco mil pesos (\$ 5.000) a abonarse en diciembre del 2019 y en enero del 2020. Por su parte, el Decreto 309/2020, establece un subsidio de tres mil pesos (\$ 3.000) a acreditarse en abril del 2020. Ya en el año 2021, el Decreto 218 dispone de un subsidio de mil quinientos pesos (\$1.500) para los meses de abril y de mayo. Posteriormente, el Decreto 481/2021 aprueba la asignación de un subsidio a cobrarse en el mes de agosto, de cinco mil pesos (\$ 5.000). Finalmente, el Decreto 855/2021 establece la asignación de ocho mil pesos (\$ 8.000) a abonarse en el mes de diciembre.

Se puede plantear que estas medidas normativas también suponen el cumplimiento de la obligación estatal de progresividad de derechos sociales, ya que su aplicación significó la mejora de las condiciones de ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado para la persona y su familia, y del derecho a una mejora continua de las condiciones de existencia, establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11) y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28).

Por otra parte, hasta finales del año 2021, no había conocimiento de algún acto administrativo por parte del Estado Nacional, que refleje la restitución de manera inmediata de las aproximadamente 150.000 pensiones por invalidez suspendidas y/o dadas de baja entre los años 2016 y 2017. Es decir, respecto al cumplimiento de la sentencia definitiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social, de marzo de 2019.

Al iniciar la gestión del Frente de Todos, el presidente electo asumió el compromiso de resolver inmediatamente esta situación, iniciando el pago de todos los expedientes que estén en condiciones de ser

abonados. De esta manera, durante el 2020 se restituyeron solamente alrededor de 30.000 prestaciones, una restitución provisoria que posiblemente respondía al cumplimiento de una orden judicial cautelar.

A inicios del 2021 aún no se había restituido la totalidad de las pensiones suspendidas o dadas de baja en el período anterior. Es así que, en mayo de ese año, la REDI solicitó una audiencia exigiendo que el Poder Ejecutivo demuestre el cumplimiento de la sentencia. Al finalizar este año, la audiencia todavía no se había concretado.

El hecho de no avanzar en la plena restitución de las prestaciones parece constituir otro indicador de otorgarle legitimidad al Decreto 432/1997, ya que, como se señaló en páginas anteriores, la alianza Cambiemos apela a la interpretación y aplicación purista de esta normativa, para justificar la interrupción de las prestaciones.

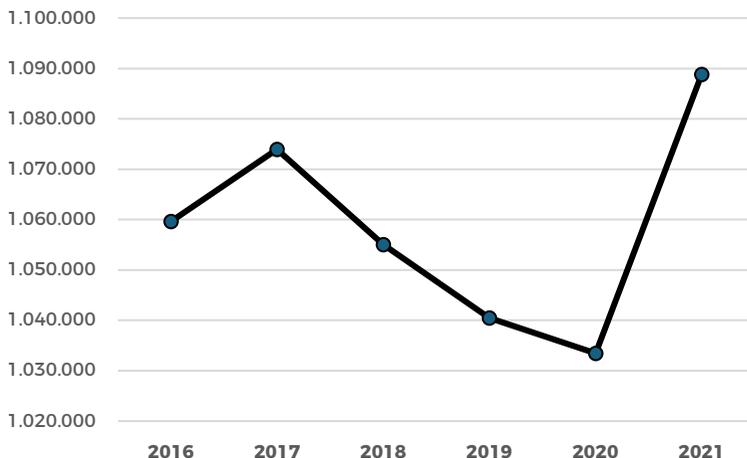
Obligación de progresividad en los resultados de la política de pensiones por invalidez

Sin dudas, resulta algo precipitado argumentar sobre los resultados de la política de pensiones por invalidez durante el gobierno del Frente de Todos, ya que este trabajo se ocupa solamente de sus dos primeros años de gestión. Con lo cual, el intento de comparación con el proyecto político anterior debiese considerar lo antes señalado. No obstante, se puede ensayar una lectura preliminar examinando algunos datos existentes respecto a este período, en comparación con su predecesor.

En cuanto a su cobertura, en el gráfico 3 se observa una caída sostenida en el total de pensiones desde el 2017 hasta el 2020. Asimismo, se advierte una notable ampliación de la cobertura en el segundo año de la gestión del Frente de Todos. Se puede plantear que la baja ininterrumpida desde el año 2017, se relaciona con el hecho de que, en ese año, la alianza Cambiemos inicia los cambios abruptos en la institucionalidad de la política de pensiones por invalidez. Así también, en el año 2018 comienza la generación de

normativa regresiva, intensificada en el 2019, que impactaría rotundamente en las posibilidades de acceder a esta prestación.

Gráfico 3
Pensiones No Contributivas por Invalidez
 Período 2016-2021



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2018, 2019, 2020 y 2021)

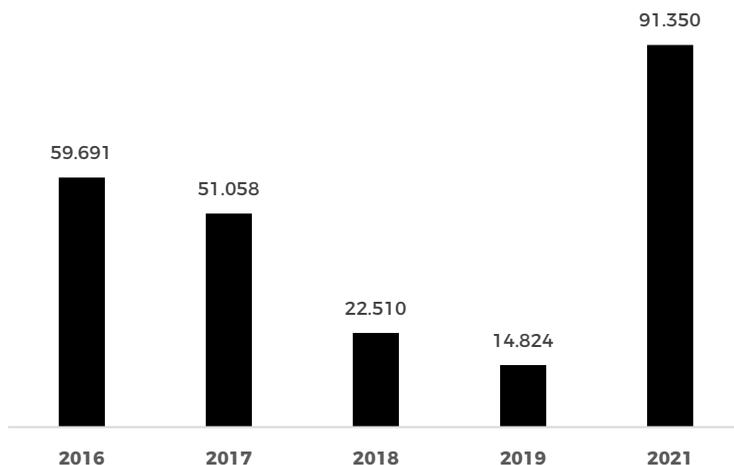
Como se observa, entre el primer y segundo año de la gestión de la alianza Cambiemos, hubo un leve incremento en la cantidad de personas destinatarias de esta prestación. Se alude a un incremento porcentual del 1,3%. Posteriormente entre el 2017 y el 2020, se produce un descenso sistemático, de 1.073.921 a 1.033.453 pensiones. Si se considera el período de gobierno de Mauricio Macri, la disminución absoluta en sus cuatro años de gestión fue de 33.460 prestaciones, lo que significa un descenso porcentual del 3,2%. Por su parte, en el primer año de la gestión del Frente de Todos, la disminución fue apenas del 0,67% (7.008 prestaciones), un año enteramente atravesado por la emergencia social, económica y sanitaria del COVID-19. El segundo año del gobierno de Alberto Fernández revierte la tendencia al descenso, presentando una notoria suba de la cobertura. Es así que entre

2020 y 2021, el incremento absoluto fue de 55.360 pensiones, lo que representa un incremento porcentual de 5,4% en un solo año.

Al analizar las nuevas pensiones por invalidez asignadas por año, se advierte un escenario similar. En el gráfico 4 se percibe claramente la disminución constante de nuevas altas por año en el período de la alianza Cambiemos. En el 2016 hubo 59.691 nuevas altas y el 2019 apenas 14.824, en tal sentido, la disminución porcentual entre el 2016 y el 2019 fue del 75%, lo cual es consistente con lo expuesto, en páginas anteriores, respecto a la regresividad en los resultados de la política en ese período. Por el contrario, se advierte que entre el año 2019 y el segundo año de la gestión del Frente de Todos, hubo una significativa expansión de la cobertura. El incremento absoluto entre 2019 y 2021 fue de 76.526 prestaciones, lo que supone un incremento porcentual del 516%. Es decir, entre estos años se incrementó 5 veces la cantidad de nuevas altas por año.

Gráfico 4

Pensiones por Invalidez: nuevas altas otorgadas por año.
Período 2016-2021



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Previsional 2019 y 2021.

Por otro lado, respecto a los procedimientos administrativos para la gestión de las pensiones por invalidez, en los dos primeros años del gobierno de Alberto Fernández, se eliminaron las *barreras administrativas* creadas en el período anterior, y se incorporaron medidas de accesibilidad en la información y en la comunicación, en línea con lo dispuesto en la norma convencional. Estos avances en los resultados de la política fueron el resultado de la derogación de normativa regresiva, a saber, las Resoluciones 44/2019 y 76/2019 a partir de la Resolución 8/2020 y las Resoluciones 39/2019 y 670/2019 a través de la Resolución 134/2020. Como también de la aprobación de la Resolución 891/2021, que supuso una evidente mejora en materia de accesibilidad, al aprobar el nuevo formulario de CMO, encriptado con código QR, para los trámites referidos a estas prestaciones.

En esa misma línea, los requisitos de acceso fueron ampliados en este período. Si bien el Decreto 432/1997 no fue derogado, su perfil miserabilista, expresado en los incisos f, g y h de su artículo 1º, fue objetado en las Resoluciones 8/2020, 642/2020 y 1377/2021, que establecieron nuevos criterios socioeconómicos y de vulnerabilidad, así como, nuevos formularios relacionados con la situación patrimonial, familiar y social de las personas que soliciten una pensión por invalidez.

En síntesis, con base en algunos datos preliminares respecto a la cobertura, los procedimientos de gestión y los requisitos de acceso a las prestaciones, se puede plantear que, durante los veinticuatro meses iniciales del gobierno del Frente de Todos, se advierten avances en los resultados de la política de pensiones por invalidez. Los cuales son coherentes con la obligación estatal de implementar progresivamente el derecho a la seguridad social en este sector poblacional. Como se observó, los avances en los resultados de la política tienen consistencia con el carácter progresivo de la normativa generada en estos dos años.

Considerando todo lo expuesto respecto a este período, se puede plantear que los primeros dos años de la gestión del Frente de Todos expresan una clara intención de cumplimentar con la obligación de progresividad del derecho a la seguridad social de este sector poblacional.

Es fundamental recordar que todo lo actuado en estos dos años se desarrolló en un escenario excepcional atravesado por la crisis sanitaria, económica y social, generada por la pandemia de COVID-19. En ese contexto, las medidas de seguridad social presentan una “reorientación hacia una perspectiva de flexibilización de la filosofía “previsionalista y contributivista”, propia del período anterior, “a favor de una protección más amplia y de derechos abarcativos” (Beccaria et al., 2022: 57). Así, “el aumento de la participación de beneficios no contributivos” (74) durante la pandemia es un indicador de esta impronta descontributivista, que también se expresó en la política de pensiones no contributivas por invalidez, a través de la expansión de su cobertura en el año 2021.

Se destaca, además; la premura en la generación de normativas de carácter progresivo, ya que cinco de las siete Resoluciones gestadas en este período, se aprobaron en los primeros ocho meses de gobierno, quizás con la finalidad de reparar lo antes posible los derechos restringidos durante la gestión de la alianza Cambiemos. Toda esta normativa buscó armonizar su contenido con la norma convencional, por ejemplo, con el artículo 9 sobre accesibilidad, el artículo 12 respecto al reconocimiento de la capacidad jurídica, el artículo 23 que aborda el derecho a contraer matrimonio y formar una familia, el artículo 28 sobre el derecho al trabajo y el artículo 29 respecto al derecho a la protección social.

Parece indiscutible que las transformaciones progresivas implementadas por el Frente de Todos en una coyuntura extraordinaria fueron muy relevantes, sin embargo, no estuvieron exentas de paradojas. Por un lado, se conservó la institucionalidad que creó súbitamente y de manera inconsulta el gobierno del período anterior, a partir de una normativa abiertamente regresiva. Por otro lado, en este período no se emitió acto administrativo alguno, referido al restablecimiento de las prestaciones suspendidas y/o dadas de baja en el período anterior. Por su parte, se aprobó una normativa regresiva, que deroga una Resolución aprobada un año antes por la misma gestión, y que supuso la restauración del núcleo basal del Decreto

Reglamentario 432/1997, se hace alusión a la incompatibilidad entre el trabajo y el derecho a una prestación no contributiva. Finalmente, al igual que los proyectos políticos anteriores, se mantiene vigente el Decreto 432/1997, de carácter inconstitucional e inconvencional. Como se observó, en este período gran parte de las Resoluciones aprobadas, objetaron algunos de sus requisitos de acceso, pero no se avanzó en su derogación, largamente reclamada por organizaciones y el activismo en materia de discapacidad, así como recomendada por el derecho internacional de derechos humanos.

Algunas conclusiones

A lo largo de este capítulo se analizaron las transformaciones en el derecho a la seguridad social de las personas catalogadas como discapacitadas en Argentina durante el período 2003-2021, delimitando la mirada en la política de pensiones no contributivas por invalidez. En ese sentido, se examinaron las medidas adoptadas por el Estado nacional a través del análisis de su marco normativo, con base en la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos humanos.

Se observó que en el período comprendido entre los años 2003 y 2015, se produjo una sustancial expansión de la cobertura de pensiones por invalidez que universalizó su acceso en la población definida como discapacitada. Se advirtió, además, que esta expansión estuvo desprovista de condiciones de institucionalidad ya que no fue el resultado de la modificación o derogación de la normativa anticonvencional que regula las condiciones de acceso a estas prestaciones (Decreto Reglamentario 432/1997), sino producto de una adecuación *fáctica* de esas condiciones de acceso a los estándares internacionales de derechos humanos. Adecuación que, en los hechos, supuso una *mejora progresiva* en el reconocimiento del derecho a la seguridad social en este colectivo, durante este período.

Asimismo, se señaló que en el período 2015-2019 este panorama cambia abruptamente. El derecho a la seguridad social de las

personas calificadas como discapacitadas presenta retrocesos elocuentes tanto en las normativas como en los resultados de la política de pensiones por invalidez. Respecto a la regresividad normativa, a través de DNU se desarticula la institucionalidad pre-existente, cambiándola por una nueva. Se crea una Agencia descentralizada que generó una serie de normativas que fueron objetadas por el Poder Judicial por su carácter regresivo y contrario a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se hace alusión a las Resoluciones 268/2018, 39/2019, 44/2019, 76/2019 y 670/2019 de la ANDIS, que basadas en la sospecha de una gestión fraudulenta durante el período anterior, procuraron constituirse en los instrumentos legales para justificar la baja y suspensión de más de 150.000 prestaciones durante los años 2016 y 2017, a partir de la identificación de supuestas incompatibilidades.

A su vez, la interpretación purista del Decreto 432 fue respaldada jurídicamente a partir de la Resolución 76/2019, la cual ubica los criterios de razonabilidad, equidad y justicia en la asignación, denegación, suspensión y caducidad de estas prestaciones, en el mencionado Decreto. De esta manera, se afirma y legitima jurídicamente la necesidad de retornar a condiciones de acceso restrictivas para enfrentar el supuesto incremento fraudulento de pensiones por invalidez, acaecido en el período 2003-2015.

En cuanto a la regresividad en los resultados, el gobierno de la alianza Cambiemos mantiene el Decreto 432 aplicado de manera taxativa, prescindiendo de la adecuación *fáctica* implementada en el período anterior, lo cual desencadenó la profusa suspensión y baja de prestaciones antes señalada. En otros términos, el gobierno de Mauricio Macri tan solo garantizó la observancia de lo establecido en una norma anticonvencional.

Se considera que los evidentes retrocesos originados en el período 2015-2019, tuvieron como condición de posibilidad la escasa institucionalidad y el consecuente carácter endeble de los cambios que supuso la adecuación *fáctica* desarrollada en el período anterior. De este modo, se dejó el escenario propicio para la embestida

(esperable) de un gobierno de orientación neoliberal, que basó su gestión en el ajuste al gasto público social.

Por su parte, se señaló que, en sus primeros dos años de gestión, el Frente de Todos cumplió con la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio del derecho a la seguridad social de este sector poblacional. Es decir, la obligación de progresividad respecto a este derecho, en un contexto extraordinario atravesado por las consecuencias sociales, económicas y sanitarias de la pandemia por COVID-19.

Se mencionó que la progresividad en términos normativos se objetivó en la gestión de siete Resoluciones que, en línea con la norma convencional, derogaron cuatro Resoluciones del período anterior, e impugnaron algunos requisitos de acceso restrictivos, establecidos en el Decreto 432/1997. A su vez, en la aprobación de decretos Presidenciales que otorgaron ‘subsidios extraordinarios’ a personas destinatarias de beneficios previsionales contributivos y no contributivos, entre ellos, las pensiones por invalidez. Estas transformaciones ampliaron el nivel de protección del derecho a la seguridad social.

También se indicó que la progresividad en los resultados de la política de pensiones por invalidez se concretó en la notoria expansión de su cobertura en el año 2021, y en la aprobación y aplicación de nuevos procedimientos administrativos para la gestión de las prestaciones, que incorporaron pautas de accesibilidad en la información y en la comunicación. Asimismo, se concretó en la ampliación de los requisitos de acceso, objetando el perfil miserabilista establecido en el Decreto 432/1997.

Ahora bien, se señaló que estos avances en el derecho a la seguridad social coexistieron con algunas medidas paradójicas, destacándose la derogación de la Resolución 34/2020, que, en correspondencia a la norma convencional, suponía un importante avance al atenuar el criterio de elegibilidad esencial para acceder a la pensión por invalidez, a saber, que la persona solicitante se encuentre ‘imposibilitada para trabajar’. Este criterio es el núcleo basal del

Decreto 432/1997, extensamente impugnado por el activismo y por organizaciones que traban con este grupo poblacional, y por proyectos de ley presentados en las Cámaras de Diputados y de Senadores, al considerarlo contrario a la norma convencional. De esta manera, la gestión del Frente de Todos restauró la incompatibilidad entre la asignación de este beneficio previsional y la retribución de dinero por la realización de actividades laborales. Implementando, así una medida regresiva.

Se indicó que este carácter paradójico de la actuación político-administrativa del gobierno de Alberto Fernández, en cuanto al tratamiento del Decreto 432/97, se advierte igualmente en la no derogación de esta normativa, pese a objetar algunos de sus preceptos.

En ese marco, parece relevante destacar la importancia que adquiere la recepción de la normativa internacional de derechos humanos en la normativa interna de los Estados nacionales. Los estándares y principios del derecho internacional debieran reflejarse incluso en el más pequeño acto administrativo del Estado.

En este caso, la vigencia y aplicación de una normativa interna manifiestamente incompatible con obligaciones asumidas a nivel internacional, generó consecuencias que afectaron directamente la calidad de vida y vulneraron el derecho a la seguridad social de miles de personas titulares de pensiones por invalidez. Pese a las advertencias del derecho internacional de derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil de Argentina.

En tal sentido, la no derogación o modificación sustancial del Decreto 432 constituyó una omisión que supuso una violación del derecho a la seguridad social de estas personas, tanto en la gestión kirchnerista como en el gobierno macrista, así como en los primeros dos años de la gestión del Frente de Todos. Además, el penúltimo adoptó una serie de medidas deliberadamente regresivas, y el último interpuso importantes medidas progresivas con disposiciones regresivas. En ambos casos, incompatibles con las obligaciones básicas asumidas por el Estado nacional.

Por otro lado, es muy destacable la reacción organizada de las asociaciones de personas catalogadas como discapacitadas ante los retrocesos del período 2015-2019, reacción encabezada por REDI, organismo que presentó amparos colectivos que ganó casi en todas las instancias. Lo cual supuso un significativo precedente en cuanto al activismo y la acción colectiva de este sector poblacional en la Argentina, y su disputa legal con el Estado Nacional representado por la ANDIS. Sin dudas, esta reacción supuso una manifestación de ciudadanía activa que no presentaba antecedentes en este colectivo heterogéneo. Lamentablemente a diciembre del 2021, el Estado nacional aún no cumplía con la orden judicial de restituir la totalidad de las prestaciones suspendidas y/o dadas de baja en la gestión de la alianza Cambiemos.

Bibliografía

- Acuña, C., y Bulit Goñi, L. G. (2010). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Arcidiácono, P. (2019). La preocupación por la “trampa” y las confusiones en los expedientes judiciales sobre pensiones no contributivas. *Studia Politicæ*, (48), 75-99 (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba). <http://revistas.bibdigital.ucc.edu.ar/index.php/Prueba2/article/view/4548>
- Beccaria, A.; Danani, C.; Hintze, S. y Rottenschweiler, S. (2022). Cuando la excepción es la norma. Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015-2021. En C. Danani y C., Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones IV: disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021* [págs. 31-86]. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Bertranou, F.; Casali, P. y Cetrángolo, O. (2019). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°9). <https://www.>

ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_710670.pdf

- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: OIT y CEPAL.
- Bertranou, F. y Grushka, C. (2002). *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*. ESS Paper N° 5. Social Security Policy and Development Branch International Labour Office.
- Blofield, M.; Lustig, N. y Trasberg, M. (2021). La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. *Pensamiento iberoamericano*, (10), 108-122.
- Britos, N. y Caro, R. (2019). Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos. En M. Nazareno, M. S. Segura y G. Vázquez (eds.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Editorial Brujas / Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Britos, N. y Caro, R. (2018). Transformaciones regresivas en seguridad social. El caso de las pensiones no contributivas. *Cuadernos de Coyuntura, Desigualdades, Eje Políticas públicas* (2), 31-36. Córdoba: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Carpenter, S. (2020). Cinco desafíos de los sistemas de pensiones en América Latina. *Boletín N°4 GT Seguridad Social y Sistemas de Pensiones*. Buenos Aires: CLACSO.
- Carpenter, S. (2021). Una mirada sobre las pensiones no contributivas en la Argentina. *Boletín N°5 GT Seguridad Social y Sistemas de Pensiones*. Buenos Aires: CLACSO.
- Castel, R. (1991). La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión. *Revista Topía*, 1(2), 18-27.
- CELS et al. (2017). *Informe Alternativo. Situación de las Personas con Discapacidad en Argentina 2013/2017*. Buenos Aires: Autor. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/situacion-de-las-personas-con-discapacidad-en-la-argentina/>

- CELS et al. (2012). *Informe Alternativo. Situación de la Discapacidad en Argentina – 2008/2012*. Buenos Aires: Autor. <http://www.redi.org.ar/Prensa/Comunicados/Informe-alternativo-al-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-ONU.pdf>
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2017). *PROpensión: los pensionados ajustados*. Buenos Aires: Autor. <https://www.centrocepa.com.ar/informes/161-propension-los-pensionados-ajustados.html>
- CEPAL (2017). *Base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=41>
- Comisión de Discapacidad del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba (CPSSPC) (2018). *Suspensión de Pensiones no Contributivas–2018*. <http://cpssca.org/confluenciasvirtual/?p=6389>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (1990). *Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2008). *Observación General 19. El derecho a la seguridad social. (Artículo 9)*. E/C.12/GC/19. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2018). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina E/C.12/ARG/CO/4*, octubre de 2018. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgxz%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfV%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutlImBR3j>
- Comité de Evaluación del Seguimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (2003). *Informe Preliminar sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en la Argentina*. <http://www.foropro.org.ar/informe.html>
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2012). *Observaciones finales sobre el informe inicial de Argentina, aprobadas por*

el Comité en su octavo período de sesiones. <https://www.refworld.org/es/publisher,CRPD,,ARG,54993d274,0.html>

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). *Observación general núm. 6 sobre la igualdad y la no discriminación.* GE.18-06662 (S). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/6&Lang=en

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). *Observación general núm. 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención.* GE.18-18970 (S). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/7&Lang=en

Courtis, C. (2006). La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios. En *Ni un paso atrás* [pp. 3-52]. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, (12). (Berlín: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/bueos/argentinien/12771.pdf>

Danani, C. y Hintze, S. (coords.) (2022). *Protecciones y desprotecciones IV: disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021.* Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Dirección de Estudios de la Seguridad Social (2020). *Boletín Previsional 2019. Caracterización de los beneficios liquidados en diciembre 2019 y análisis de su evolución desde 2015. Noviembre 2020.* Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento. ANSES. <https://www.anses.gob.ar/observatorio/boletin-previsional-2019>

Dirección de Estudios de la Seguridad Social (2022). *Boletín Previsional 2021. Caracterización de los beneficios liquidados a diciembre 2021. Septiembre 2022.* Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento. ANSES. <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-10/Boletín%20Previsional%202021.pdf>

Golbert, L. y Roca, E. (2010, Enero/Julio). De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. *Revista de Trabajo*, 6(8).

- Grassi, E. y Hintze, S. (coords.) (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Findling, L.; Venturiello, M. P. y Cirino, E. (2018). Restringiendo derechos para las personas mayores y con discapacidad. Un panorama de las políticas de previsión social y salud en el marco de un nuevo Estado neoliberal. *Revista de la Carrera de Sociología*, 8(8), 56-89. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosypectivas/article/view/3036/2624>
- Foucault, M. (1976). La crisis de la medicina o la crisis de la antimedicina. *Revista Educación Médica y Salud (OPS)*, 10(2), 17-35.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2014). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Serie C, Población con dificultad o limitación permanente*, 1º ed. Buenos Aires. Autor.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Serie B N° 2, Censo del Bicentenario: resultados definitivos*, 1º ed. Buenos Aires: Autor.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2006). *Principales resultados de la primera encuesta nacional de personas con discapacidad (ENDI) complementaria del censo 2001*. Serie Estudios N° 42, 1º ed. Buenos Aires: Autor.
- Hopp, M. V. y Lijterman, E. (2019). Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22(1), 66-79. <http://www.scielo.br/pdf/rk/v22n1/1982-0259-rk-22-01-66.pdf>
- Jiménez Brito, L. (2022). *La respuesta de los sistemas de seguridad social americanos a la pandemia de covid-19: balance a un año de la emergencia: El caso de Argentina*. Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2022/02/cuadernoCovid3Argentina.pdf>
- Lombardía, M. L. y Rodríguez, K. (2015). *La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década*. Documento de Trabajo N° 7. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Programación

- Macroeconómica. https://www.economia.gob.ar/peconomica/base_home/DT_07%20la%20experiencia_03.pdf
- Mallardi, M. W. y Fernández, E. N. (2019, Diciembre). *La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales*. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 103. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. http://ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/Documento_103.pdf
- Martínez, L. (5 de octubre de 2018) ¿Qué pasa con las pensiones por discapacidad? *Chequeado. Explicadores*. <https://chequeado.com/el-explicador/que-pasa-con-las-pensiones-por-discapacidad/>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2018). *Boletín estadístico de la Seguridad Social. Tercer trimestre 2018*. Buenos Aires: Dirección de Programación Económica. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_3ertrim_2018.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019). *Boletín estadístico de la Seguridad Social. Septiembre De 2019*. Buenos Aires: Dirección de Programación Económica. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). *Boletín estadístico de la Seguridad Social. Diciembre de 2020*. Buenos Aires: Dirección de Programación Económica. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021). *Boletín estadístico de la Seguridad Social. Diciembre de 2021*. Buenos Aires: Dirección de Programación Económica. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- Moro, J. y Potenza Dal Masetto, F. (2010). Análisis de los organismos gubernamentales y estatales. En C. Acuña y L. Bulit Goñi (comps.). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos* (pp.191-253). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2014). *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002). *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: OIT.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2006). *Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- REDI (8 de noviembre de 2019). Audiencia por pensiones y sanción sobre funcionarios que no cumplan este derecho. *Prensa REDI*. <http://redi.org.ar/prensa/2019/11/audiencia-por-pensiones-y-sancion-sobre-funcionarios-que-no-cumplan-este-derecho/>
- REDI (27 de noviembre de 2019). La justicia cotejara la información oficial sobre las pensiones suspendidas en 2016. *Prensa REDI*. https://www.facebook.com/redi.derechos/?ref=page_internal
- RALS, CELS y REDI (2003). *La Situación de las Personas con Discapacidad en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. https://www.cels.org.ar/common/documentos/cerd_personas_discapacidad.pdf
- Reati, E. (2019). *Pensiones por discapacidad. El ajuste más cruel*. Buenos Aires: Instituto Patria. <https://www.institutopatria.com.ar/pensiones-por-discapacidad-el-ajuste-mas-cruel/>
- REDI et al. (2021). *Situación de las personas con discapacidad en Argentina 2021*. <http://redi.org.ar/wp-content/uploads/Informe-Situacion-PCD-2021.pdf>
- Rofman, R.; Apella, I. y Vezza, E. (eds.) (2013). *Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/624841468047055585/pdf/827240WP0P12960siones0contributivas.pdf>
- Sorgi, M. y Calderón, J. (2017). La pensión no contributiva por invalidez bajo el enfoque de derechos humanos. *El Derecho: Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, IV(14.167), 1-5.

Venturiello, M. P.; Cirino, E. C. y Palermo, M. C. (2021). Protección social, políticas de cuidados y discapacidad para personas mayores: Argentina 2016-2020. *Revista Sudamérica*, (14), 49-68.

Vilas, C. (2020). Política Social y Pandemia. *Cuestión Urbana*, 8-9.

Leyes, Decretos, Sentencias y Resoluciones

Ley N° 13.478. Suplemento variable sobre el haber de las Jubilaciones. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires, 15 de octubre de 1948.

Ley N° 18.910. Régimen de Pensiones a la Vejez y por Invalidez Ley 13.478 – Modificación. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Buenos Aires, 31 de diciembre de 1970.

Decreto N° 309/2020. Poder Ejecutivo Nacional. Emergencia Sanitaria. Buenos Aires, 23 de marzo.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 698/2017. Poder Ejecutivo Nacional. Agencia Nacional de Discapacidad. Creación. Buenos Aires, 05 de septiembre.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 95/2018. Poder Ejecutivo Nacional. Ley de Ministros. Modificación. Buenos Aires, 01 de febrero.

Decreto Reglamentario N° 432/1997. Poder Ejecutivo Nacional. Pensiones a la Vejez y por Invalidez Reglamentaciones. Buenos Aires, 15 de mayo.

Disposición Agencia Nacional de Discapacidad N° DI-2019-654-APN-DNAYAE#AND. Restitución de pensiones no contributivas por invalidez. Buenos Aires, 19 de agosto de 2019.

Resolución N° 268/2018. Agencia Nacional de Discapacidad. Circuito Administrativo de Notificación de Incompatibilidades con el Decreto 432/97-Aprobacion. Buenos Aires, 20 de septiembre.

Resolución N° 39/2019. Agencia Nacional de Discapacidad. Circuito de Confección del Certificado Médico Oficial – Apruébese. Buenos Aires, 31 de enero.

Resolución N° 44/2019. Agencia Nacional de Discapacidad. Circuito Administrativo de Renovación de Certificados – Apruébese. Buenos Aires, 06 de febrero.

- Resolución N° 76/2019.* Agencia Nacional de Discapacidad. Criterios para la determinación del estado socio-económico y de vulnerabilidad de los peticionantes – Apruébese. Buenos Aires, 27 de febrero.
- Resolución N° 670/2019.* Agencia Nacional de Discapacidad. Circuito Administrativo para la tramitación de Pensiones no Contributivas por Invalidez – Apruébese. Buenos Aires, 06 de diciembre.
- Resolución N° 8/2020.* Agencia Nacional de Discapacidad. Relevamiento de convenios de adhesión – Apruébese. Buenos Aires, 28 de enero.
- Resolución N° 34/2020.* Agencia Nacional de Discapacidad. Suspensión art. 19 inc. c) dto reglamentario n° 432/1997 - Mantiénese vigencia – Apruébese. Buenos Aires, 17 de febrero.
- Resolución N° 93/2020.* Agencia Nacional de Discapacidad. Titulares de derecho de una pensión no contributiva por invalidez – Apruébese. Buenos Aires, 22 de abril.
- Resolución N° 134/2020.* Agencia Nacional de Discapacidad. Pensiones no contributivas por invalidez – Apruébese. Buenos Aires, 14 de mayo.
- Resolución N° 642/2020.* Agencia Nacional de Discapacidad. Prestación de pensión no contributivas – Apruébese. Buenos Aires, 26 de agosto.
- Resolución N° 891/2021.* Agencia Nacional de Discapacidad. Formulario de certificado médico oficial – Apruébese. Buenos Aires, 05 de julio.
- Resolución N° 1377/2021.* Agencia Nacional de Discapacidad. Resolución and n° 8/20 – modificación – Apruébese. Buenos Aires, 01 de septiembre.
- Sentencia definitiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social, expediente CAF 039031/2017/CA002. Autos: "ASOCIACION REDI Y OTROS c/ EN-M DESARROLLO SOCIAL s/AMPAROS Y SUMARISIMOS".* Cámara Federal de la Seguridad Social - Sala 2. 15 de marzo de 2019.
- Resolución judicial de la Cámara Federal de la Seguridad Social, causa N° 39031/2017. Autos: ASOCIACION REDI Y OTROS c/ EN-M DESARROLLO SOCIAL s/AMPAROS Y SUMARISIMOS.* Cámara Federal de la Seguridad Social - Sala 2, 04 de abril de 2019.
- Carta de REDI al Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Discapacidad. Suspensión de los Efectos. Vista de Expediente. Acceso a la Información Pública. Recurso de Alzada. Nulidad.* Buenos Aires, 20 de febrero de 2019.

Capítulo 4

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO

Héctor J. Sánchez

Introducción

Estudiar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) y sus transformaciones a lo largo del tiempo no es tarea sencilla. Ello en gran medida por la escasez de literatura específica sobre el instrumento. En este capítulo intentaremos dar un paso en su comprensión como herramienta de la seguridad social y en su centralidad como eje de disputa en diferentes momentos políticos de la Argentina.

Para desarrollar el análisis nos centraremos en tres períodos fundamentales. En primer lugar, consideraremos el ciclo que se inaugura en el año 2007, con la creación del FGS. Aquí, nos dedicaremos a caracterizar el contexto histórico en el que se crea, los objetivos iniciales que perseguía y las primeras reformas institucionales que le dieron parte de su forma actual.

En segundo lugar, nos ocuparemos de los períodos de gobiernos a nivel nacional ocurridos entre 2015 y 2021. Tal recorte temporal responde, principalmente, al abordado por el proyecto de

investigación dentro del cual este capítulo se inscribe.^{1/2} Revisaremos entonces los años de mandato de la alianza Cambiemos (2015-2019), y los dos primeros años del Frente de Todos (2019-2021). Para cada uno de ellos tomaremos una normativa que tiene incidencia específica sobre el instrumento en cuestión.

En la alianza Cambiemos, la legislación a analizar será la Ley 27.260, *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*, que introdujo cambios significativos en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. En el ciclo de dos años del Frente de Todos, se retomará la Ley 27.574, de *Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad*, construida como respuesta la Ley 27.260 y, a la vez, a la crisis social y sanitaria dada por la pandemia de COVID-19.

En tercer y último lugar reflexionaremos sobre algunas de las dimensiones necesarias a tener en cuenta si se quiere profundizar sobre la temática en el futuro.

Contexto de creación, objetivos y primeras reformas del FGS

La escasez de literatura de abordaje específico del Fondo de Garantía de Sustentabilidad vuelve necesaria la reconstrucción del escenario social y político y las razones que llevaron al Estado Nacional a proponer su creación.

En este apartado recuperaremos los factores con mayor incidencia presentes en el contexto de su surgimiento, los objetivos

¹ El proyecto de investigación en cuestión es *Regresividad de la seguridad social en Argentina: transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista*. Más información puede verse en detalle en el siguiente link: <https://sociales.unc.edu.ar/content/regresividad-de-la-seguridad-social-en-argentina-transformaciones-recientes-en-la>

² Este texto es producto del trabajo realizado a partir de una beca de Estímulo a las Vocaciones Científicas (EVC-CIN), que se desarrolló dentro del mencionado proyecto de investigación. Un especial agradecimiento a los/as autores/as de los otros capítulos y a Sol Minoldo. Todos/as ellos/as tuvieron la gentileza de aportar lecturas y observaciones previas a la publicación.

planteados en sus inicios y las primeras reformas que consolidaron la estructura interna que aún mantiene.

Contexto del origen del FGS

Hasta el año 2008, el régimen previsional vigente provenía de la Ley 24.241, instituida en 1994. Con ella, se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), conformado por dos regímenes: el de reparto y el de capitalización individual. Quienes ingresaban al mercado laboral tenían la posibilidad de elegir uno u otro. Si no lo hacían en un cierto período de tiempo, eran incluidos/as automáticamente en el régimen de capitalización. Además, las personas que ya contaban con un historial de aportes tenían la posibilidad de trasladarse desde el sistema de reparto al de capitalización, pero no podían hacer el movimiento contrario (Mesa-Lago, 2009). Estas alternativas de decisión dentro del SIJP le otorgaban una mayor centralidad al régimen de capitalización, donde las encargadas de gestionar las contribuciones eran las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) (Mesa-Lago, 2009).

La Ley 24.241 incluyó otras modificaciones al sistema previsional tales como: aumento en cinco años de las edades jubilatorias tanto para varones como para mujeres –pasando a sesenta y cinco y sesenta años respectivamente– y el incremento en diez años de los aportes mínimos requeridos para acceder a la prestación –de veinte a treinta años– (Curcio, 2011).

Esta reforma prometía la reducción del déficit fiscal, el incremento de la cobertura y el aumento en la cuantía de las prestaciones para quienes se jubilaran bajo el régimen de capitalización individual (CIFRA, 2009). Sin embargo, con el correr del tiempo quedó en evidencia que no se cumplirían las promesas. Los niveles de cobertura estaban en retroceso, los años de aportes necesarios para alcanzar la jubilación mínima habían aumentado, las comisiones de las AFJP sobre las contribuciones de los afiliados eran muy altas y el sistema estatal se volvió aún más deficitario por la cantidad de

fondos transferidos a las administradoras, que reducían el financiamiento mientras las obligaciones de pago del sistema previsional se mantenían altas. Quienes se jubilaron dentro del régimen de capitalización individual no percibieron jubilaciones mayores a las del régimen estatal (Mesa-Lago, 2009; CIFRA, 2009).

Con la crisis del año 2001 los problemas del régimen mixto se intensificaron y comenzaron los recortes en haberes previsionales del sistema de reparto. Los/as que se encontraban dentro del régimen de capitalización vieron cómo sus ahorros se reducían, especialmente, porque las AFJP cubrieron el financiamiento público a través de la compra de títulos públicos (Cetrángolo y Grushka, 2004). Al mismo tiempo, la situación de crisis impactó sobre la cantidad de trabajadores/as en actividad que contribuían al SIJP. Si a esto le sumamos el valor real de los aportes, luego de la devaluación de la moneda, el régimen mixto de jubilaciones presentaba múltiples fallas que afectaban la vida de contribuyentes y jubilados/as (CIFRA, 2009).

A partir del año 2004 se establecen, desde el Estado Nacional, una serie de reformas estratégicas, opuestas a las generadas en la década de 1990, y de una radicalidad inusitada para la política social de Argentina (Danani y Beccaria, 2011). En lo que respecta a los intereses de este escrito, a comienzos del 2007, con la Ley 26.222, se establece la libre opción del régimen jubilatorio. Esto posibilitó, entre otras cosas, que una vez cada cinco años sea posible elegir entre los dos regímenes disponibles. Además, quienes comenzaban a formar parte del mercado laboral también tenían la posibilidad de optar por uno de los dos, y si no se declaraba opción, automáticamente se les adhería al Régimen Previsional Público de Reparto (Bertranou et al. 2011). Es decir, la operación contraria a lo que originalmente establecía la Ley 24.241.

Con estos antecedentes, en el mes de diciembre del año 2008, se promulgó la Ley 26.425, que eliminó el régimen de capitalización y lo sustituyó por un sistema unificado de reparto del Estado, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

La nueva reforma implicó también la disponibilidad de los recursos que hasta ese momento administraban las AFJP. Con la Ley 26.425, fueron asignados al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Creación y objetivos

Basándonos en la caracterización realizada, podríamos pensar que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad fue formado específicamente para administrar los fondos estatizados de las AFJP. Sin embargo, se creó en el año 2007 a través del Decreto 897/07, es decir, un año antes de la sanción de la Ley 26.425. ¿A qué se debe esta diferencia? ¿Tenía el fondo, originalmente, otra finalidad a la que hoy se le otorga?

En las consideraciones del Decreto 897/07 encontramos una de las razones principales de su creación: la necesidad de gerenciar los fondos provenientes de la Ley que reglamentó la libre opción del régimen jubilatorio (26.222). Su cartera se conformaba por: recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de libre disponibilidad al cierre de cada año; aportes extra provenientes del Estado Nacional previstos en la Ley de Presupuesto; rentas generadas por el propio FGS; bienes transferidos de las cuentas del régimen de capitalización a causa de la Ley N°26.222.

Para el Estado Nacional, la libre opción del régimen jubilatorio supuso la administración de nuevos recursos por parte de quienes elegían el sistema de reparto o quedaban automáticamente dentro de él. Sin embargo, el Estado ya administraba fondos de esta índole porque aún en el auge de las AFJP no dejó de percibir contribuciones laborales y erogaciones por jubilaciones y pensiones. ¿Por qué crear un instrumento que específicamente gestione los recursos públicos del SIJP? ¿Por qué no continuar con la estructura que se utilizaba?

Con la experiencia de la década de los 90 y la crisis del año 2001, tal y como observamos anteriormente, se realizaron recortes en los haberes previsionales y reducción en la valuación de los fondos –

para el sistema de capitalización individual. La reforma previsional de 1994 privó a la ANSES de las contribuciones de las personas que formaban parte del régimen de capitalización individual. A la vez, se implementaron medidas para reducir los aportes patronales (Minoldo y Peláez, 2020). El deterioro en la recaudación de aportes y contribuciones requirió la participación de fuentes no contributivas para poder sostener los pagos, lo que generó un incremento del déficit en los balances (Minoldo y Peláez, 2020).

Para comprender las motivaciones que originaron el instrumento, el estudio del Decreto 897/07 es primordial. Sin embargo, la vigencia de su forma original fue de muy corta duración (poco más de un año). Inclusive, los órganos encargados de la tarea, no produjeron informes detallados de la gestión en este período. No obstante, a partir de los antecedentes recuperados, creemos que la finalidad inicial del FGS fue resultado de una búsqueda de alternativas en la administración de los recursos previsionales públicos dentro del SIJP, para asegurar la sustentabilidad del sistema previsional público y evitar que las jubilaciones y pensiones sean “variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables” (Decreto 897/07, p.1).

Con la creación del SIPA a través de la Ley 26.425, el instrumento tomó otra relevancia y otro rol dentro de la estructura del sistema previsional. A continuación, veremos cuáles fueron los cambios que experimentó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad en ese período.

Reformas y consolidación de la estructura interna

La reforma del sistema previsional implicó la adecuación de la ANSES y el FGS. Esto se realizó mediante los decretos 2105/08 y 2103/08. El primero modificó la estructura organizativa de la ANSES. El segundo, adaptó el Fondo para recibir las transferencias provenientes de las AFJP. Nos detendremos aquí en el estudio de esta segunda normativa, pues es la que determina la forma más

conocida del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, con lineamientos que continúan hasta el presente.

Conviene subrayar que, tal como marca el artículo N°5 del Decreto 2103/08, los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad pertenecen exclusivamente al SIPA y son administrados íntegramente por ANSES. Hasta ese momento, durante su corto período de existencia, los bienes pertenecían al Régimen Previsional Público de Reparto, pero las inversiones eran coordinadas entre la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Banco de la Nación Argentina.

En el mes de noviembre de 2008, el FGS estaba valuado en \$17.847 millones de pesos. Para el 5 de diciembre de 2008, momento en que se transfirieron los fondos del –derogado– régimen de capitalización individual, la cartera del FGS pasó a valer \$98.224 millones de pesos (Observatorio Económico y Social UNR, 2018; Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2009). En otras palabras, el FGS creció, con un movimiento, un 550% y tenía un tamaño para el que no había sido pensado originalmente. Por esta razón, estudiar el Decreto 2103/08 reviste la misma importancia que aquel que crea el Fondo, puesto que modifica su estructura de cara al crecimiento repentino y los nuevos objetivos que trajo aparejados. ¿Cuáles fueron los principales cambios que se le realizaron?

Una de las modificaciones tuvo que ver con sus finalidades. Si bien, como se detalló antes, el Decreto 897/07 tenía como fin primordial evitar que las jubilaciones y pensiones sean una variable de ajuste en momentos de crisis económica, con el Decreto 2103/08 se agrega la idea de garantizar un círculo virtuoso a través del desarrollo de la economía nacional.

En este contexto, el concepto de círculo virtuoso implicó que, a partir de las inversiones promovidas por el instrumento, se genere crecimiento económico y aumento en las fuentes de empleo formal, lo que se traduciría en mayores ingresos por contribuciones e incrementos en la recaudación de impuestos, que engrosarían los recursos del sistema previsional. Según esta idea, el círculo se completa

cuando los nuevos fondos ingresan al sistema y son reinvertidos por el FGS, lo que contribuye al desarrollo y sostenibilidad de la economía de Argentina (ANSES, 2009). Para asegurar que este objetivo pueda llevarse adelante, se reglamentó la obligatoriedad de inversión solo en activos financieros nacionales. Esto representó una modificación respecto de lo que instituía el Decreto 897/07 en su forma original, pues habilitaba también las inversiones en el exterior.

Otra de las adecuaciones a remarcar se relaciona con las pautas y posibilidades de inversión. La Ley 26.425 especifica qué tipo de inversiones serán permitidas y cuáles no, apoyándose en la Ley 24.241. El Decreto 2103/08 clarifica algunas cuestiones de la aplicabilidad del marco regulatorio de las inversiones.

En líneas generales, el FGS puede colocar sus bienes en: operaciones de crédito público de las que resulte deudor el Estado Nacional (hasta el 50%); títulos valores emitidos por las provincias, municipalidades, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Banco Central, empresas estatales u otros entes autárquicos de los distintos estamentos del Estado (hasta el 30%); títulos valores de deuda emitidos por empresas privadas, cooperativas o asociaciones civiles (hasta el 40%); plazos fijos en entidades financieras (hasta un 30%); acciones de sociedades anónimas mixtas o privadas (con un mínimo de 7% y un máximo del 50%). Estos valores expresan dónde se ubican las prioridades de inversión.

Conviene detenerse aquí para pensar en el cambio de direccionalidad que se le imprime al instrumento. El objetivo primigenio de evitar que los montos destinados a jubilaciones y pensiones sean variables de ajuste en períodos de crisis económicas se mantiene, pero está contenido dentro de aquel que busca desarrollar la economía nacional y generar nuevos puestos de trabajo formales. La idea de *sustentabilidad* deja de referirse a un universo de personas específicas (quienes reciben jubilaciones y pensiones y quienes lo harán en un futuro) para englobar a la Argentina en su conjunto. Y para ello, se plantea la obligatoriedad de utilizar los fondos generados en el país para invertir en él.

El Decreto 2103/08 modificó igualmente aspectos de la estructura organizativa, es decir, cómo se toman las decisiones y cómo se regula la transparencia de esa toma de decisiones. Podríamos decir que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad está conformado por órganos de decisión y órganos de control.

El órgano de decisión en concreto es el Comité Ejecutivo, y su conformación y atribuciones son definidas en el artículo N°7 y N°8 del Decreto N°2103/08. A su vez, se encuentra contenido dentro de la Subdirección de Operación del FGS, creada en el Decreto 2105/08, que depende de la Dirección Ejecutiva de la ANSES.

La principal función del comité es asistir a quién detente la Dirección Ejecutiva de ANSES en la administración de la cartera y está constituido por la autoridad de la Subdirección Ejecutiva de Operación del FGS –que es también la autoridad de la Secretaría Ejecutiva de este comité– y por tres representantes del Ministerio de Economía de la Nación de las áreas de: Secretaría de Finanzas; Secretaría de Hacienda; Secretaría de Política Económica. La Dirección Ejecutiva preside el comité, y todas las partes cumplen sus funciones *ad honorem*. En este espacio se establecen las líneas y pautas de inversión de los activos. En otras palabras, se decide dónde invertir y cómo hacerlo. Asimismo, es este comité el encargado de elaborar informes anuales que detallen las acciones que se realizaron durante el año.³

Los órganos de control son los que supervisan la tarea que el Comité Ejecutivo lleva adelante y operan en distintos niveles de gestión.

Por un lado, se encuentra la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social, creada por el artículo N°11 de la Ley N°26.425 y conformada por seis senadores/as y seis diputados/as. Esta comisión tiene la potestad de requerir información, formular observaciones y recomendaciones que crea pertinentes.

³ Aunque el artículo N°8 del Decreto 2103/08 establece que los informes deben ser anuales, esto fue sustituido por informes mensuales, bimestrales y semestrales, variando según los años y las gestiones. También se realizan informes especiales cuando existe cambio de gestión en el Poder Ejecutivo Nacional.

Inclusive puede emitir dictámenes en los asuntos que están a su cargo. El Comité Ejecutivo elabora los informes que son presentados ante esta comisión.

Por otro lado, a partir del artículo N°12 de la mencionada Ley y en complemento con el artículo N°13 del Decreto 2103/08, está el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, encargado del monitoreo de los movimientos de recursos del instrumento y de la divulgación al resto de la sociedad, de información relativa al estado y evolución del FGS. Lo conforman representantes de ANSES, Jefatura de Gabinete de Ministros, Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados, organizaciones de trabajadores/as, organizaciones empresariales, entidades bancarias, un/a senador/a y un/a diputado/a.⁴

Con este recorrido, queda definida la estructura completa del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que operó durante casi una década y que volvió a modificarse en el año 2016.

Análisis de los períodos de gobierno

Alianza Cambiemos: Ley de Reparación Histórica

Durante los años de gobierno del Frente para la Victoria, con Cristina Kirchner al mando del Poder Ejecutivo Nacional, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad operó como fuente de financiamiento de programas como el Conectar Igualdad, a través la compra de títulos del Tesoro del Estado Argentino que iban de manera predestinada a financiarlo (ANSES, 2010) o la Asignación Universal por Hijo, que obtuvo financiamiento de las rentas anuales generadas por el FGS (Minoldo y Peláez, 2020). En este período, que va desde el inicio del instrumento hasta la finalización de su mandato –en diciembre de 2015–, las transferencias de dinero se realizaban en términos de inversiones

⁴ Existe también la Gerencia de Control del FGS y la Gerencia de Auditoría del FGS, creadas por la Resolución ANSES 239/09, aunque no hay información detallada de cuál es su rol.

dentro de los marcos establecidos y no se hallaron indicios de venta de acciones en la cartera de activos para afrontar pagos.⁵

Ya con la alianza Cambiemos, y desde el comienzo de su gestión, se observó que las políticas de seguridad social eran blanco de reformas regresivas (Britos y Caro, 2019). De este grupo de transformaciones interesa, para este escrito, detenerse en la Ley 27.260 del año 2016, conocida como *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*, o llanamente *Reparación Histórica*. El interés por estudiar el texto y la aplicación de esta normativa radica en que genera importantes cambios en los reglamentos y estructura del FGS.

Examinar sus impactos es un desafío por las diversas aristas que la componen. Tal como fue definida por múltiples representantes en los debates de ambas cámaras legislativas, es una *ley omnibus*, pues está constituida por un conjunto de otros proyectos que, por sus dimensiones, podrían haber sido leyes en sí mismos (Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2016; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016).

El gobierno de la alianza Cambiemos argumentó que esta batería de propuestas, nucleadas en una única normativa, estuvo así pensada para lograr su correcta implementación y la concreción de una ley con perspectiva integral (Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2016). Desde los bloques opositores, en cambio, se la percibió como una estrategia política para condicionar la elección de los/as representantes a la hora de votar.⁶ Inclusive existen

⁵ Esta afirmación se desprende del análisis de las Actas del Comité Ejecutivo del FGS correspondientes al período previo de gobierno de Cambiemos, que van de la N°1 a la N°128 inclusive. Pueden revisarse aquí: <http://fgs.anses.gov.ar/subseccion/actas-del-comite-ejecutivo-2>

⁶ En el debate del proyecto de ley, el senador chaqueño por el Frente para la Victoria (FPV), Eduardo Aguilar, planteó que la emisión del voto se encontraba condicionada pues la normativa “implica más recursos para las provincias a partir del convenio de devolución del 15%, de tal manera que a ningún senador, como representante provincial, le es grato votar en contra de recursos para sus provincias” (Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2016, p.37).

testimonios que calificaron este compendio como una *maniobra extorsiva* (Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2016).⁷

Ahora bien, ¿cuáles son las diferentes partes que componen la Ley 27.260? En líneas generales puede dividirse en tres áreas: previsional, de sinceramiento fiscal y de acuerdo entre la Nación y las provincias por coparticipación. Por las incumbencias de este texto, nos detendremos fundamentalmente en el aspecto previsional. Sin embargo, resultará inevitable hacer mención a otras de las áreas aquí planteadas, pues se encuentran interrelacionadas.

Entre los años 2003 y 2008 se aplicó una política de recomposición de haberes jubilatorios de manera diferenciada. Para quienes recibían el haber mínimo, el incremento fue mayor respecto de aquellos/as que percibían una jubilación por encima de la mínima. Como consecuencia de estos reajustes dispares, la distancia en la cuantía entre jubilaciones se acortó paulatinamente (Rottenschweiler, 2020).

Esta política, que se enfocó en la reducción de la desigualdad de los ingresos, tuvo como resultado un incremento de las demandas judiciales por parte de quienes cobraban –originalmente– más de la mínima, pues argumentaban que su prestación no aumentó tanto como debía hacerlo (Balasini y Ruiz Malec, 2019).

En el año 2016, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Honorable Congreso de la Nación Argentina un proyecto de ley con el expreso objetivo de ponerle fin a los crecientes reclamos judiciales contra el Estado Nacional, producto de la desactualización de haberes. Según el Decreto 894/16, que reglamenta el *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*, esta normativa cumpliría con tal fin.

En las estimaciones oficiales del Decreto 894/16, se calcularon en cuatrocientos mil los juicios ya iniciados contra la ANSES –por la reactualización de haberes previsionales– y en dos millones los potenciales nuevos reclamos –de continuar todo sin modificaciones.

⁷ Por citar un ejemplo, puede leerse la exposición del senador por el FPV de San Juan, Ruperto Eduardo Godoy, en la página 77 del mencionado documento.

Según las estadísticas de ANSES, para junio del 2016 –mes en que la ley fue aprobada– el total de personas que percibían una jubilación en el SIPA ascendía a poco más de cinco millones (ANSES, 2022). Si confiamos en los cálculos oficiales de potencialidad de litigios, la Reparación Histórica alcanzaría a casi el 50% del total de personas jubiladas en ese momento. Aquí es importante considerar que se incluían en la normativa no solo a personas con sentencia firme en sus juicios, sino también a aquellas que habían realizado la demanda, pero todavía no tenían dictamen, e inclusive a las que potencialmente podían comenzar un reclamo (Balasini y Ruiz Malec, 2019).

Aun cuando el objetivo principal y explícito de la Ley 27.260 era terminar con los juicios previsionales por actualización de haberes, llama la atención que esté conformada por más de noventa artículos, que van desde un régimen de sinceramiento fiscal hasta la creación de una Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria. En materia previsional, la normativa plantea algunos cambios significativos y otorga claves de lectura para pensar la direccionalidad que el gobierno de la alianza Cambiemos buscaba darle a esta área.

En el artículo N°3 se crea el Consejo de Sustentabilidad Previsional, que en un plazo de tres años debía elaborar un proyecto de ley con un nuevo régimen previsional. En la normativa aprobada, se establece que ese nuevo régimen será universal, integral, solidario, público y de reparto. Sin embargo, en el proyecto original de la ley, presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, las categorías *público* y *de reparto* no estaban consideradas. Por el contrario, se proponía la creación de un “régimen previsional, universal, integral, solidario y sustentable” (Poder Ejecutivo Nacional, 2016, p. 30). El agregado fue realizado por legisladores/as a partir del debate. La variación puede parecer una sutileza, y en efecto lo es, pero que no hayan incluido estas dimensiones en la postulación original debe ser resaltado.

Entre los artículos N°13 y N°23 se crea y especifican los alcances de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). La creación de la PUAM trae aparejada la búsqueda por reemplazar las moratorias previsionales, que hasta ese momento permitieron que

las personas que cumplían con la edad jubilatoria, pero no con la totalidad requerida de cotizaciones laborales, pudieran obtener el beneficio a través de un plan de facilidades de pago (Rottenschweiler, 2020). En su lugar, se instituyó esta nueva pensión vitalicia, que representaba el 80% de una jubilación mínima, no contributiva, para todas las personas de sesenta y cinco años o más. Además, no generaba derecho a pensión y admitía que se desempeñara cualquier actividad laboral, para intentar completar el total de años de aportes necesarios para una jubilación. Según Britos y Caro (2019), la PUAM representa una transformación regresiva que sanciona a quienes no lograron cubrir el historial contributivo, otorgándoles un porcentaje inferior a una jubilación mínima.

En cuanto a las modificaciones planteadas por esta ley con incidencia directa sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad debemos referirnos primero a la modalidad de financiamiento.

En una primera instancia se propone un *régimen de sinceramiento fiscal* para declarar bienes o dinero provenientes tanto de Argentina como del extranjero. Con lo recaudado aquí se buscaba pagar todas las obligaciones generadas a partir de los acuerdos entre el Estado y los/as demandantes. Uno de los escenarios posibles era que la recaudación no fuera suficiente para solventar los compromisos asumidos. ¿Qué sucedía en ese caso?

Según el artículo N°28, la normativa proponía tres alternativas. En un primer momento se recurriría a la utilización de los dividendos producidos por las inversiones del FGS. Si esto no era suficiente, se pasaría a la venta de activos. Llegado el caso de que ya no hubiera activos por ejecutar, se emplearían las fuentes de financiamiento del régimen previsional público establecidas en la Ley 24.241, es decir, aportes laborales, patronales e impuestos.

Tanto en el debate de diputados/as como en el de senadores/as, se observan constantes objeciones ante esta estrategia. La utilización de dividendos y venta de activos del FGS, argumentaban, atenta contra la propia sustentabilidad del sistema previsional,

pues la Ley 27.260 deroga la normativa que establecía en dos tercios de ambas cámaras del congreso los votos necesarios para la venta de activos,⁸ y transfiere ese poder al Comité Ejecutivo del FGS (Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2016; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016).

Asimismo, la Ley de Reparación Histórica modifica las pautas de inversión del FGS establecidas en la Ley 24.241, ya que se alteran los valores mínimos y máximos de las distintas áreas. Con estos nuevos topes era posible, en casos especiales, invertir hasta un 100% del total en operaciones de crédito público de las que resultase deudor el Estado Nacional (títulos públicos, letras del Tesoro y préstamos). La transformación de los parámetros de inversión es llamativa, pues no es clara la necesidad de tal agregado para los fines que persigue la ley. Además, según el Decreto 894/16, la normativa le agrega al FGS la obligación directa de atender los gastos de la Reparación Histórica, por lo que se modifican los objetivos y finalidades del instrumento.

Si tenemos en cuenta las estimaciones oficiales recuperadas al inicio del apartado, surge la pregunta de ¿cuál fue el alcance de la Ley 27.260? ¿Tuvo el éxito esperado? ¿Qué impactos podemos observar en el FGS luego de su aprobación?

Al ser su objetivo principal, uno de los indicadores retomados es la tasa de finalización de los juicios por reactualización de haberes previsionales. Para octubre de 2019, meses antes de que termine el mandato de la alianza Cambiemos, se informaba que el total de acuerdos celebrados era de 1.100.878 (Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2019b). Si comparamos este número con la proyección de celebración de 2.300.000 acuerdos, vemos que el éxito de la propuesta estuvo por debajo del 50% de lo esperado.

La cantidad de litigios se redujo, pero no se alcanzó su completa eliminación (Balasini y Ruiz Malec, 2019). Para Calise (2022), la

⁸ Ley 27.181 de Protección de las Participaciones Sociales del Estado Nacional.

Reparación Histórica no disminuyó los reclamos, sino que permitió que las personas sin intenciones de iniciar una demanda puedan recibir resarcimiento. Quienes tenían la intención de cobrar el total de la deuda, continuaron adelante con las instancias judiciales.

Ahora bien, resta preguntarse por si se utilizó la venta de activos del FGS para financiar la Reparación Histórica. Para responder a esto nos centraremos especialmente en la venta de acciones. Tomamos este activo financiero en particular por el carácter estratégico que adquiere su tenencia para el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. A través de él, el FGS ejerce derechos políticos al interior de las asambleas de las empresas como accionista, en representación de sus propios intereses (Salvatierra, 2022; Observatorio Económico y Social UNR, 2018).

El recorrido documental realizado da cuenta de que las erogaciones generadas por la Reparación Histórica en concepto de pagos retroactivas pudieron ser contenidas íntegramente por lo recaudado con el sinceramiento fiscal (ANSES, 2019a). Ya en el año 2017, el Jefe de Gabinete de Ministros informaba que hasta ese momento el FGS no había financiado el pago del programa y que no se preveía que lo haga al menos hasta el 2019 (Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2017a; Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2017b). Posiblemente, tal como hemos remarcado, los acuerdos generados pudieron costearse con tales ingresos pues no significaron ni el 50% de las estimaciones originales.

Sin embargo, aunque no se utilizaron los activos para enfrentar estos gastos, las modificaciones introducidas por la Ley 27.260 permitieron que el Comité Ejecutivo del FGS haga uso discrecional de sus nuevas atribuciones.

En concreto, de la cartera del fondo se vendieron acciones de Quickfood S.A.,⁹ Petrobras Argentina S.A.¹⁰ y Solvay Indupa S.A.¹¹ Las ventas no se efectuaron en el mercado secundario, sino que se hicieron a través de Ofertas Públicas de Adquisición de Acciones, donde las empresas interesadas en comprar la participación del fondo realizaron una oferta a la que el instrumento adhirió (Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2019a). Por primera vez en la historia del FGS se vendieron acciones de compañías privadas, por lo que observar las razones que motivaron los intercambios es sumamente importante. En líneas generales, las tres operaciones respondieron a criterios financieros cómo único eje de análisis de la conveniencia de la negociación. El examen se centró en si las condiciones de venta representaban mejores ingresos que los egresos de la compra, y en las comparaciones de cotizaciones con los días previos. Si esto era así, la transacción era valorada como una ganancia para el instrumento (ANSES, 2016; ANSES, 2017a; ANSES, 2019b). Sin embargo, no realizaron ninguna consideración de los impactos que podían tener estas operaciones para el mercado de capitales, para la sociedad argentina, ni para los objetivos políticos y estratégicos del FGS. Tampoco explicaron para qué se utilizaría ese dinero, por lo que no quedan claros los criterios de inversión futura para los fondos que ingresaron. En el informe sobre el desempeño del instrumento para el 2018, la Auditoría General de la Nación (AGN) ya observaba dificultades en la planificación de las inversiones, en particular de los objetivos y las estrategias de inversión (AGN, 2023).

El criterio económico también se utilizó para desestimar otras Ofertas Públicas de Adquisición de Acciones en las que el FGS no participó, pues el precio ofrecido por acción estaba por debajo del

⁹ Compañía dedicada a la faena y comercialización de carnes. Adquirida el 07/05/2019 por MFG Holding S.A.U (ANSES, 2019b).

¹⁰ Compañía petrolera. Adquirida el 23/11/2016 por Pampa Energía S.A (ANSES, 2016).

¹¹ Compañía petroquímica. Adquirida el 22/02/2017 por Unipar Carbocloro S.A (ANSES, 2017a).

precio considerado acorde por los equipos técnicos del instrumento (ANSES, 2017a; ANSES, 2017b).

En el estudio de las razones de aceptación y rechazo de Ofertas Públicas de Adquisición de Acciones resalta el caso específico de las participaciones en Petrobras S.A. Aunque no se utilizaron fondos del FGS provenientes de estas operaciones para el pago de la Reparación Histórica, sí se la esgrimió como argumento. Además de las razones ya mencionadas, el Comité Ejecutivo resalta que "las necesidades de liquidez en el corto plazo que deberá afrontar el FGS, hacen conveniente aceptar efectivo con motivo del Programa de Reparación Histórica Ley N° 27.260" (ANSES, 2016, p. 8). Es decir, se emplea el criterio de que en el futuro será necesaria la liquidez de estas acciones para afrontar pagos de la Reparación Histórica, aunque aún no estaba claro si serían requeridas o no, pues se encontraba en marcha el régimen de sinceramiento fiscal. Luego, efectivamente, no fueron utilizados para ello. Por lo tanto, si bien es cierto que no requirieron fondos de la venta de acciones para pagar las obligaciones de la Ley 27.260, si se vendieron acciones – únicamente en el caso de Petrobras S.A– con este fin.¹²

Frente de Todos: Ley de defensa de los activos del FGS

En noviembre del 2020 se sancionó la Ley 27.574, de *Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad*, como respuesta normativa a los alcances de la Ley 27.260. Esto no implicó la derogación de la Ley de Reparación Histórica ni de los cambios que introdujo – por ejemplo, la creación de la PUAM–, sino que modificó la modalidad de financiamiento de tales políticas. Fundamentalmente porque los fondos provenientes del sinceramiento fiscal, aunque suficientes para cierto tiempo, representaban una fuente finita de recursos.

¹² Aunque esta conclusión es producto del análisis detallado en las páginas anteriores, en la búsqueda posterior se encontraron hallazgos similares producidos por la AGN (2019).

La Ley 27.260 preveía pagar los acuerdos homologados judicialmente con los réditos obtenidos por el FGS y, de ser esto insuficiente, con la venta de activos. La Ley 27.574 –en su artículo N°2– sustituye esta fuente de financiamiento. De ahora en más, se utilizarán los recursos empleados para costear el régimen previsional público (fundamentalmente aportes laborales, patronales e impuestos).¹³ Sin embargo, y en el contexto de la pandemia por COVID-19, el artículo N°4 establece que el FGS deberá financiar los pagos del SIPA en aras de compensar el impacto de la crisis en los recursos previsionales. La diferencia principal de este tipo de financiamiento con el establecido en la Ley 27.260 es que se realizará a través de la compra de títulos públicos nacionales por parte del FGS y no con dividendos o venta de activos. Según el último informe de la Jefatura de Gabinete de Ministros del 2021, dirigido a la Honorable Cámara de Senadores, hasta el fin de ese año no se había utilizado esta forma de financiamiento (Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2021).

Tal como expusimos antes, la Ley de Reparación Histórica habilitó la posibilidad de que el Comité Ejecutivo venda activos, lo que implicó eliminar la normativa previa que establecía la necesidad de aprobación de ambas cámaras del congreso con los dos tercios de los votos. La Ley 27.574 no realiza ninguna modificación en este sentido, por lo que la decisión de venta sigue en el nombrado comité. Sin embargo, a través del Artículo N°1, retoma las redefiniciones sobre los objetivos y finalidades del instrumento, y establece que se deben priorizar las inversiones del FGS que impacten en el desarrollo de la economía argentina y en la sostenibilidad del sistema previsional.

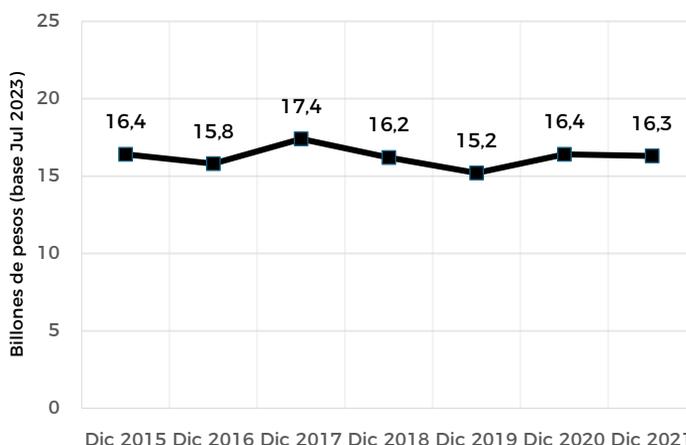
A partir de la Ley 27.541, sancionada a fines de diciembre del 2019, conocida como Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, que declara –entre otras– la emergencia social, previsional, financiera y económica, se eleva del 50% al 70% el tope máximo de tenencia del FGS en títulos públicos hasta el 31 de diciembre de

¹³ Para ver los recursos en detalle debe leerse el Artículo N°18 de la Ley 24.241.

2023. Entre los años 2015 y 2021, este tipo de inversión es la que ha mostrado la mayor dimensión respecto del total de la cartera.

Luego del análisis de las dos principales normativas de los dos períodos de gobierno retomados, y para cerrar este capítulo, nos interesa hacer algunas comparaciones breves respecto de la composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Gráfico 1
Evolución de la cartera del FGS (2015-2021)
Billones de pesos constantes de Julio 2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES (2021).

Nota: Los coeficientes de cálculo hasta el año 2016 se retoman de una serie elaborada por Diego Born, en base a un promedio de IPC San LUIS e IPC CABA. Para los años posteriores se utilizó el IPC de INDEC.¹⁴

El gráfico N°1 muestra la cuantía de la cartera del FGS en pesos y en términos reales, sobre los precios de Julio 2023 (últimos datos disponibles al momento del análisis). Tal y como se puede observar, la valuación de la cartera de 2021 es casi idéntica a la de 2015, con un

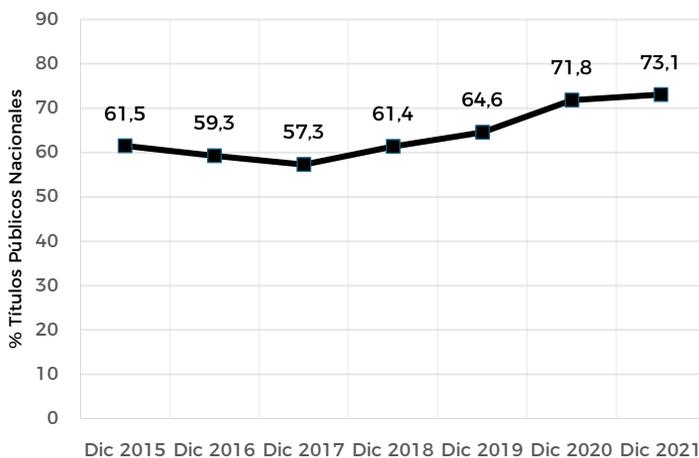
¹⁴ Se detallan los valores precisos (en millones de pesos). Dic. 2015: 16.434.502; Dic. 2016: 15.898.352; Dic. 2017: 17.497.058; Dic. 2018: 16.242.744. Dic. 2019: 15.282.812; Dic. 2020: 16.471.811; Dic. 2021: 16.399.101.

0.2% de diferencia. Sin embargo, entre 2019 y 2015 la diferencia era de un 7% de decrecimiento, por lo que esta recuperación se ha dado en los últimos dos años de análisis. Es necesario tener en cuenta que las variaciones de montos del fondo, además de estar vinculadas a la gestión más o menos exitosa, están supeditadas al movimiento de precios del mercado de capitales y al valor propio del Peso Argentino.

Veamos ahora el *gráfico N°2*, que expone los porcentajes de tenencia de Títulos Públicos Nacionales sobre el total de la cartera del FGS. Si consideramos que entre el mes de diciembre de 2015 y el mes de diciembre de 2019 el límite máximo en Títulos Públicos Nacionales era de 50%, y en los correspondientes meses de 2020 y 2021 era de 70%, observamos que siempre ha estado por arriba del máximo permitido por ley.

Gráfico 2

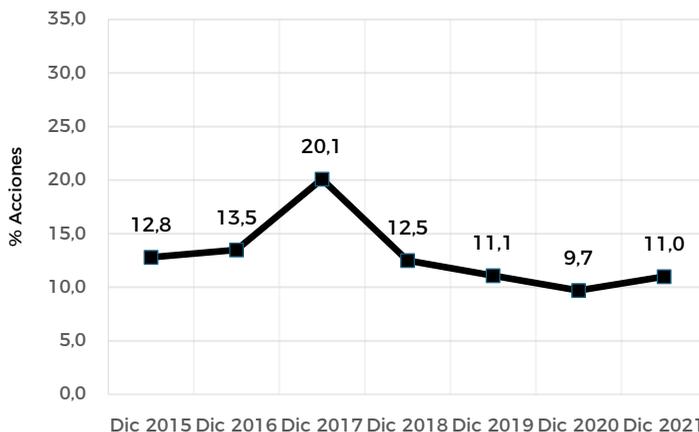
Evolución del porcentaje de Títulos Públicos Nacionales sobre el total de la cartera del FGS (2015-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES (2021).

Como contrapartida, según el *gráfico N°3*, el porcentaje de nivel de acciones, que debe estar ubicado entre el 7 y el 50% se ubicó, entre 2015 y 2021, más cerca de los niveles mínimos.

Gráfico 3
Evolución del porcentaje de acciones
sobre el total de la cartera del FGS (2015-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES (2021).

Reflexiones finales

A lo largo de todo el capítulo dimos cuenta de algunas de las transformaciones recientes producidas en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, sobre todo en materia de modificaciones normativas y su impacto en la gestión de recursos. No obstante, algunos otros aspectos igual de centrales pueden haber quedado fuera, bien sea por no haberlos ponderado o por no haberlos advertido. El estudio del FGS requiere también de indagaciones interdisciplinarias que permitan echar luz sobre las diversas dimensiones que lo componen.

Si bien existen textos que retoman algunos elementos del Fondo para luego avanzar con otras áreas específicas, es notoria la escasez de escritos que aborden como eje central de análisis al FGS. Creemos que trabajar sobre esta línea de investigación es necesario y puede contribuir a la discusión pública respecto del instrumento, en particular en cuanto a la utilización de los recursos invertidos y generados.

Construir consensos en relación con este último tópico es central: ¿cómo debe ser utilizado el dinero del FGS? ¿En qué se debe gastar? ¿En qué se debe invertir para el desarrollo de la economía argentina? Sin acuerdos generales ni parámetros de inversión claros no hay garantía de sustentabilidad posible. Debatir en torno a esto es imprescindible para evitar que, en el transcurso de cada una de las gestiones que acceden al Poder Ejecutivo Nacional, se diseñen y propongan nuevos proyectos de ley que cambien íntegramente la direccionalidad del instrumento.

Por último, es importante considerar que, si bien es un fondo que opera sobre una gran cantidad de recursos, tiene una importante faceta política que, en ciertos momentos, aparece solapada o escondida. En el período de gestión de la alianza Cambiemos, y en las operaciones de venta de acciones en particular, da la sensación de que se tomaron decisiones escindidas –al menos de manera explícita– de la dimensión política y social, y únicamente contemplaron las variables económicas. Desde nuestra perspectiva, el sentido de existencia del Fondo se encuentra en estas aristas que se pretenden ocultar, y el éxito económico debe ser un medio más que un fin en sí mismo. Además, aunque a simple vista parece ser un instrumento que opera únicamente sobre el sistema previsional, también es garante de otras políticas de protección social. Por ejemplo, el PROCREAR, la AUH o el Conectar Igualdad. Inclusive de proyectos de infraestructura a gran escala. No debemos perder de vista que este es un fondo de toda la Argentina, y no solo de una parte de su población.

Bibliografía

AGN (Auditoría General de la Nación) (2019). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad, Ejercicio 2014-2016. Informe de Gestión*. https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Informe_143_2019.pdf

- AGN (Auditoría General de la Nación) (2023). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad, Ejercicio 2018. Informe de Gestión*. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-127-Informe.pdf>
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2009). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad, presentación ante Comisión Bicameral*. <http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Presentacion-Mayo.pdf>
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2010). *Información de prensa*. https://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/Bossio_conectar_igualdad.pdf
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2016). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad, acta del Comité Ejecutivo N°142*. <http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Acta%20142%20sin%20anexos%20CE.pdf>
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2017a). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad, acta del Comité Ejecutivo N°144*. <http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Acta%20144.pdf>
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2017b). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad, acta del Comité Ejecutivo N°144*. <http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Acta%20145.pdf>
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2019a). *Informe de gestión de FGS desde diciembre de 2019 hasta abril de 2020*. http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Informe%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20FGS%20diciembre%202019%20_%20Abril%202020.pdf
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2019b). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad, acta del Comité Ejecutivo N°171*. <http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Acta%20171.pdf>
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2021). *Informe Estadístico Trimestral, Cuarto trimestre 2021*. <http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/FGS%20-%20IV.TRIM.21.pdf>
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2022). *Estadísticas de la Seguridad Social, I Trimestre de 2022*. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/inline-files/Estadisticas%20SS%20Junio%202022_0.xlsx

- Balasini, J. I. y Ruiz Malec, M. (2019). *El rompecabezas de la seguridad social: una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. Buenos Aires: EDUNPAZ. <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/36>
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT. <https://www.ilo.org/es/publications/encrucijadas-en-la-seguridad-social-en-argentina-reformas-cobertura-y>
- Britos, N. y Caro, R. (2019). Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos. En M. Nazareno, S. Segura y G. Vázquez (Eds.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 245-265). Córdoba: Editorial Brujas. <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/14448/PasaronCosas1.pdf>
- Calise, S. (2022). *La Reparación Histórica: entre el compromiso y la denuncia*. *Astrolabio*, (29), 207-237. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n29.32410>
- Cetrángolo, O y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5133/S0411870_es.pdf
- CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina) (2009). *Documento de trabajo N°2: la evolución del sistema previsional argentino*. CIFRA. http://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicas_sociales/Basualdo.pdf
- Curcio, J. (2011). Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En Danani C. y Hintze S. (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (pp. 33-59). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20110831014847/proteccionesydesprotecciones.pdf>
- Danani, C. y Beccaria, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En Danani C. y Hintze S. (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (pp. 103-151). Los Polvorines: Universidad

- Nacional de General Sarmiento. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20110831014847/proteccionesydesprotecciones.pdf>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2016). *Creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y Modificación del Régimen Fiscal*. 15 de junio. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dtaquigrafos/diarios/periodo-134/134-06-15.pdf>
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (2016). *Creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y Modificación del Régimen Fiscal*. 29 de junio. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/29-06-2016/10/downloadTac>
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación (2009). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Aníbal Fernández a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación: Informe N° 75*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/Informe%2075%20-%20Senado.pdf>
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación (2017a). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: Informe N° 103*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_103_hcdn.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación (2017b). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: Informe N° 105*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_105_hcdn.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación (2019a). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: Informe N° 122*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_122_-hcdn.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación (2019b). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: Informe N° 124*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_124.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación (2021). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Dr. Juan Luis Manzur a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación: Informe N° 131*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/131-informe_senado.pdf

- Minoldo, S. y Peláez, E. (2020). Las cuentas del sistema previsional argentino: ¿ANSES en rojo?. *Actualidad Económica*, 30 (102), 5-33. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/view/31883>
- Mesa-Lago, C. (2009). La ley de reforma de la previsión social argentina: antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. *Nueva Sociedad* (219), 14-30.
- Observatorio económico y social, Universidad Nacional de Rosario (2018). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad: creación, evolución y perspectivas (informe especial N°17)*. <https://observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/IO45-IE17-Fondo-de-Garantía-de-Sustentabilidad.pdf>
- Rottenschweiler, S. (2020). Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019). *Revista Latinoamericana De Desarrollo Económico*, (34), 67-92. <https://doi.org/10.35319/lajed.202034426>
- Salvatierra J. M. (2022). Breve comparación de la gobernanza del fondo de sustentabilidad argentino y el fondo soberano noruego. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 28(1), 121-147. <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.2815946>

Referencias legislativas

- Decreto 894 del 2016. Reglamentación de la Ley 27.260 de creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. 28 de julio de 2016. Boletín Oficial N°33428. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-894-2016-263829/texto>
- Decreto 897 del 2007. Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, integración y organización. 13 de julio de 2007. Boletín Oficial N°31195. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130056/norma.htm>
- Decreto 2103 del 2008. Modificaciones al Decreto N° 897/07 en relación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. 09 de diciembre de 2008. Boletín Oficial

N°31548. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148144/norma.htm>

Decreto 2105 del 2008. Modificación de la estructura organizativa funcional de la Administración Nacional de la Seguridad Social. 09 de diciembre de 2008. Boletín Oficial N°31548. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148146/norma.htm>

Ley 24241 de 1993. Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Promulgada parcialmente el 13 de octubre de 1993. Boletín Oficial N°27745. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/norma.htm>

Ley 26222 de 2007. Modificación de la Ley 24241 y establecimiento de la libre opción del Régimen Jubilatorio. 7 de marzo de 2007. Boletín Oficial N°31111. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/126072/norma.htm>

Ley 26425 de 2008. Unificación del Régimen Previsional Público. 4 de diciembre de 2008. Boletín Oficial N°31548. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm>

Ley 27181 de 2015. Protección de las participaciones sociales del Estado Nacional. 06 de octubre de 2015. Boletín Oficial N°33229. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/252859/norma.htm>

Ley 27260 de 2016. Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. 22 de julio de 2016. Boletín Oficial N°33424. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>

Ley 27541 de 2019. Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva. 23 de diciembre de 2019. Boletín Oficial N°34268. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>

Ley 27574 de 2020. Ley de Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. 30 de octubre de 2020. Boletín Oficial N°34525. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/344352/norma.htm>

Poder Ejecutivo Nacional (2016). Proyecto Original de la Ley 27.260: Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Honorable Congreso de la Nación Argentina. <http://www.saij.gob.ar/proyecto-ley-poder-ejecutivo-reparacion-historica-para-jubilados-pensionados-proyecto-ley-poder-ejecutivo-reparacion-historica-para-jubilados-pensionados-nv14681-2016-05-31/123456789-0abc-186-41ti-lpsedadevon>

Capítulo 5

POLÍTICAS DE CUIDADO PARA PERSONAS MAYORES: TRANSFORMACIONES EN LAS PRESTACIONES DE PAMI

María Fernanda Retamar

Ana Dandrea

Valeria Nicora

Resumen

La problemática del cuidado en nuestro país ha adquirido una creciente centralidad en los últimos tiempos, conduciendo a su consolidación como un pilar importante de las estructuras de protección social. En consideración del sostenido proceso de envejecimiento demográfico en la Argentina, el cuidado orientado al conjunto poblacional de las personas mayores aparece como un aspecto clave en el desarrollo de políticas públicas que, desde un enfoque de derechos y con perspectiva de género, den respuestas adecuadas a las demandas de provisión de servicios en constante crecimiento.

Entendemos que el impacto de la provisión de los cuidados puede constituirse en un vector reproductor o transformador de las desigualdades socioeconómicas y de género de las poblaciones (Alonso y Marzonetto, 2019), según las articulaciones que predominen entre Estados, mercado y familias en la producción de bienestar (Esping-Andersen, 2020). En el recorte que propone el presente capítulo, consideramos relevante abordar las políticas de cuidado en domicilio orientadas a las personas mayores, uno de los grupos poblacionales que, junto con la primera infancia y las personas con discapacidad, pueden requerir cuidados particulares, principalmente a medida que avanza el grado de dependencia y fragilidad. En este

sentido, seleccionamos al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI, especializado en la atención sanitaria y social de personas mayores, para indagar sobre las transformaciones en las políticas de cuidado producidas durante las gestiones correspondientes a los últimos gobiernos (2015-2019 Alianza Cambiemos y 2019-2022 Frente de Todos). A través del análisis de los marcos normativos institucionales (resoluciones) y entrevistas realizadas a referentes de PAMI, nos proponemos caracterizar y comparar en ambos períodos las prestaciones vinculadas al cuidado en domicilio que dan respuesta a las situaciones de mayor fragilidad y dependencia en la población de personas mayores afiliadas a la obra social, poniendo el eje en la cobertura, accesibilidad y criterios de elegibilidad, así como también tensiones entre mercantilización y familiarización.

Introducción

En el marco de la creciente centralidad que adquiere la problemática del cuidado en nuestro país –y conduce a su consolidación como un pilar importante de las estructuras de protección social– el cuidado orientado a las personas mayores aparece como un aspecto clave en el desarrollo de políticas públicas que, desde un enfoque de derechos, brinden respuestas adecuadas a las demandas de provisión de servicios en constante crecimiento.

La agenda del cuidado en Argentina viene siendo impulsada principalmente por algunos colectivos feministas y organizaciones sociales. Sin embargo, es en el contexto de la pandemia del Covid-19 cuando la *organización social del cuidado* (Faur, 2014) cobra estatuto público y relevancia política. El concepto de organización social del cuidado refiere a la interrelación entre la familia, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias en la gestión y provisión de cuidados; contribuye a reconocer una estructuración que es heterogénea y dinámica a la vez (Faur, 2014: 26).

Las medidas sanitarias implementadas en Argentina para el resguardo colectivo, como el aislamiento preventivo obligatorio, reconfiguraron la estructura y los arreglos en torno a los cuidados pasando a cobrar centralidad en las familias y los espacios comunitarios (Zibechi, 2022). Las resoluciones del Poder Ejecutivo en torno a la restricción de circulación por el espacio público, la suspensión de actividades laborales y sociales, etc. abonaron a la relevancia del ámbito doméstico y las relaciones de convivencia debieron cubrir las más variadas necesidades, adquiriendo las tareas de cuidado notoria visibilidad.

Por otra parte, en el ámbito internacional, también se destacan las recomendaciones y los lineamientos en torno a los cuidados que se expresan en diversos documentos de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas en la región latinoamericana, en asociación con las políticas sociales y laborales (Britos, Iriarte y Nicora, 2018; Pautassi 2023). Y en esta línea, el Estado Nacional organiza una respuesta a los reclamos sociales e incorpora su reconocimiento a través de la creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad. Este ministerio impulsó diversas políticas sectoriales y transversales a las diferentes áreas de gestión, entre las cuales se destaca la elaboración de un proyecto de ley que crea un Sistema Integral de Cuidados, presentado a inicios del 2022 para ser debatido en el Congreso.¹

Desde estas categorías, el presente capítulo centra su análisis en las prestaciones de cuidado en domicilio brindadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI, y en las transformaciones producidas durante los períodos de gobiernos correspondientes al 2015-2019 Alianza Cambiemos y 2019-2022 Frente de Todos

¹ El 2 de mayo del 2022 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley Cuidar en Igualdad, elaborado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación junto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://argentina.gob.ar/noticias/cuidar-en-igualdad-se-envio-al-congreso-de-la-nacion-el-proyecto-de-ley-para-la-creacion>

principalmente a partir de los marcos normativos institucionales (resoluciones internas de PAMI).

El recorte realizado se fundamenta en la centralidad que tiene PAMI como la mayor obra social de Latinoamérica, única en su tipo, que en nuestro país contiene a 5 millones de personas afiliadas, de las cuales aproximadamente el 68% son personas mayores de 60 años y el 20,5% personas mayores de 80 años.² A su vez, la mirada puesta en las prestaciones de cuidado en domicilio se articula con la importancia que revisten estos dispositivos como sistema progresivo de cuidados en la vejez, ya que, desde un enfoque de derechos, la posibilidad de contar con los servicios retrasa el ingreso en las residencias de larga estadía, quedando como último recurso ante situaciones de mayor dependencia.

En el presente trabajo nos interesa caracterizar las prestaciones de cuidado en domicilio durante dos períodos de gobierno, para luego realizar un análisis comparativo. Cabe advertir que el PAMI se encuentra en proceso de revisión de sus prestaciones vinculadas con el cuidado en domicilio, por lo que la información disponible es provisional y se incorpora al análisis como parte del proceso de transiciones o cambios en la política de cuidados.

Con este fin, se examinarán las prestaciones vinculadas al cuidado en domicilio que dan respuesta a las situaciones de mayor fragilidad y dependencia en las personas mayores, poniendo el eje en la cobertura poblacional, accesibilidad y criterios de elegibilidad, así como también grados de mercantilización y familiarización. Para el análisis del período elegido (2015-2022) se dispone del cuerpo de resoluciones de PAMI que crean y reglamentan las prestaciones orientadas a dar respuesta al cuidado en domicilio: Atención Domiciliaria Integral, Internación Domiciliaria Integral (ADI, IDI), Programa de Atención de la Dependencia y la Fragilidad

² Datos presentados en el Consejo Federal de Salud, marzo de 2018. Disponible en: https://bancos.salud.gov.ar/sites/default/files/2020-11/la_rioja_-_anexo_iv_presentacion_pami.pdf

(PROSAR, PADyF y Apoyo Domiciliario) y la disposición que crea el Programa de Apoyo y Cuidados en domicilio, actualmente en proceso de reglamentación. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con informantes clave que complementan la información que vincula las disposiciones formales con los procesos de implementación efectiva.

Envejecimiento, cuidados y género

En la revisión de las perspectivas sobre el proceso de envejecimiento se encuentran diferentes aportes; sin pretender abarcar todos los existentes, en este apartado nos interesa señalar aquellos que consideramos más significativos para la indagación propuesta.

En las producciones de la salud colectiva se ponen en tensión las dimensiones biológicas y sociales de los procesos de desgaste, es la obra de Laurell (1982) la que advierte que la esperanza de vida del ser humano muestra la historicidad del proceso biológico, ya que presenta variaciones en diferentes épocas históricas y entre las clases sociales. La autora también señala que en la fisonomía de clase influyen de manera distinta ritmos y modos de crecimiento y envejecimiento humano. En un sentido convergente, las perspectivas críticas de la gerontología destacan que la vejez es el resultado de una historia biológica, pero, sobre todo, de una historia biográfica atravesada en el curso de la vida por los acontecimientos de la estructura y la historia sociales (Oddone, 2018: 619).

Por otro lado, desde una perspectiva demográfica, es posible hablar de envejecimiento para hacer referencia a la modificación de las estructuras poblacionales por edad, lo que indica que la población mayor de 60 años tiende a crecer en mayor medida que otros grupos etarios (Roqué y Fassio, 2012). Una población envejece cuando aumenta el porcentaje de personas mayores (personas de 60 años y más) al tiempo que disminuyen el porcentaje de niños/as (menores de 15 años) y el de personas en edad de trabajar (de 15 a 59 años). Es decir, las variables que permiten explicar el envejecimiento son los

indicadores de natalidad y mortalidad, y en menor medida las migraciones. En el caso de América Latina el proceso de envejecimiento se caracteriza por su carácter acelerado, en comparación con Europa –el continente más envejecido del mundo– que vivió un proceso de envejecimiento de varias décadas (Huenchuan en Amaro y Roqué, 2015) En los últimos 60 años la región de América Latina y el Caribe aumentó su esperanza de vida de 52 a 74 años, y hubo una disminución de la fecundidad de 6 a 2,8 hijos por mujer.

Otro aspecto a destacar del proceso de envejecimiento es su feminización, fenómeno presente en casi todos los países del mundo. Las mujeres viven más que los hombres, y la brecha se ensancha a medida que la población envejece, es decir que la preponderancia femenina va creciendo en la medida en la que avanza la edad. Un dato interesante, que va en sintonía con lo que sucede en el resto del mundo, es que en Argentina el 57,5 % de las personas mayores son mujeres y la proporción femenina aumenta a medida que incrementa la edad (Enríquez y otros, 2019). Oddone (2018) señala al respecto que es el efecto del “envejecimiento dentro del envejecimiento”, esto “implica que se amplíe el grupo etario de las personas mayores de 75 u 80 años de edad dentro de la población mayor, al mismo tiempo que se produce una feminización de dicha población” (615).

Como se mencionó, Argentina también se encuentra dentro de los países más envejecidos de la región. Tomando como referencia las proyecciones del INDEC, la población de 60 años y más ascendió a 7.279.394 en el año 2021, lo que representa el 15,9 % de la población total.³ Esto ubica a nuestro país en una fase de envejecimiento muy avanzado en tanto el porcentaje de personas mayores en relación con la población total supera el 14 % (Amaro y Roqué, 2015).

El proceso de envejecimiento afecta de forma diferente a mujeres y varones. Diversos estudios señalan la vulnerabilidad de gran parte de las mujeres, quienes se enfrentan a la última etapa de su curso vital con

³ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-84>

menores recursos que los hombres, medidos en términos de apoyo familiar, ingresos económicos y bienes disponibles (Oliveri, 2020).

En función de los datos recuperados del Dossier estadístico elaborado por el INDEC en el 2023, es posible destacar que, en 2022, el 18,4 % del total de las mujeres tenía 60 años y más, sin embargo, para los varones este valor era de 14,6 %. A su vez, dentro del total de personas de 60 años y más, el grupo poblacional de mayores de 75 años y más, las mujeres representan el 34,1 % de la población, significativamente mayor frente a los varones que alcanzan el 27,3%. En este contexto de vejez feminizada, hay una mayor proporción de mujeres de 75 años y más que viven solas respecto a los varones que tienden a conformar hogares unigeneracionales, es decir que están acompañados en su vejez por otras personas de 60 años o más.

Oddone (2018) observa que esta situación expresa que la mayoría de los varones mueren estando casados, a diferencia de las mujeres, que finalizan sus vidas mayoritariamente en la viudez (quienes se encontraban en un vínculo sexoafectivo de pareja heterosexual): “En este contexto, se observa cada vez con más frecuencia a mujeres que superan los 80 años como cuidadoras de sus cónyuges u otros parientes que están enfermos o discapacitados, con la carga y los costos que ello significa” (615). Siguiendo con lo expresado por Oddone (2018), la carga de las tareas de cuidado impacta en las mujeres de manera significativa y se expresa en la resignación de proyectos vitales, la ausencia de tiempo libre, la afectación de la salud en sus dimensiones física y mental y las grandes erogaciones económicas.

Por otra parte, las brechas de género en el mercado de trabajo impactan en la vejez dando lugar a desigualdades expresadas, en primer lugar, en la cobertura previsional. Tomando los datos del Dossier del Indec sobre personas mayores (2022), es posible destacar que el 91,0 % de los varones de 65 años y más tiene cobertura previsional, a diferencia de las mujeres en edad jubilatoria, que sólo alcanza al 87,6 %. La calidad de inserción laboral en la edad adulta incide en los años de aporte y la edad de retiro de las personas mayores. El dato que nos aporta el INDEC (2023) indica que 78

de cada 100 mujeres perciben jubilaciones a través de moratorias, sin embargo, esa proporción se reduce prácticamente a la mitad en el grupo de los varones. Por otro lado, la población que aporta al sistema previsional presenta diferencias por género ya que al alcanzar la edad de retiro (60 años para las mujeres y 65 años para los varones), del universo de personas aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), algo más de 5 de cada 10 varones tienen menos de 18 años de aportes, en el caso de las mujeres esta proporción se eleva a más de 7 de cada 10. Esto se vincula con las brechas existentes en la tasa de participación laboral, en la mayor desocupación femenina, entre otros aspectos que van delineando trayectorias laborales femeninas interrumpidas y con mayor peso en los sectores de mayor informalidad. En efecto, entre las mujeres aportantes de 59 años, casi la mitad tiene aportes derivados de casas particulares y monotributo, a diferencia de los varones de 64 años, en los que predominan aportes del sector privado en relación de dependencia. Finalmente cabe destacar las brechas de género en los haberes jubilatorios en tanto que por cada 100 pesos que un varón percibe por una jubilación sin moratoria, una mujer recibe 90 pesos. Esta brecha aumenta para la población con moratorias previsionales (INDEC, 2023).

El envejecimiento es un proceso que, tanto en su dimensión individual como poblacional, es necesario atender desde el desarrollo de las políticas públicas en general y de la seguridad social en particular. En este trabajo nos interesa detenernos en una dimensión particular del proceso de envejecimiento vinculada a la creciente demanda de cuidados que conlleva. En el caso de Argentina, es posible afirmar que alrededor del 10 % de los adultos mayores presenta dependencia básica y a medida que aumenta la edad, la población adulta mayor se vuelve más dependiente llegando a un 21 % entre los de 75 años y más. (Oliveri, 2020) En 2012 el INDEC, junto con la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM), llevó a cabo la primera Encuesta Nacional Sobre Calidad de Vida de los Adultos Mayores (ENCaViAM). Esta encuesta indaga sobre dos tipos de dependencia: básica e instrumental. Para

operacionalizar la primera categoría, dependencia básica, registra si la persona mayor puede (y en qué medida) realizar actividades básicas de la vida diaria, o si requiere ayuda permanente de otra persona para esto. Las actividades básicas que se relevan incluyen una lista de acciones: el desplazarse por sus propios medios en su cuarto o casa y realizar tareas cotidianas como alimentarse, bañarse, vestirse, usar el inodoro, peinarse, cepillarse los dientes o lavarse la cara, acostarse o levantarse de la cama, y subir y/o bajar escaleras. En el caso de la dependencia instrumental, la indagación busca precisar el grado de capacidad para realizar actividades que conllevan un mayor nivel de complejidad cognitiva o motriz y que implican el sostén de una vida independiente. Aquí se registra la capacidad para usar el teléfono, emplear medios de transporte, tomar medicamentos, manejar dinero, hacer compras, preparar comidas calientes o realizar tareas del hogar. Estas dos dimensiones de la dependencia sobre las que se indaga (dependencia básica e instrumental) excluyen situaciones temporales temporarias.

Según la información que se desprende de la mencionada Encuesta Nacional sobre la Calidad de Vida de Adultos Mayores (EnCaViAM), casi un 23 % de las personas de 60 años o más tenía algún grado de dependencia para realizar actividades básicas o instrumentales de la vida diaria. En este marco, los datos relevados indican que el cuidado de personas mayores con dependencia básica recae fundamentalmente en la familia (77,4 %) o en personas allegadas (amigas, vecinas, otras) (7 %), y en menor medida es derivado a personas que realizan estas tareas de manera remunerada (15,7 %), tratándose tanto de personas cuidadoras especializadas como no especializadas.

Este dato nos permite observar que la participación del Estado en el cuidado directo de las personas mayores en hogares particulares, en especial de aquellas con dependencia básica, es marginal y apenas complementario al cuidado que se provee en el ámbito doméstico por el grupo familiar.

El proceso demográfico que está atravesando nuestro país nos indica que aumentará la demanda de servicios de cuidado conforme al aumento de la población de personas mayores, lo cual conlleva el desafío de reconfigurar los roles y responsabilidades que hoy asumen familias, el Estado, el mercado y la comunidad. Al respecto señala Rico:

[...] los arreglos tradicionales de cuidado en los países de América Latina –donde la participación de las familias en su provisión, en particular de las mujeres, supera con creces la participación del Estado, del mercado y de la comunidad– se han modificado por cambios demográficos, en las estructuras y composición familiares, en el mercado laboral, en la disponibilidad de tiempo y por la constitución de las mujeres como sujetos de derechos y de autonomía. (2011: 108)

Finalmente nos interesa recuperar como marco de nuestro análisis los aportes de Gøsta Esping-Andersen (2000) en torno a la noción de cuidado conjuntamente al de familia en su concepto de regímenes de bienestar, que alude a las específicas articulaciones entre Estados, mercado y familias en la producción de bienestar. El autor sostiene que en el régimen de Estado de bienestar familiarista “la política pública presupone –en realidad exige– que las unidades familiares carguen con la responsabilidad principal del bienestar de sus miembros” (Esping-Andersen, 2000: 66). Desde una formulación opuesta, un régimen desfamiliarizador, se caracteriza por contribuir a descargar a las familias de las responsabilidades asistenciales y de cuidado, reduciendo la dependencia de las personas de la configuración familiar en la que se encuentran (González y Nicora, 2019).

Las contribuciones de Esping-Andersen en torno al par de conceptos familiarismo-desfamiliarización, no sólo han aportado a complejizar los estudios sobre las tipologías de regímenes de bienestar, sino también “para analizar los patrones de provisión de cuidados que [...] siempre involucran una combinación de diferentes proveedores, entre los cuales la familia y su distribución de género juegan un papel importante” (Saraceno, 2016, pp. 315-316).” Esta significación vinculada a la provisión de cuidados en la institucionalización

de las políticas públicas nos es de interés para analizar la particularidad de las prestaciones de cuidado domiciliario en PAMI.

Políticas de cuidado para personas mayores en Argentina: ¿una cuestión de derechos?

Como se viene señalando, la tendencia sostenida en el aumento del envejecimiento poblacional (conjuntamente con la mayor supervivencia de personas con enfermedades crónicas y discapacitantes) tiene su correlato en el progresivo reconocimiento público en torno a las necesidades de cuidados. Estos fenómenos confluyen junto a significativos cambios familiares, y dentro de ellos a la menor disponibilidad de las mujeres para cuidar en los hogares (Comas-d'Argemir, 2019). Desde hace tiempo se advierte sobre la crisis de los cuidados como aquella expresión de emancipación de las mujeres que produce un quiebre al supuesto de su plena disposición en la provisión de cuidados familiares (Pérez Orozco, 2006; Pautassi, 2020; Rico, 2011). La crisis permite cuestionar y abrir interrogantes en torno a ¿qué se hace socialmente con los cuidados de las personas mayores?, si es un derecho ser cuidado ¿qué recursos se ponen a disposición de su ejercicio?; ¿quiénes y cómo se deberían garantizar los cuidados de las y los mayores?; si socialmente se reconocen derechos específicos en torno a los cuidados para el sector poblacional denominado “personas mayores”, ¿qué organización sería pertinente garantizar?

Nuestro país, a pesar de ser pionero en materia de derechos para la vejez, en la actualidad no cuenta con una ley específica que dé un tratamiento integral al abordaje de los derechos de las personas mayores. En mayo de 2017, Argentina ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección Social de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015) mediante la Ley 27360, sin embargo, no existe una legislación nacional que establezca principios y derechos específicos de las personas mayores, como así tampoco normativas que definan políticas para el cuidado y atención de las personas mayores. La convención mencionada, de

la cual Argentina fue uno de los principales países impulsores, reconoce en el artículo 12 al cuidado de las personas mayores, de manera expresa, como un derecho humano, y genera obligaciones desde los Estados en torno a implementar un sistema integral de cuidados con perspectiva de género, incluidas medidas de apoyo a las familias y personas cuidadoras.

Paradójicamente, en Argentina no es posible hablar de la existencia de un sistema integral en torno al cual se organicen y coordinen los servicios de cuidado; aunque se reconoce la existencia de diversos actores involucrados en la atención a la dependencia donde intervienen las instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno y múltiples actores en los ámbitos nacional, provincial y municipal (Oliveri, 2020).

La institucionalidad de las políticas públicas que abordan el cuidado en el colectivo poblacional de las personas mayores en Argentina, desde la jurisdicción nacional, se ubican en dos sectores diferentes. Por un lado, se encuentra la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) –dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social–, que es la institución encargada de la coordinación de acciones públicas federales relacionadas a la vejez.⁴ La DINAPAM tiene a su cargo el Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios, desde el cual se desarrollan dos componentes: la formación de cuidadores domiciliarios y el sistema de prestación de cuidados domiciliarios en sí mismo.

Por otro lado, encontramos las instituciones de la seguridad social, que se orientan a la población categorizada como pensionada o jubilada; dónde se destaca el PAMI, especializado en la atención

⁴ En el análisis histórico de las políticas públicas orientadas a las personas mayores en la región (Huenchuan, 2016) se destaca que su incorporación a los ministerios sociales expresa que han dejado de verse solo como objeto de atención de la biomedicina, como ocurría en las décadas de 1970 y 1980, ya que las competencias trascienden la cuestión sanitaria. Asimismo, advertimos que la ubicación de la DINAPAM en la SENAF expresa un encuadre de política pública inscripta en la noción de familia.

sanitaria y social de personas mayores. A su vez, en el territorio nacional cada jurisdicción provincial y cada municipio desarrolla acciones vinculadas a las personas mayores, tanto orientadas a la promoción de la autonomía y la participación como a brindar asistencia y cuidados en situaciones de fragilidad y dependencia, en el menor de los casos, cuyos dispositivos predominantes son hogares de día y en menor medida residencias de larga estadía.

La cartografía de las instituciones públicas que implementan políticas orientadas a las personas mayores expresa una diversidad de prácticas, perspectivas y posibilidades de acceso de acuerdo con su ubicación en el entramado sectorial, jurisdiccional y territorial. Asimismo, se evidencia un diferencial acceso a estas políticas de acuerdo con la historia de vida laboral personal y su ubicación en la estructura social, ya sea que se trate de una persona asalariada formal o informal durante el período de actividad (Pautassi, 2018).

Por otra parte, es importante mencionar que el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidades, en 2021, confeccionó un mapa federal del cuidado, en el cual se pueden visualizar establecimientos, instituciones capacitadoras e instituciones ligadas al cuidado domiciliario orientadas a las primeras infancias, las personas mayores y las personas con discapacidad. Dicho mapa es un insumo que permite visibilizar territorialmente cómo está conformada la organización social del cuidado y dónde resulta imperioso fortalecer la oferta de servicios (ya sea públicos, comunitarios o privados) si se busca mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas mayores. A partir de los indicadores utilizados, se ha observado territorialmente que los hogares con alta intensidad de cuidado se concentran en la zona norte del país, y dentro de los departamentos o partidos la tendencia es mayor en los contornos de las ciudades (CEPAL y Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, 2022: 99). Respecto al indicador de la relación de dependencia de cuidados se observa que al interior de las familias la población mayor se enfrenta cada vez más a situaciones de abandono o a la externalización del cuidado en centros privados, dependiendo de la

capacidad de pago o cobertura de la seguridad social, y de la existencia de servicios en el lugar de residencia (ibíd.: 88).

Finalmente, para formular respuestas a las necesidades de cuidado en esta compleja trama territorial, es posible identificar diversas coordenadas. Por un lado, el reconocimiento del creciente envejecimiento poblacional y las diferencias en las capacidades institucionales entre regiones. Por otro, la fragilidad de las respuestas disponibles, muchas veces condicionadas por las posibilidades y recursos familiares, con sus propias desigualdades. Dentro de este escenario, las mujeres suelen asumir una mayor carga de cuidado. Como señala Corina Rodríguez Enríquez (2020), la articulación de las políticas públicas de cuidado con los arreglos comunitarios en clave territorial puede ser una estrategia viable en una cartografía dinámica que busque lograr avances para las mayorías en este sinuoso camino.

Políticas de cuidado específicas:

prestaciones de PAMI para cuidado de personas mayores

En este apartado se analizarán específicamente las prestaciones de PAMI en tanto políticas de cuidado existentes orientadas a atender las situaciones de fragilidad y la dependencia de la población de personas mayores afiliadas a dicha institución. Se centrará el análisis en las prestaciones vinculadas al cuidado en domicilio y en los procesos de transformación ocurridos entre el 2015 y el año 2022. Las prácticas de cuidado domiciliario serán caracterizadas desde las prestaciones médicas de internación domiciliaria y desde las prestaciones sociales a través de distintos programas que en los últimos años fueron mutando en su denominación.

Para iniciar con la caracterización del PAMI, se destaca que es la mayor obra social nacional y principal efectora de atención sanitaria en la población de personas mayores. En cuanto a la cobertura cabe destacar que el 83,8% de las personas mayores en Argentina cuenta con obra social, mayoritariamente PAMI. En efecto, PAMI cuenta con cinco millones de personas afiliadas, de las cuales 4,6

millones son jubiladas y pensionadas del Sistema Integrado Previsional Argentino, lo que representa el 62% de todas las personas de 60 años y más del país (Roqué, 2023). El conjunto poblacional de personas afiliadas se completa con familiares a cargo, personas con discapacidad y veteranos de Malvinas. La mayor concentración de la población afiliada a PAMI se encuentra concentrada en el área metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires) y en los grandes centros urbanos (Córdoba, Rosario, Santa Fe, Mendoza y Mar del Plata).

Otra dimensión importante a destacar de PAMI está relacionada con su naturaleza institucional, ya que se trata de un ente público no estatal, una entidad autárquica y autónoma, que posee presupuesto propio, con capacidad para adquirir insumos y formular políticas que aplica en todo el territorio nacional. Los ingresos del PAMI provienen de un sistema contributivo de carácter solidario, ya que proceden preponderantemente de la recaudación obligatoria (Ley 19032) de los aportes y contribuciones de trabajadoras y trabajadores activos (aproximadamente dos tercios), y el resto surge del producto de inversiones y de los aportes también obligatorios de parte de las personas afiliadas. Algunos de los servicios sanitarios y sociales que se brindan son de forma directa, sin períodos de carencia ni cobro de coseguros. En cuanto a su organización territorial, PAMI posee una estructura gerencial que articula y gestiona los programas vigentes en sus 38 sedes o Unidades de Gestión Local (UGL) de las 24 jurisdicciones y en 715 agencias distribuidas en distintas localidades del país.⁵ Se destaca como potencial la extensión de la presencia en el vasto territorio nacional, sin embargo, al interior de su estructura organizacional se encuentran diferencias regionales en la conformación de equipos técnicos y las posibilidades de acceso a las prestaciones. Como sucede con los efectores de la seguridad social en general, los servicios se concentran en los conglomerados de mayor densidad poblacional, es

⁵ Información disponible en la página institucional: <https://www.pami.org.ar/agencias-ugls>

decir, en los sectores urbanos, quedando los otros sectores menos poblados en situación de desigualdad.⁶

PAMI fue creada en el año 1971 a través de la Ley Nacional N° 19.032, y como lo indica su denominación, se ocupa de brindar servicios sociales para los jubilados y pensionados nacionales. En su estructura orgánico-funcional, las prestaciones se organizan en dos grandes gerencias: la Gerencia de Prestaciones Médicas, y la Gerencia de Prestaciones Sociales. En diálogo con algunas personas informantes claves que se desempeñan como trabajadoras de dicha institución, sostienen que al interior de la estructura general de PAMI, y al interior de cada gerencia, convergen diferentes miradas sobre la salud, algunas más vinculadas a la corriente de la biomedicina (que privilegia las prácticas curativas y de tipo rehabilitadoras) y otras más relacionadas a una concepción integral de la salud (que propicia abordajes preventivos y promocionales), y que ello deriva en tensiones que van fluctuando de acuerdo con los periodos sociopolíticos que atraviesa la institución.

Si bien no es objeto de este trabajo, mencionamos que, en términos de políticas de cuidado directo, PAMI permite acceder a un servicio de residencia de larga estadía para aquellas personas afiliadas que por sus situaciones de salud (discapacidad física y/o psíquica por patología progresiva o secular) requieran una atención integral que su medio no puede otorgarles y que presenten vulnerabilidad habitacional y/o económica. El criterio de asignación para el acceso a esta prestación considera, además del estado de salud de la persona afiliada, la situación económica y familiar. En esos casos los costos se asumen íntegramente por la obra social a través de las instituciones generalmente privadas que brindan el servicio, aplicando un coseguro sobre el haber previsional de la persona solicitante.

⁶ Como señalan Abeles y Villafañes (2022) Argentina se encuentra entre los países de la región que más recursos destina a la financiación de la salud (9,4% del PIB), a pesar de esto existen profundas desigualdades territoriales en el acceso, la calidad de las prestaciones y los indicadores de desempeño en salud.

En el año 2023 PAMI contaba, en el territorio nacional, con 544 residencias, de las cuales solamente 4 eran de gestión propia y el resto, contratadas (Roqué, 2023). Mayoritariamente, las residencias forman parte de los prestadores externos de la obra social y deben cumplir con una serie de requisitos que son auditados de manera periódica por equipos técnicos de la obra social.

Prestaciones de cuidado en domicilio ofrecidas por PAMI:
transformaciones en los últimos períodos de gobierno

En relación con las prestaciones que PAMI tiene para atender las situaciones de personas que presentan mayor fragilidad y dependencia a través del dispositivo de cuidado en domicilio, se encuentran las prestaciones médicas y sociales que pretenden dar respuesta contemplando las necesidades de las personas mayores de contar con cuidados y apoyos en domicilio.

A los fines de caracterizar y analizar los dispositivos de cuidado en domicilio desarrollados por la obra social, avanzaremos con una periodización de las prestaciones con relación a los últimos dos gobiernos nacionales (periodo 2015-2019 gobierno de la alianza Cambiemos y 2019-2022 gobierno del Frente de Todos). En la caracterización de los dispositivos se presentarán las resoluciones que crean y reglamentan las prestaciones, puntualizando sus efectos en el acceso al cuidado desde las categorías seleccionadas.

1.1. Antecedentes: políticas asistenciales y focalizadas,
el cuidado como responsabilidad familiar

Desde el área de las prestaciones médicas de PAMI se ha trabajado con un Módulo Mensual de Atención Domiciliaria (Resol. 428/DE/09) que consistió en la asistencia de un equipo profesional médico (kinesiología, fisioterapia, enfermería, etc.) para atender situaciones derivadas de patologías agudas y no propias del envejecimiento.

En el marco de las prestaciones sociales que sostiene la obra social, podemos encontrar prestaciones vinculadas al cuidado en

domicilio a partir de la creación del Programa de Asistencia a Situaciones de Alto Riesgo sociosanitario (PROSAR - RES 1490/2008) que entró en vigencia en el 2008 y fue uno de los programas que más se sostuvo en el tiempo. El objetivo principal que se establece en la normativa busca “incrementar la capacidad de respuesta de la población en riesgo social y sanitario para afrontar situaciones críticas, mediante un Plan de Tratamiento Integral que permita superar tales situaciones” (PROSAR - RES 1490/2008). Se trata de un subsidio económico, destinado a cubrir distintas “necesidades” o “contingencias”, entre ellas, la necesidad de contratación de una persona asistente o cuidadora domiciliaria. La población objetivo que establece son las personas “afiliadas titulares y/ o familiares a cargo que se encuentren atravesando situaciones de riesgo socio sanitario y presenten insuficiente capacidad económica y/ o no cuenten con red familiar o social que pueda brindar la ayuda requerida” (PROSAR - RES 1490/2008). Los criterios de accesibilidad determinados en la resolución retoman estas características de la población objetivo y enfatizan en la condición familiar, expresando que la persona afiliada deberá “carecer de red socio familiar o contar con red socio familiar con insuficiente o nula capacidad de ayuda por problemática económica o vincular” (PROSAR - RES 1490/2008). En la fundamentación del programa se introduce el concepto de fragilidad y dependencia como variables para evaluar la situación de riesgo sociosanitario de la persona afiliada y se hace hincapié en que el subsidio es por un tiempo determinado, mientras persista el estado de necesidad de cuidado, considerado como una contingencia temporal o circunstancial. La persona afiliada es quien recibe el subsidio destinado al pago de la persona cuidadora. Cabe aclarar que la obra social no designa a quien presta el cuidado, sino que la selección y el vínculo contractual lo establece la persona afiliada.

Los montos otorgados como subsidios a la prestación de cuidado son depositados de forma mensual junto con la jubilación y/o pensión de la persona afiliada y desde la creación del programa permanecieron sin actualización, volviéndose insignificantes o simbólicos para los fines creados. Este subsidio dejó de otorgarse en 2019,

cuando se estableció un nuevo programa que lo reemplazó, pero quienes lo tenían otorgado hasta ese momento continúan percibiendo su cobro, cuyo monto actual es \$870 mensuales. Este programa tuvo un fuerte carácter focalizado, su acceso estaba determinado por la inexistencia de redes familiares (a las que se adjudica la principal responsabilidad en el cuidado) y la falta de recursos económicos. Aun cumpliendo los requisitos, los montos fueron establecidos en el año 2008 (\$870 equivalentes a USD 251 en 2008⁷ y a apenas USD 14.52 en 2019)⁸ y no se modificaron desde entonces, volviéndose insuficientes a medida que avanzaban los años. El monto otorgado, al ser tan bajo, no permitía cubrir (ni siquiera parcialmente) el costo de los servicios de cuidado, reforzando la carga sobre la familia y el efecto de mercantilización del acceso al mismo.

PROSAR estuvo vigente hasta el año 2019, cuando se creó el Programa de Atención de la Dependencia y la Fragilidad (PADyF). A partir de ese momento las nuevas solicitudes fueron encuadradas a través del nuevo programa.

1.2. Período 2015-2019: transformaciones normativas, entre avances retóricos y restricciones presupuestarias

Prestaciones médicas: Atención Domiciliaria Integral (ADI)

En el gobierno de la Alianza Cambiemos, la Dirección Ejecutiva de PAMI, en junio de 2017, realiza modificaciones a las prestaciones médicas vinculadas a la atención domiciliaria y a través de la resolución 635/17 aprueba el Nuevo Modelo de Atención Domiciliaria Integral (ADI). Esta prestación se encuentra destinada a personas afiliadas con patologías complejas y agudas que requieren

⁷ Cálculo en base al dólar oficial a diciembre de 2008 (1 USD= \$3,44), según datos del Banco Central de la República Argentina. Véase: www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Evolucion_moneda_2.asp

⁸ Cálculo en base al dólar oficial a diciembre de 2019 (1 USD= \$59,89), según datos del Banco Central de la República Argentina. Véase: www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Evolucion_moneda_2.asp

abordajes multidisciplinarios para transitar en sus domicilios la recuperación y el período subagudo de enfermedad. En el texto de la resolución se denomina a la persona destinataria con la categoría de “paciente” y establece para el acceso, como requisito indispensable, la participación activa del grupo familiar y/o el entorno del paciente que brinde una red de contención al mismo.

Esta prestación, que requería ser autorizada y renovada en un período de 3 meses, por un plazo total de un año, contaba con distintos módulos y submódulos de atención que iban variando de acuerdo con la complejidad y al grado de dependencia que presentaba la persona afiliada. La práctica de cuidado en domicilio se contemplaba en un submódulo de 4 u 8 horas. El diseño de este submódulo no posibilitaba la autorización independiente, sino que se presentaba “atado” a un módulo médico. El criterio de solicitud era clínico y se preveía para casos de enfermedades graves, agudas o subagudas con posibilidades de tratamiento ambulatorio.

La prestación se otorgaba a partir de la solicitud de un profesional de la medicina, generalmente luego de una internación de 2do o 3er nivel de complejidad⁹ y se vehiculizaba a través de un procedimiento administrativo. No se contemplaba una instancia de valoración de la situación económica y no intervenía en el proceso de autorización de la prestación ningún otro profesional del equipo sociosanitario. El submódulo otorgado podía variar en su cobertura en términos de fracción de tiempo, es decir de 4 u 8 horas por día, y el servicio se brindaba a través de la contratación de empresas privadas que eran las que ofrecían los servicios comprendidos en la internación domiciliaria.

⁹ En la organización clásica de los recursos para la atención de la salud se distinguen tres niveles. El primer nivel es el más cercano a la población, se lo considera el primer contacto. En el segundo nivel se encuentran los hospitales generales o clínicas de referencia, y el tercer nivel lo integran hospitales e institutos especializados en el abordaje de la enfermedad o de grupos poblacionales específicos.

Este enfoque desde las prestaciones médicas reforzó la perspectiva biomédica del cuidado en las personas mayores, acotándolo a un momento de enfermedad aguda en la vida de las personas mayores.

Prestaciones sociales: PADyF. Envejecimiento y cuidados

En el año 2019, mediante la resolución de PAMI 1029/19, se crea un nuevo programa en el marco de las prestaciones sociales, el Programa de Apoyo de la Dependencia y la Fragilidad (PADyF). El objetivo que se propone el programa es “proveer apoyo económico parcial para afrontar la dependencia funcional de personas mayores afiliadas al Instituto, que se encuentren en situación de limitaciones funcionales psicofísicas y no cuenten con una adecuada red de apoyo y atención efectiva”.

En el PADyF la población objetivo que se define para sus acciones son:

[...] las personas mayores afiliadas que evidencian fragilidad y/o dependencia funcional mínima leve a moderada alta, que requieren apoyo de terceras personas para satisfacer sus necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria, con red de apoyo socio-familiar inexistente, insuficiente y/o claudicante. (Resolución de PAMI 1029/19)

Entre los fundamentos que sostienen la creación de este nuevo programa se destaca la necesidad de reorganizar y unificar los componentes antes dispersos en múltiples programas y prestaciones para “dar apoyo y atención a aquellos afiliados con fragilidad psicofísica funcional que presentan limitaciones para la realización de las actividades básicas e instrumentales de la vida cotidiana, con insuficiente o nula contención familiar y/o red social claudicante” (Resolución de PAMI 1029/19).

Un aspecto relevante que aparece en los fundamentos de dicha resolución es el crecimiento de la demanda de estos servicios en el marco del proceso de envejecimiento, es decir, ya no se los encuadra en una situación coyuntural o circunstancial y de carácter excepcional. En este sentido, se articula en la justificación una mirada

poblacional desde la cual se comprende la atención de las situaciones particulares que presentan las personas afiliadas.

Por otra parte, la normativa introduce un cambio significativo al nombrar a las personas mayores como sujetos de derecho para lo cual se retoma lo señalado por la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores del año 2017, que fue ratificada por la Argentina mediante Ley N° 27.360. En los argumentos del Programa se establece la necesidad de “promover la calidad de vida y el acceso a los recursos necesarios para sostener una vida activa, con preservación de las capacidades funcionales existentes o remanentes con plena inclusión en el medio social y familiar”.

Los componentes definidos en el marco del presente programa son:

- a) Apoyo Económico para la Atención a la Dependencia y Fragilidad.
- b) Prestación brindada a través de efectores sociales de distinta naturaleza (empresas sociales, asociaciones de cuidadores, cooperativas de trabajo u otros) que permitan abarcar mayor población y permita implementar sistemas de atención con mayor nivel de formalización y control en atención al crecimiento de escala en el servicio.
- c) Actividades de orientación, promoción y capacitación grupal a familiares cuidadores [...].
- d) Provisión de elementos adaptados de ayuda personal para autonomía no contemplados en otros programas del Instituto [...].
- e) Estimulación de construcción de redes sociales barriales [...].

En el texto de la mencionada resolución de PAMI que crea el programa se pueden identificar algunos componentes centrales. Estos sostienen acciones vinculadas a las tareas de cuidado que intervienen en el crecimiento de la oferta, en su supervisión, en el acompañamiento a las familias que cuidan y en el apoyo a las organizaciones sociales y comunitarias que cumplen una función en el cuidado.

Considerando la formalidad de la normativa, esta representa un avance en la comprensión de la complejidad de las tareas de cuidado y de la importancia de la integralidad de las políticas que pretendan dar respuesta a una necesidad, que ya se asume como parte del proceso de envejecimiento, sin tener que justificarse en la patologización de los sujetos para obtener una respuesta institucional.

Respecto a los criterios de inclusión en el programa se establecen las siguientes condiciones:

- a) ser afiliado al Instituto;
- b) presentar limitaciones para el autovalimiento y el autocuidado en las actividades de la vida diaria, evaluadas mediante los instrumentos específicos vigentes y criterio profesional respecto de la conveniencia de brindar la prestación;
- c) no contar con red socio familiar en condiciones y/o capacidad de brindar apoyo efectivo y durable;
- d) presentar recursos económicos insuficientes para afrontar la cobertura de los costos que requieren los cuidados, conforme a evaluación técnico-profesional con instrumentos vigentes.

El plazo de otorgamiento y vigencia de la asignación económica puede otorgarse por períodos mensuales o extenderse hasta doce meses, según requerimiento y evaluación profesional.

La prestación económica se otorga con el objeto de que la persona afiliada pueda proceder a la contratación de una persona cuidadora en el domicilio, sin contemplar seguimiento ni supervisión de que efectivamente la transferencia monetaria se utilice en la asistencia requerida. El monto máximo que se otorga, previsto en la normativa, es de hasta \$8500 mensuales lo cual implica una baja capacidad de pago del servicio si se consideran los valores establecidos por el Convenio de Empleadas de Casas Particulares de \$1.528 por hora (diciembre/2023, según última actualización).¹⁰

¹⁰ El pago por las tareas de cuidado en domicilio se encuentra regulado a través de la Ley 26.844, que establece el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Esta ley fue sancionada el 13 de marzo de 2013 y

Esto trae como consecuencia, según refieren las personas entrevistadas que trabajan en la institución, que el dinero de la prestación es asignado al pago simbólico de la ayuda recibida generalmente por parte de algún familiar.

La crisis de recursos humanos específicos en el área social de PAMI resiente y dificulta las posibilidades de instrumentar el seguimiento y la intervención que propone la normativa.¹¹ Por otra parte, los componentes o pilares definidos en el programa como la capacitación a familiares, el otorgamiento de insumos no contemplados en otros programas médicos y la estimulación y construcción de redes barriales, no pudieron instrumentarse, dejando al programa afectado sólo a la transferencia económica en forma de subsidio a la demanda.

En síntesis, está vigente en el marco de las prestaciones sociales el llamado Programa de Apoyo a la Dependencia y Fragilidad (PADYF), mediante el cual se otorga un monto de dinero para colaborar con los requerimientos de cuidado de las personas afiliadas. Esta prestación tiene carácter de excepción y se otorga según criterios socioeconómicos y de vulnerabilidad, situación valorada por profesionales de trabajo social. Como se viene sosteniendo, las transferencias monetarias para apoyar el cuidado en domicilio son limitadas, su acceso está condicionado por la constatación de la inexistencia de redes de apoyo familiar y dificultades socioeconómicas y aún en las situaciones donde se cumplen ambos requisitos la prestación se encuentra supeditada a la disponibilidad presupuestaria. Se paga un monto de hasta \$8500 que se deposita en la cuenta de haberes por jubilación o pensión de cada persona afiliada, puede visibilizarse en el recibo y se otorga por un año en función de un presupuesto

promulgada el 3 de abril de 2013. Los acuerdos paritarios se encuentran disponibles en: <https://www.afip.gob.ar/casasparticulares/categorias-y-remuneraciones/lugar-y-plazo.asp>

¹¹ Según las personas entrevistadas la crisis de recursos humanos se vincula al crecimiento del padrón de personas afiliadas sin la consecuente ampliación de personal técnico en la obra social. Asimismo, en algunas UGL se registran egresos de personal por jubilaciones que no son cubiertas con nuevas asignaciones de personal.

preestablecido para este programa. Estos plazos, según las entrevistas realizadas a las personas trabajadoras de PAMI, se fueron flexibilizando, pudiéndose renovar indefinidamente la prestación si se valora que la situación de la persona afiliada lo requiere.

Este programa fue creado en el marco de la gestión de Cambiemos, pero con una conducción de equipos técnicos estables de PAMI que lo fueron gestando en tiempos previos, según pudo expresar una referente de la institución. En sus comienzos, constituyó un avance en los términos teóricos que lo definieron y en el aumento significativo del monto a otorgar para resolver el cuidado en domicilio (USD 204,81 en junio de 2019). Sin embargo, este avance en términos de calidad de la prestación tuvo su contracara en la restricción presupuestaria, ya que se estableció una cantidad acotada de altas mensuales, que terminó restringiendo considerablemente el acceso. Esta situación comenzó a cambiar durante el año 2021, cuando en el marco del contexto sociosanitario de la pandemia, se habilitó el acceso a la prestación sin límites preestablecidos en la cantidad mensual de altas del programa. Se observa que, al igual que sucedió con PROSAR, los montos fijados a través de la normativa no permitieron la actualización de estos, y terminaron siendo casi simbólicos en relación con los costos que implica afrontar una prestación de cuidado en domicilio.

Cabe destacar que este programa implica una transformación significativa respecto al anterior, en tanto incorpora la noción del cuidado como un derecho. Sin embargo, sigue ubicado en el marco de las prestaciones sociales, lo cual le confiere a su implementación un carácter focalizado en las familias con mayor vulnerabilidad socioeconómica y atribuye una responsabilidad prioritaria a la familia respecto al cuidado de las personas mayores.

1.3. Período 2020-2023: refuerzos presupuestarios, el cuidado como derecho en las nuevas normativas

En marzo de 2020 la pandemia de COVID-19 sorprendió al mundo y las personas mayores resultaron ser uno de los grupos de mayor riesgo ante la enfermedad, por lo que diferentes gobiernos tomaron medidas de extremo cuidado para este grupo poblacional.

La nueva gestión de gobierno al frente de PAMI (Alianza Frente de Todos) tuvo un enorme desafío frente al manejo de la situación sanitaria. Los esfuerzos presupuestarios fueron destinados principalmente al área de las prestaciones médicas, ya que así lo exigía la situación de pandemia.

Prestaciones médicas: el Programa de Internación Domiciliaria Integral (IDI)

Las nuevas autoridades del PAMI realizaron un relevamiento de las personas bajo la prestación ADI, y se obtuvieron datos que dieron cuenta de la necesidad de realizar cambios a la prestación. Es así que, a fines de 2020, mediante resolución 2379/20, en el marco de las prestaciones médicas, se aprueba el nuevo modelo de Internación Domiciliaria Integral (IDI) en sustitución del esquema de Atención Domiciliaria Integral (ADI) activa desde junio de 2017.

La nueva resolución planteaba cambios en algunos módulos médicos, nuevos convenios con los prestadores inscriptos, la obligatoriedad de transmitir la información de atención a las personas afiliadas, nuevas formas retributivas a los prestadores, y establece que la prestación de cuidado continuará siendo otorgada por los prestadores asignados hasta que la institución determine un nuevo modelo de cobertura, aun cuando la persona no requiera autorización de módulos médicos de IDI. Esta prestación en principio tenía una cobertura máxima de 6 meses.

En 2021, teniendo en cuenta el marco de emergencia sociosanitaria, la necesidad de evacuar la alta demanda de atención en clínicas y sanatorio, y la importancia de otorgar a las personas

afiliadas un contexto de recuperación adecuada, se aprueba la resolución de PAMI 1110/21, modificatoria de la resolución 2379/20.

La resolución de PAMI 1110/21 establece dos cuestiones importantes: la posibilidad de aprobar por 3 meses más la prestación de internación domiciliaria (completando un total de 9 meses) y determina que *los submódulos de cuidador/la podrán autorizarse sin necesidad de encontrarse asociados a un módulo principal del menú prestacional de Internación Domiciliaria Integral, renovables automáticamente hasta que el Instituto determine una nueva modalidad de cobertura.*

Este submódulo puede aprobarse de manera indefinida solo si la persona afiliada no registra subsidios sociales destinados al cuidado en domicilio y además cuenta con los requisitos médicos que se encuadran dentro de la prestación domiciliaria.

En síntesis, el submódulo de cuidados domiciliarios fue habilitado para poder dar respuesta y continuidad a los requerimientos de las personas afiliadas que, luego de atravesar una situación aguda de post internación, necesitan de cuidados específicos propios para sobrellevar las tareas de la vida diaria.

*Jerarquización de las políticas de cuidados:
hacia un Programa de Apoyo y Cuidados en domicilio*

En el marco de la nueva gestión que comenzó en diciembre de 2019, PAMI incorporó una Secretaría General de Derechos Humanos, Gerontología Comunitaria, Género y Políticas de Cuidado para jerarquizar la perspectiva de los derechos humanos, la formación gerontológica y la perspectiva de género. En esta misma línea se eleva a nivel de Gerencia las áreas que intervienen en políticas de cuidados.¹² Entre las funciones de esta nueva Secretaría se

¹² El cargo de secretaria fue asumido por la médica Mónica Roque, quien contaba como antecedente haber desempeñado la Dirección Nacional de Políticas Para Adultos Mayores de la SENAF durante la presidencia de Cristina Fernández (Decreto 948/12). Ella y un equipo técnico recuperan esa experiencia de gestión previa desde las directrices que proponen y a partir de algunas iniciativas que desarrollan en la nueva Secretaría de PAMI. Un ejemplo de ello son los convenios interinstitucionales

encuentran diseñar y ejecutar dispositivos locales de cuidados en domicilio, gestionar y administrar las Residencias de Larga Estada, gestionar y administrar prestaciones en Centros de Día en particular para personas con Alzheimer y otras demencias. A todas estas acciones, en su fundamentación, las atraviesa la perspectiva de los derechos humanos y la de género.¹³

En la gestión de Alberto Fernández, PAMI comenzó un proceso de evaluación y revisión de sus prestaciones de cuidado. En este marco, en el año 2021, mediante la resolución 196/2021 se creó el Programa de Apoyo y Cuidados en domicilio. El mismo preveía dos componentes principales, uno de capacitación destinado a la formación en materia de cuidados, y otro de atención de personas afiliadas a través de un modelo prestacional.

El objetivo general que establece es:

[...] proveer de bienes y servicios de apoyos y cuidados en domicilio, para la realización de las actividades de la vida diaria, tanto básicas como instrumentales, con el fin de promover la autonomía personal y atender las situaciones de fragilidad y dependencia de las personas afiliadas al INSSJP, de tal modo que puedan seguir viviendo en sus hogares e insertos en la comunidad, en el marco del paradigma de los Derechos Humanos y la Perspectiva de Género. (RESOL-2021-196-INSSJP-SE#INSSJP)

Entre los objetivos específicos destacamos el de

[...] brindar prestaciones de apoyo y cuidado para lograr la permanencia de las personas afiliadas en sus hogares, durante el mayor tiempo posible y conveniente; y el de mejorar la calidad de los servicios de cuidados, jerarquizando las prestaciones a través de un sistema que permita atender las necesidades específicas de esta población. Por otro lado, resulta de gran novedad la intención que se propone respecto a

con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) para capacitar a cuidadores y cuidadoras de personas mayores en el ámbito domiciliario en diferentes puntos del territorio nacional a través de la Universidades públicas.

¹³ Documento "Hablemos de cuidados" de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. Argentina, julio 2020.

difundir el Derecho al Cuidado como un Derecho Humano establecido en la CIDHPM y desarrollar estrategias para combatir el trabajo sexista del cuidado. (RESOL-2021-196-INSSJP-SE#INSSJP)

Esto constituye un avance altamente significativo en tanto aparece el cuidado reconocido como derecho humano de manera explícita y se suma la consideración de la desigualdad entre los géneros, que requiere de acciones específicas para revertirla.

El segundo componente del Programa de Apoyo y Cuidados en domicilio instituye un nuevo Modelo Prestacional de Cuidados mediante el cual

Se promoverán los más amplios niveles de cobertura posible para la población afiliada, con instrumentos que deberán garantizar similares niveles de calidad, independientemente del tipo de prestación. Asimismo, se propone establecer mecanismos para identificar los cuidados que se deben prestar a una persona, que tenga en cuenta cuáles son sus necesidades, tomando como referencia dos parámetros de dependencia: la dificultad para desarrollar las ABVD y el grado de dificultad para implementar las AIVD. (RESOL-2021-196-INSSJP-SE#INSSJP).

Las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD) son las acciones necesarias para mantener el ámbito de vida cotidiana de la persona mayor; implica el hacer las compras, lavar la ropa, limpiar el hogar, cocinar y manejar asuntos personales. Las restricciones en estas últimas pueden tomarse como limitaciones en la resolución de problemas cotidianos o en la participación comunitaria. En general, se considera que cuando una persona requiere de asistencia en las actividades básicas de la vida diaria, tiene un mayor grado de dependencia que cuando solo necesita apoyo para realizar las actividades instrumentales de la vida diaria.

La resolución 196/2021 de PAMI propone un cambio paradigmático: considerar a las personas afiliadas Titulares de Derechos, explicitando que las personas mayores no son meros consumidores de servicios, sino sujetos de derecho, según lo establece la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada por la Ley Nacional N°

27.360. Por otro lado, se cita la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2006), ratificada a través de la Ley Nacional N° 26.378 del año 2008, que compromete a los Estados a velar, implementar y defender los derechos de las personas con discapacidad (PCD). En ambas Convenciones se considera la atención en domicilio como un derecho humano fundamental.

En el marco del Programa se define que los Titulares de Derechos son:

Personas mayores de 60 años que presenten patologías crónicas y evidencien un grado de fragilidad y/o dependencia funcional, que requieran apoyo de terceras personas en domicilio, para satisfacer sus necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria. b) Personas con Discapacidad, menores de 60 años, que presenten dependencia funcional que requiera del apoyo de terceras personas en domicilio, para satisfacer sus necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria.

En este marco, la Población objetivo definida son aquellas personas con fragilidad y/o dependencia funcional física y/o psíquica, que requieran apoyo de terceras personas para satisfacer sus necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria, que no requieran cuidados hospitalarios o cuidados institucionales y cuyas redes de apoyo sociofamiliar sean inexistentes, insuficientes y/o claudicantes. (RESOL-2021-196-INSSJP-SE#INSSJP)

Para brindar el servicio establece dos modalidades: por un lado, la prestación directa consistente en brindar el acceso a una prestación de apoyo y cuidados en el domicilio, a través del servicio que provean prestadores habilitados por PAMI, y, por el otro, el otorgamiento de un subsidio personal (transferencia económica) aplicable solamente en aquellas situaciones en que no se cuente con un sistema de prestadores habilitados en la zona para brindar el servicio de apoyo y cuidados a la persona afiliada o contando con prestadores cuyo sistema esté saturado. Esta última modalidad contempla una transferencia económica, para que la persona afiliada que cumplimente los requisitos pertinentes para la percepción de la prestación pueda acceder a un cuidador/a que brinde el servicio.

La cantidad de horas que se asigne para la tarea de apoyo y cuidados en domicilio estará dada por la aplicación del Baremo de Autonomía Personal para las Actividades Básicas de la Vida Diaria (BAPABVD) y el Baremo de Autonomía Personal para las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (BAPAIVD).¹⁴

En cuanto a los criterios de Inclusión se establecen los siguientes:

Ser persona afiliada al INSSJP. Presentar dificultades para la realización de las AVD. Presentar carencia, insuficiencia o agotamiento de la red sociofamiliar. Tendrán prioridad en la selección, las personas con las citadas características: Habitar solas, sin red familiar y/o red social insuficiente. Habitar con otra persona mayor o con alguna discapacidad física o mental. Presentar problemática cognitiva. (RESOL-2021-196-INSSJP-SE#INSSJP)

En este marco se aclara que se deberá priorizar para el otorgamiento de la prestación a las personas mayores afiliadas que tengan ingresos de hasta dos (2) haberes mínimos jubilatorios y que por otro lado el INSSJP advierte que implementará un sistema equitativo y escalonado destinado a retener un porcentaje de aquellas personas afiliadas que acceden a la prestación y que percibieran un ingreso superior a dos haberes mínimos jubilatorios.

La nueva resolución 196/2021 de PAMI significa un cambio sustantivo en el reconocimiento del cuidado como derecho, retomando los lineamientos principales de las convenciones internacionales suscritas. En los términos planteados, implica el despliegue de una política de prestación directa de cuidado domiciliario que pone en primer plano las necesidades de las personas según parámetros estandarizados que determinan el grado de fragilidad y dependencia. En este sentido, es potencialmente desmercantilizador, ya que se

¹⁴ Estos instrumentos de medición combinan la independencia o dependencia que presenta una persona y las redes de apoyo con las que cuenta para atravesar esa situación. El Baremo de Autonomía Personal para las Actividades Básicas de la Vida Diaria se construyó a partir del Índice de Barthel Modificado por Granger y el Baremo de Autonomía Personal para las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria a partir de la Escala de Lawton y Brody.

propone garantizar de manera directa un servicio de calidad, mediante una prestación directa y específica, otorgada con relativa independencia de la situación de las redes familiares y sin establecer criterios de vulnerabilidad socioeconómica para el acceso. En este último aspecto, cabe señalar que, si bien deja de ser pensada como una política ligada a las prestaciones sociales y con un carácter focalizado, establece ciertos criterios de priorización para el acceso gratuito y habilita la posibilidad del cobro de un coseguro de acuerdo con los ingresos de las personas afiliadas. Se observa una presencia contundente del Estado a través de PAMI en la provisión del servicio que marcaría una diferencia sustantiva con el modelo vigente donde las necesidades de cuidado domiciliario de las personas mayores las resuelven las familias según las posibilidades y su capacidad de acceso al servicio en el mercado.

La resolución se encuentra vigente; aunque aún no ha comenzado su implementación, se ha avanzado con el relevamiento de las necesidades de cuidado de las personas que actualmente reciben alguna prestación vinculada al cuidado en domicilio. Este relevamiento se implementó a través de distintos convenios celebrados con universidades nacionales a los fines de construir una muestra de las condiciones de fragilidad y dependencia en las que se encuentran las personas mayores que reciben las prestaciones sociales de PADYF. En la indagación realizada se buscaron datos referidos a las personas que cumplen tareas de cuidado, principalmente su formación específica, con el objeto de ofrecer una capacitación que permita jerarquizar las funciones.

Cabe destacar que este equipo de investigación solicitó en numerosas oportunidades información sobre la cantidad de personas bajo cobertura de los programas analizados, sin embargo, la respuesta de las autoridades del PAMI consultadas oportunamente fue negativa a compartir datos e información pública al respecto. Esta dificultad en el acceso público de los datos limita la posibilidad de profundizar en la descripción y el análisis de la situación de las personas afiliadas y de las prestaciones vinculadas al cuidado.

Reflexiones finales

Las políticas de cuidado para personas mayores constituyen un desafío en los sistemas de protección con orientación universalista, en tanto se registra un aumento en la esperanza de vida que incrementa y complejiza las demandas de apoyos sociales de las personas mayores.

En el presente trabajo nos detuvimos específicamente en la caracterización de las prestaciones vinculadas al cuidado en domicilio de PAMI (la obra social que contiene a más del 60 % de las personas mayores) y pudimos observar, a través del análisis de sus normativas, un proceso de transformación respecto al lugar y el sentido otorgado a las personas afiliadas y las prestaciones de cuidado, desde la noción medicalizante de “paciente” y la justificación en torno a situaciones de excepcionalidad y contingencia hasta llegar a nombrarlo como un derecho vinculado a los procesos de envejecimiento de las personas. Esta denominación de los sujetos se correlaciona con el pasaje de sistemas prestacionales diseñados desde el paradigma biomédico hacia sistemas prestacionales que se fundamentan desde una perspectiva social de la vejez.

Observamos así que en la resolución de PROSAR (RES 1490/2008) el apoyo para el cuidado en domicilio se presenta como una prestación restringida, posible de gestionar ante una situación particular y extraordinaria, frente a la última normativa analizada, Programa de apoyos y cuidados en domicilio (RESOL-2021-196-INSSJP-SE#INSSJP) que reconoce el cuidado como un derecho y reconoce el carácter sexista que adopta actualmente la provisión social de cuidados a las personas mayores. Tal como advierten Comas-d’Argemir y Faur (2023) cuando se sostiene desde las políticas públicas que “la persona está mejor en su casa”, no es la familia la que provee el cuidado, sino que son las mujeres de la familia las que cuidan y esto genera consecuencias en la vida de las mujeres.

En términos de cobertura, durante el gobierno de Cambiemos se aprueba una normativa que amplía los criterios de acceso al subsidio para el cuidado, pero se restringe el presupuesto asignado y

se congelan los montos de este; generando en la práctica un efecto inverso al enunciado. Durante la gestión del Frente de Todos se actualizaron los montos y se aumentó el presupuesto, dando lugar a una mayor disponibilidad de altas en el marco del programa. No se cuenta con datos estadísticos que permitan cotejar el impacto de esta modificación en el presupuesto en la cobertura total de personas afiliadas con esta prestación, pero se presupone un significativo aumento respecto al mismo en función de la modificación en las restricciones para el acceso y la demanda estadística de servicios de cuidado en la población de personas mayores.

En relación con las condicionalidades para el acceso a la prestación, en las gestiones institucionales del período que comprende a los dos gobiernos sigue primando la responsabilización de la familia como principal encargada de proveer los cuidados necesarios. Esto se vincula a que se privilegian las prestaciones de subsidio a la demanda, a través de transferencias económicas, por sobre los servicios, que implican articular otra complejidad de prestaciones asistenciales. A su vez, el monto del subsidio económico otorgado se define a partir de la situación socioeconómica principalmente y no de una evaluación de la fragilidad y dependencia de la persona mayor que determina requerimientos específicos expresados en cantidad de horas semanales de cuidado en domicilio.

En este marco retomamos los aportes de Esping-Andersen (1990), quien propone abordar la desmercantilización como una suerte de “efecto neto” del Estado en la estructura social, a partir de dos dimensiones: la inversión pública y los criterios para el acceso a dichos recursos (Franzoni, 2005). Respecto a la inversión pública, se observa en el cambio de gestión un crecimiento en el presupuesto orientado al subsidio económico para cuidado en domicilio, pero criterios de elegibilidad restrictivos en el otorgamiento de este. En este sentido, es posible afirmar el bajo efecto desmercantilizador que aún tienen las prestaciones de cuidado en domicilio. Por su parte, la última normativa (Res. De PAMI 196/2021), en su dimensión enunciativa (pues al no estar reglamentada no se encuentra en ejecución)

contiene un potencial fuertemente desmercantilizador en los dos aspectos detallados anteriormente. Por un lado, en el crecimiento del presupuesto que se necesitaría para financiar de manera directa la prestación y por el otro en la definición de los criterios de accesibilidad, ubicados en los parámetros de fragilidad y dependencia que valoran necesidades específicas de cuidado, no dependiendo de la justificación en la situación socioeconómica o familiar. Hay en esto un cambio de paradigma que pretende romper con la división entre prestaciones médicas y asistenciales para abordar el cuidado como derecho desde una perspectiva integral no ligada al criterio biomédico, que cristaliza en lo patológico del deterioro físico ni a las situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica.

La posibilidad de externar el cuidado hacia instituciones extra domésticas también constituye una opción limitada que depende de la cobertura prestacional desigual en las diferentes regiones. De esta manera, se observa que la atención de las personas mayores con dependencia básica o instrumental sigue siendo un tema inscripto en la esfera privada. Por otro lado, la falta de articulación entre sectores y niveles de gobierno, la ausencia de regulación de estándares de calidad a nivel nacional en los servicios de cuidado existentes (sean públicos o privados), la ausencia de un sistema de monitoreo, registro e información nacional integrado sobre la oferta de cuidados y los déficits de accesibilidad en múltiples dimensiones son algunos de los aspectos que emergen de la fragilidad de las políticas desarrolladas y atentan contra las posibilidades de vejez autónomas, observándose diferencias importantes en términos de género, etarios, socioeconómicos y jurisdiccionales respecto al acceso a servicios de cuidado.

Se observa entonces que en nuestro país las políticas de cuidado directo para las personas mayores son insuficientes, restringidas y residuales, en tanto el Estado aparece sólo si todas las otras formas de protección (familiares, comunitarias o de mercado) se agotan o no son una opción viable para la persona que las requiere. Esto se aleja de la aspiración de universalidad en el ejercicio de derechos

vigentes ya que la posibilidad de contar con servicios de cuidado está limitada por la situación económica familiar y los lazos sociales de la persona. Como señala Florito (2018) la enorme cantidad de personas mayores solo suponen un riesgo para la sustentabilidad económica y social cuando no existen políticas públicas tendientes a desfamiliarizar y desmercantilizar el cuidado.

El cuidado como derecho (a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado) implica para el Estado, como garante del mismo, el desarrollo de múltiples acciones positivas y negativas para hacer efectivo su cumplimiento. En este sentido, resulta importante destacar, en el marco del proceso de envejecimiento poblacional avanzado en el que nos encontramos, la necesidad de ir construyendo una agenda de cuidados ligada a la vejez. Esto implica asumir las complejidades y heterogeneidades que se expresan en la vejez y sus requerimientos de cuidados desde un enfoque de derechos y con perspectiva de género. En este marco, un aspecto central a analizar se vincula con los arreglos institucionales que se van construyendo para dar respuesta a las necesidades de cuidado en tanto constituyen el punto de partida en términos de estructura institucional a partir de la cual se comienza a hablar de sistemas de cuidado.

Como se señaló en el presente trabajo, en Argentina no podemos hablar de un sistema de cuidado sino más bien de un mosaico de políticas heterogéneas y fragmentadas que asumen de manera marginal las necesidades y demandas de cuidado de las personas mayores. Esto implica, como se dejó en evidencia en el caso de PAMI, que la política pública sostiene y reproduce la familiarización de los cuidados en la vejez, aportando de manera marginal a la provisión de cuidados, principalmente los referidos a las situaciones de mayor dependencia. En este marco y en el contexto en el cual se está debatiendo la creación de un sistema federal de cuidados, resulta fundamental aspirar a la universalidad como principio, favoreciendo la igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas que precisan cuidados, lo cual implica que no sea el origen familiar o social el que determine la posibilidad de contar con servicios de apoyo en momentos de dependencia.

El cuidado constituye el corazón de las desigualdades y su estudio, tanto como su debate en el ámbito público, nos invitan a cuestionarnos como sociedad respecto al modo en que queremos organizar aquello que permite nada menos que el sostenimiento de la vida. Este debate nos enfrenta con el reconocimiento de nuestra propia vulnerabilidad en tanto nos permite asumir que todas las personas necesitamos de cuidados a lo largo de nuestra vida y definir colectivamente cómo es que el cuidado debe realizarse, por quiénes, en qué condiciones. El actual contexto nos ofrece una oportunidad histórica para jerarquizar el cuidado y darle como sociedad un lugar de mayor visibilidad, cuyo desarrollo exige compromisos y responsabilidades colectivas para ubicarlo como un eje central en la organización social y política. El desafío que enfrentamos como sociedad es también revertir la actual situación del cuidado configurada como un espacio de producción y reproducción de desigualdades de género, de clase, de nacionalidad. Para esto, es clave avanzar en un rol del Estado que sea capaz de coordinar y regular un esquema institucional donde participen los diferentes actores en la provisión de los cuidados como las familias, el mercado, el Estado y la comunidad. La construcción de una sociedad donde el cuidar sea una elección, no una obligación, una elección en un amplio marco de posibilidades concretas, diversas y de calidad para resolver los cuidados de otro modo que no sea con el propio trabajo.

Bibliografía

- Abeles, M. y Villafañe, S. (coords.) (2022). *Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: aportes para el debate*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amaro S. y Roqué, M. (2015). Capítulo 1. Los Desafíos del Envejecimiento. Políticas Públicas Envejecimiento. En *Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los Países del Cono Sur. Sistema Regional de Información y Aprendizaje para el Diseño de Políticas Públicas en torno al*

- Envejecimiento*. Santiago de Chile: FLACSO. <https://www.algec.org/biblioteca/POLITICAS-PUBLICAS-VEJEZ.pdf>
- Arlegui, M. (2015). *De eso no se habla. Mujeres cuidadoras, la generación postergada*. IX Jornadas de Sociología. Coordinadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes. UBA.
- Britos, N.; Iriarte, N. y Nicora, V. (2018) *Reproducción social y cuidado*. I Congreso Nacional de Ciencias Sociales: las Ciencias Sociales a 100 años de la Reforma Universitaria. Tomo I: Estado y Sociedad. (comp.) Córdoba, L.; La Serna, C. y Cristini, R. Pág. 47-52.
- Comas-d'Argemir, D. (2019). Cuidados y derechos. El avance hacia la democratización de los cuidados. *Cuadernos de Antropología Social*, (49).
- Comas-d'Argemir, D. y Faur, E. (2023). Conversando sobre cuidados: Diálogo entre Dolors Comas-d'Argemir y Eleonor Faur. *Etnografías Contemporáneas*, 9(16).
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Di Césare, L. e Ithurburu, María T. (2011). El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de la Argentina. En S. Huenchuan Sandra (ed.), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*. Naciones Unidas.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim-IVEL.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Federici, S. (2015, marzo-abril). Sobre el trabajo de cuidado de los mayores y los límites del marxismo. *Revista Nueva Sociedad*, (256).
- Florito, J. (2018). El Cuidado de Adultos Mayores. En *Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/wcms_635285.pdf

- González, C. y Nicora, V. (2020). Estado y Reproducción Social. Los servicios de cuidados en la institucionalidad neoliberal. En L. Boada, L.; J. Dante y R. Crosetto (comps), *Actas del Encuentro Nacional de FAUATS: radicalización del neoliberalismo: nuevas interpelaciones al Trabajo Social*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Huenchuan, S. (2013). *Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores 2007-2013*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Huenchuan, S. (2016). Institucionalidad pública, envejecimiento y derechos humanos. En S. Huenchuan (comp.), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Huenchuan S. (2018.). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Laurell, A. C. (1982). La salud enfermedad como proceso social. *Cuadernos Médicos Sociales*, (19).
- Marzonetto, G. y Alonso, V. (2019). *El cuidado de personas con dependencia: Diagnóstico de situación y oferta de servicios estatales para adultos mayores y personas con discapacidad en la Argentina*. Buenos Aires: CIEPP.
- Martínez Franzoni, J. (2005) Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. P. 41-67.
- Martínez Franzoni, J. Capítulo I. Bienestar y regímenes de bienestar, ¿qué son y por qué abordarlos?. En publicación: *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Juliana Martínez Franzoni. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. ISBN 978-987-1183-93-7
- Oddone, J. (2018) Condiciones de vida de las personas mayores, en Piovani, J. y Salvia, A. (coord) *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social- 1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina*. P. 593-617.

- Oliveri, M. L. (2020) Envejecimiento y atención a la dependencia en Argentina, Nota técnica del BID; 2044. <https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/uploadManual/Envejecimiento-y-atencion-a-la-dependencia-en-Argentina.pdf>
- Pautassi, L. (2023) El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo. Análisis. Trabajo y Justicia Social. Fundación Friedrich Ebert, México.
- Pautassi, L.; (2020) La crisis en la crisis: el derecho al cuidado como variable de ajuste en "Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad", Bohoslasky, J. editor; Biblos; 2020; 373-388
- Pautassi, L.; (2018) El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato en Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII, Número 272, Septiembre-Diciembre.
- Perez Orozco, A. (2006), Amenaza tormenta: La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. En Economía de cuidado. Revista de Economía crítica, N°5.
- Rico, María Nieves (2011) Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora. En: Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas División de Desarrollo Social Santiago de Chile. Cepal. P 107-108.
- Roqué, M. (2023). Las políticas de cuidado a la vejez en Argentina desde la perspectiva de los derechos humanos. El INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (PAMI). Ciudadanías No 13, jul - dic.
- Roqué, M. y Fassio, A. (2012). Gerontología comunitaria e institucional. Módulo 2. Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata y Ministerio Desarrollo Social de la Nación
- Rodríguez Enríquez, C. (2020) Perspectiva feminista en la pandemia y más allá. En Bohoslavsky, Juan Pablo (Ed,) COivid 19- y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad, Buenos Aires, eitorial biblos, págs. 143-159
- Rodríguez Enríquez C., Marzonetto, G. y Alonso, V. (2019) Organización social del cuidado en la Argentina. Brechas persistentes e impacto de las recientes reformas económicas. ESTUDIOS DEL TRABAJO N° 58 Julio-Diciembre

Zibecchic, C. (2022) El cuidado comunitario en Argentina en tiempos de Covid-19: prácticas preexistentes y respuestas emergentes. *Revista Investigaciones feministas* 13(1) págs. 103-114

Leyes y tratados internacionales

Ley Nacional N° 19.032 de 1971. Ley de creación del Instituto Nacional de Servicio Social para Jubilados y Pensionados.

Ley Nacional N° 27.360. Convención Interamericana sobre la Protección Social de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Ley Nacional N° 26.378 del año 2008. Aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad y su protocolo facultativo.

Ley N°26.844. Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.

Fuentes documentales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Argentina, “Mapa Federal del Cuidado en la Argentina: construcciones conceptuales y usos”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/173-LC/BUE/TS.2022/18) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Documento “Hablemos de cuidados” de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. Argentina, julio 2020.

INDEC (2012) Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores. Principales resultados. Serie Estudios INDEC N° 46. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (2023) Dossier estadístico de personas mayores 2023 en conmemoración del 33° Día Internacional de las Personas de Edad. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/dosier_personas_mayores_2023.pdf

Resoluciones del INSSyJ-PAMI

Resol. 428 de 2009. Módulo Mensual de Atención Domiciliaria

Resol. 1490 de 2008. Programa de Asistencia a Situaciones de Alto Riesgo
socio-sanitario (PROSAR).

Resol. 635 de 2017. Nuevo Modelo de Atención Domiciliaria Integral.

Resol. 1029 de 2019. Programa de Apoyo de la Dependencia y la Fragilidad
(PADyF).

Resol. 2379 de 2020. Nuevo Modelo de Internación Domiciliaria Integral (IDI)

Resol. 1110 de 2021. Modificación RESOL-2020- 2379-INSSJP-DE#INSSJP -
IDI - Internación Domiciliaria Integral.

Resol. 196 de 2021. Programa de Apoyo y Cuidados en domicilio.

ANEXO | Características de los principales programas vinculados a los cuidados domiciliarios en PAMI
Período 2015-2022

Período	Programa / Resolución	Área / Gerencia	Modalidad	Sujeto destinatario	Criterios de accesibilidad	Enfoque
2008-2019	PROSAR / 1490/08	Gerencia de Prestaciones Sociales	Subsidio económico	Afiliado/a con riesgo social	<p>Presentar problemática de fragilidad o dependencia.</p> <p>Presentar insuficiencia económica para resolver la situación de riesgo. Carecer de red socio familiar o contar con red socio familiar con insuficiente o nula capacidad de ayuda por problemática económica o vincular.</p>	Focalizado
2017	Atención Domiciliaria Integral / 635/17	Gerencia de Prestaciones Médicas	Prestación directa	<p>Personas afiliadas con patologías complejas y agudas que requieren abordajes multidisciplinarios para transitar en sus domicilios la recuperación y el periodo subagudo de enfermedad.</p>	<p>Criterio médico de solicitud, generalmente luego de una internación de segundo o tercer nivel.</p> <p>Solicitud de un profesional médico interviniente. Previsto para enfermedades graves, agudas y subagudas.</p>	Biomédico
2019-2022	PADyF / 1029/19	Gerencia de Prestaciones Sociales	Subsidio económico	<p>Personas mayores con dependencia y fragilidad, que requieren apoyo para las AVD y no poseen red familiar.</p> <p>Introduce la noción de sujetos de derecho al citar la convención.</p>	<p>Presentar limitaciones para realizar AVD, no contar con red socio familiar en condiciones y/o capacidad de brindar apoyo efectivo y durable; y presentar recursos económicos insuficientes para afrontar la cobertura de los costos que requieren los cuidados.</p>	Focalizado

Periodo	Programa / Resolución	Área / Gerencia	Modalidad	Sujeto destinatario	Criterios de accesibilidad	Enfoque
2020-2021	Res. Internación Domiciliaria Integral / 2379/20 (Modificatoria 1110/21)	Gerencia de Prestaciones Médicas	Prestación directa	Personas mayores con patologías complejas y agudas que requieran abordajes multidisciplinarios para transitar en sus domicilios la recuperación y el periodo subagudo de enfermedad.	Criterio médico de solicitud. Establece que la prestación de cuidado continuará renovándose aun cuando la persona afiliada no requiera del módulo medico de internación domiciliaria. Luego la Resol. 1110/21 plantea posibilidad de solicitud de cuidador como módulo independiente, sin estar atado al módulo médico.	Biomédico. Deja sentado la necesidad de buscar una prestación que encuadre el cuidado y modifica criterios de acceso hasta que exista esa nueva prestación.
2021	Programa de apoyos y cuidados en domicilio / 196/21 (sin ejecución)	Secretaría General de Derechos Humanos, Gerontología Comunitaria, Género y Políticas de Cuidado	Dual: → Prestaciones de cuidado directas con prestadores habilitados. → Subsidios económicos a la persona afiliada en los casos que no tengan prestadores en su zona, para que puedan contratar a una persona cuidadora.	Titulares de derechos: personas con fragilidad y/o dependencia funcional física y/o psíquica, que requieran apoyo de terceras personas para satisfacer sus necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria, y cuyas redes de apoyo socio-familiar sean inexistentes, insuficientes y/o claudicantes.	Presentar dificultades para la realización de las AVD. Prioridad aquellas personas con red de apoyo insuficiente, que vivan solas o con otra persona mayo, o presenten problemas cognitivos, y aquellas personas que perciban hasta dos haberes mínimos.	Se plantea como una prestación universal, con esquema de prioridades y co-seguros para las personas que perciban más de dos haberes mínimos. Enfoque de derechos.

Capítulo 6

ENTRE EL ASOCIATIVISMO Y LA INDIVIDUALIZACIÓN

Las políticas asistenciales de transferencias de ingresos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015-2022)

Cristina González

Introducción

El capítulo analiza las principales políticas de transferencia de ingresos condicionadas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el gobierno de la alianza Cambiemos que tuvo lugar entre 2015 y 2019, y el gobierno del Frente de Todos que inició en 2019 y finalizó en 2023.

El trabajo está basado en una investigación exploratoria de fuentes bibliográficas y documentales, y se enfoca en las políticas asistenciales de transferencias condicionadas dirigidas a personas desempleadas o con trabajo no registrado, pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, dado que se trata de la cartera de gobierno con mayor volumen de programas y alcance poblacional en el país. En particular, se analizan los programas *Hacemos Futuro*, implementado por la administración de la Alianza Cambiemos, y el Programa *Potenciar Trabajo*, creado durante el gobierno del Frente de Todos, caracterizados por su masividad.

El análisis comienza con una breve referencia a los programas implementados entre 2003 y 2015, época en que se produce un giro en las políticas asistenciales del ministerio a partir de la promoción del asociativismo como modalidad de trabajo y forma de recepción de las transferencias monetarias del Estado por parte de sus

titulares. Su emergencia dio lugar a distintas investigaciones en torno a sus alcances y limitaciones para asegurar la inserción social y la reproducción social de la creciente franja de población desempleada o sometida a condiciones informales de trabajo, con bajos salarios y carentes de protección social. Asimismo, diversos estudios reflexionan acerca de las posibilidades de la utilización de la economía social y popular como estrategia para proveer trabajo digno y mejorar las condiciones de vida, entre otros rasgos estudiados.

Los programas analizados forman parte de las “políticas socio-laborales” (Grassi, 2012) o también llamados “programas asistenciales de empleo” (Logiudice, 2020) comúnmente dirigidos a la población “en edad de trabajar” (18 a 59 años). Grassi (ibíd) refiere a ellas como el “conjunto de intervenciones y regulaciones políticas que desbordan aquellas que estrictamente corresponden a la política laboral, pero que tienen por objeto el trabajo” (p 186). A diferencia de las políticas laborales, dirigidas a proteger a las personas que están en el circuito formal de empleo, (caracterizado por el acceso a beneficios previsionales, asignaciones familiares, seguro de desempleo, y cobertura frente a riesgos del trabajo y obra social), estos programas asistenciales están encauzados a promover el empleo y/o el trabajo autogestionado de trabajadorxs desempleadxs, con trabajo informal y/o precarizado. Si bien estas políticas guardan algunas similitudes con las políticas del *workfare*¹ que fueron implementadas en nuestro país desde mediados de la década de los noventa hasta el primer lustro de la década de los dos mil, se alejan de las mismas por la presencia de dispositivos de acceso a la

¹ Las políticas del *workfare* formaron parte de las reformas de corte neoliberal que comenzaron a implementarse en el país a mediados de la década de los noventa del siglo pasado. Son políticas asistenciales basadas en la comprobación de medios para asignar beneficios, e incorporan la realización de contraprestaciones por los subsidios recibidos. Se caracterizan también por su duración limitada y por procedimientos de selección de beneficiarios en los que se combinan la focalización geográfica con la focalización por grupo vulnerable. Ejemplos paradigmáticos fueron el *Plan Trabajar*, implementado a partir de 1996, y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) lanzado en 2002 para contrarrestar los devastadores efectos de la crisis económica y social desatada en 2001.

protección social, que, aunque limitados, estaban ausentes en los clásicos programas del *workfare* que les precedieron. Además, incorporan el componente colectivo de trabajo, en oposición al carácter individualizado de aquellas, al adoptar elementos de la economía social, particularmente en el caso de los programas *Argentina Trabaja* y *Potenciar Trabajo*, como se verá más adelante.

Un rasgo común con las políticas del *workfare* fue el uso de las transferencias monetarias sujetas a la realización de una contra-prestación laboral y/o de capacitación ocupacional por parte de los sujetos asistidos. Sin embargo, su utilización en el marco de programas que fomentaron la economía social y popular, en particular el cooperativismo, e incorporaron algunos mecanismos de protección social, atenuaron el carácter individualizante y la ausencia de derechos de los programas del *workfare* que les precedieron.

Los programas asistenciales de fomento de la economía social y popular formaron parte de una estrategia de inclusión social a través del trabajo, dirigida a resolver los problemas de inserción laboral de la población desempleada o que trabaja en condiciones de informalidad laboral. Su introducción a partir de 2003 respondió en parte al reconocimiento de la importancia de un sector de la economía que no participa en el ámbito laboral formal, y también a recomendaciones de los organismos de crédito y asistencia técnica en torno a la organización de programas de empleo de emergencia mediante cooperativas u otras formas asociativas de trabajo que reduzcan los costos de reproducción social de los sectores vulnerables (Lijterman, 2018).²

El enfoque de la economía social latinoamericana jugó un papel importante en la elaboración de los programas pioneros que comenzaron a desarrollarse en 2003, proporcionando un marco de legitimidad teórica (Ciolli, 2015). Aunque este enfoque comprende

² Estas recomendaciones estaban vinculadas a la promoción del capital social y del desarrollo humano del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que han sido objeto de múltiples debates y no se desarrollarán aquí por razones de espacio.

diversas perspectivas, ellas comparten una concepción de la economía social basada en relaciones sociales de solidaridad y ayuda mutua, cuyo objetivo es el de la satisfacción de las necesidades humanas (ibíd.). Como expresa Pastore (2010), la expresión “economía social” no tiene un único sentido, y designa tres dimensiones analíticas: una empírica, referida a otra forma de hacer economía; otra conceptual, que remite a un enfoque alternativo a la “economía de los economistas convencionales”; y una dimensión propositiva de proyectos alternativos de sociedad. Desde la dimensión de las trayectorias empíricas,

[...] el término economía social y solidaria busca designar un conjunto heterogéneo de emprendimientos económicos que se han ido desarrollando de manera diferenciada a la típica empresa capitalista y a las formas de organización estatal, aunque también a las iniciativas desconectadas de la economía popular de subsistencia. Desde este punto de vista, la *ess* se constituye por entidades u organizaciones que realizan actividades económicas (es decir, de producción o distribución de bienes o servicios, incluyendo las actividades financieras), pero cuya principal finalidad se orienta al bienestar humano y que, al mismo tiempo, contemplan elementos organizativos de auto-gestión asociativa y democrática, así como vínculos solidarios con su comunidad de pertenencia. En otras palabras, sus acciones se orientan a mejorar la calidad de vida, tanto de sus integrantes como de su comunidad de pertenencia, privilegiando para ello a las personas, sus capacidades y vinculaciones. (Pastore, 2010, p.57)

En Argentina, existen diversos ejemplos de experiencias vinculadas a la economía social y solidaria desarrolladas en las últimas décadas, tales como: las “empresas recuperadas” por sus trabajadores a partir de la crisis de 2001, las distintas formas de intercambio equitativo y mercados solidarios, como las ferias francas, los clubs del trueque y las redes de comercio justo, y las diversas iniciativas asociativas de desarrollo comunitario. Asimismo, las experiencias históricas de cooperativismo y mutualismo, que forman parte de la denominada *economía social tradicional* (ibíd.).

Como se desarrollará más adelante, otro concepto que cobró importancia en la elaboración de los programas asistenciales de

empleo a partir de las demandas de organizaciones sociales es el de economía popular. Autoras como Deux Marzi y Hintze (2022), proponen la denominación amplia de *economía popular, social y solidaria* (EPSS) para referirse a la economía popular compuesta en gran medida por trabajadorxs individuales, que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales, y a las organizaciones socioeconómicas de la economía social, cuya descripción coincide en gran parte con las experiencias mencionadas anteriormente. Entre los rasgos en común observados se encuentran la ausencia de un vínculo laboral asalariado y la construcción de relaciones de trabajo centradas en la autoorganización de las capacidades y disposiciones para el trabajo.

La adopción de la economía social por parte del Ministerio de Desarrollo Social nacional tuvo lugar en el marco de la oficialmente denominada *estrategia productiva* que adquirió centralidad en las intervenciones asistenciales a partir de 2004, y estaban dirigidas a crear puestos de trabajo en el circuito de la economía social de anclaje territorial-comunitario (Lijterman, *ibíd*). Si bien no fue el único organismo a nivel nacional que promovió la economía social a través de programas asistenciales, ya que compartió esta función con otros ministerios como el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), ocupó un lugar central.

Desde el año 2003 hasta el 2015, el MDSN tuvo como responsable a Alicia Kirchner, quien sostuvo un discurso de abierta oposición al gerenciamiento predominante en la modalidad de gestión neoliberal de las políticas asistenciales, introduciendo la noción de *territorialidad* para acercar las intervenciones a la población, las organizaciones sociales y los gobiernos locales. De esta manera, se desarrolló una estructura burocrática propia a nivel local, e incluso se incorporaron referentes de las organizaciones populares en los equipos de gestión. Esta nueva estructura modificaba la organización de perfil experto-gerencial de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) creada en 1994 respondiendo a la recomendación del Banco Mundial de constituir una *autoridad* social. La SDS fue

jerarquizada en 1999, mediante la creación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN). Coincidente con el énfasis puesto en ese tipo de perfil, dos características organizativas predominantes durante aquella etapa fueron, por un lado, la preocupación por el mejoramiento de las capacidades técnicas del sector y, por el otro, la tendencia a delegar la gestión en organizaciones de la sociedad civil (Gamallo, 2017).

La importancia otorgada a la economía social durante el mandato de Alicia Kirchner se plasmó en la creación en 2004 de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano en el ámbito del MDSN. Más adelante, durante la misma gestión, esta línea de trabajo fue consolidada con la creación de la Secretaría de Economía Social y la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, dependiente de ésta.

Esta secretaría permaneció durante la gestión de Carolina Stanley en el MDSN, durante el período 2015-2018, aunque se desvincularon las políticas asistenciales de empleo de los principios de la economía social y se abrió un proceso de desarticulación de las cooperativas. Durante esta etapa, se reinstaló el modelo gerencial mediante la incorporación de funcionarios provenientes del mundo empresarial y de organizaciones de la sociedad civil, que imprimieron a los programas una lógica basada en el ideario del individuo *emprendedor*. Más allá del sostenimiento de la Secretaría de Economía Social y algunas otras áreas administrativas del ministerio, un dato importante en la estructura del conjunto ministerial fue la incorporación del Ministerio de Salud, que se convirtió en Secretaría, así como también de la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

En el transcurso del período 2019-2023, se retomó la estructura del MDSN previa a 2015, y se sucedieron tres administraciones: la primera, a cargo de Daniel Arroyo (2019-2021); la segunda, a cargo de Juan Zabaleta (2021-2022); y la tercera, bajo la gestión de Victoria Tolosa Paz (2022-2023). La Secretaría de Economía Social cobró nuevamente protagonismo, esta vez con la presencia de referentes de las

organizaciones sociales de la economía popular entre sus funcionarios, así como también en otras carteras de gobierno, lo que significó un impulso para las demandas de estas organizaciones. Durante este lapso, se creó la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local en la órbita de la Secretaría de Economía Social.

Los dos últimos períodos serán examinados con mayor profundidad en el contexto del desarrollo de la descripción y análisis de los programas. Dado que éstos tuvieron algún grado de continuidad a pesar de los cambios de gestión, a los fines de ordenar la exposición se describirán los programas marcando las continuidades y rupturas observadas.

Antecedentes: el Programa Manos a la Obra y el PRIST-AT o “Argentina Trabaja” (2003-2015)

Para comprender las políticas de transferencias de ingreso dirigidas a la población vulnerable del país durante el período de análisis que abarca los gobiernos de la alianza Cambiemos³ y del Frente de Todos (2015-2023)⁴, es necesario hacer referencia a aquellos que les precedieron, particularmente los programas *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen* que fueron creados durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner y continuados durante los dos primeros años de la presidencia de Mauricio Macri. Estos programas y el *Plan Manos a la Obra* –su antecedente inmediato– marcaron un giro importante de las políticas asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social en la etapa de la posconvertibilidad, caracterizado por el fomento de formas de trabajo asociativas, cooperativas y autogestionadas, y el fortalecimiento de la territorialidad y la participación de organizaciones sociales. En este período se sucedieron tres gestiones del Frente

³ Alianza Juntos por el Cambio: coalición política integrada por la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana PRO y la Unión Cívica Radical.

⁴ Frente de Todos: coalición política integrada por el Partido Justicialista, sectores políticos ligados al Kirchnerismo y el Frente Renovador.

para la Victoria⁵, encabezadas por Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

El *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra* (PMO) fue una de las primeras medidas del MDSN poco tiempo después de la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia del gobierno nacional. El mismo estuvo dirigido “a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social”, y consistió en un apoyo económico a través del otorgamiento de subsidios sin reembolso y asistencia técnica y capacitación para la formulación y ejecución de proyectos. Iniciado en agosto de 2003 en el contexto de la fuerte crisis económica, social y político-institucional acontecida en Argentina a partir de 2001, se reglamentó recién en abril de 2004 a través de la Resolución 1365/2004 del Ministerio del MDSN⁶ (Ciolli, 2015).

El PMO desplegó un conjunto de innovaciones importantes. Por un lado, sustituyó la contraprestación laboral y/o de capacitación por el otorgamiento de créditos o subsidios para la producción en experiencias laborales asociativas. Por el otro, incorporó el enfoque de Desarrollo Local y Economía Social a partir de las teorías producidas en el país y las experiencias productivas y organizacionales (SPSyDH, 2007 cita en Ciolli, 2019) surgidas después de la

⁵ Frente para la Victoria: coalición política integrada por el Partido Justicialista, el Partido Intransigente, el Frente Grande y el Partido Comunista, así como por fuerzas políticas pertenecientes al radicalismo y el socialismo, entre otras.

⁶ Según el art. 2 de la resolución, los objetivos del programa son “1. Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país. 2. Promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local, y 3. Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad”

crisis de 2001, tales como las fábricas recuperadas y los talleres familiares. Asimismo, promovió la participación territorial de actorxs locales e incluyó a ONGs y movimientos sociales como receptores y/o intermediarios de los subsidios estatales.

Estas características lo constituyeron en un hito de las políticas asistenciales no contributivas del período, en contraste con las de carácter compensatorio de la década anterior, basadas en la individualización y fragmentación de la asistencia. Además, a diferencia de éstas e incluso de las políticas del MDSN que se llevaron adelante casi simultáneamente –por ejemplo, el Plan Nacional Familias y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria– el PMO prescindió del apoyo financiero y técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos atributos llevaron a algunxs autorxs a caracterizarlo como la política más novedosa de esa época (Hintze, 2007; Ciolli, 2019).

En 2009, en el contexto de la desaceleración económica provocada por la crisis económica mundial desatada en 2008 y la persistencia de un núcleo de desocupación estructural, el MDSN lanzó el *Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja* (PRIST-AT)⁷ que implicó una reconfiguración del PMO en términos de objetivos, actorxs sociales involucradxs, y el sistema de funcionamiento empleado (Hopp, 2017; Ciolli, *ibíd*).

El PRIST-AT, conocido popularmente como *Argentina Trabaja*, continuó con el fomento al trabajo cooperativo iniciado por el PMO, pero en vez de otorgar subsidios para la compra de herramientas e insumos de trabajo a los proyectos socio-productivos, estableció el pago de una transferencia monetaria individual condicionada a la integración de lxs perceptorxs a cooperativas de

⁷ Res. MDS 3182/2009. El objetivo central del programa era la creación de oportunidades de inclusión socio-laboral a través de la creación de puestos de trabajo, fomentando la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva multidimensional e integral de derechos. El PRIST-AT estuvo integrado por diversos programas: Proyectos Socioproductivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo Social “Padre Carlos Cajade”, Programa de Inversión Social, y el Programa Ingreso Social con Trabajo.

trabajo, a la que denominó *incentivo para la inclusión social*. Además, las personas perceptoras recibían algunos beneficios sociales a través del monotributo social.⁸

Las cooperativas debían estar integradas formalmente por 60 personas, y su funcionamiento estaba reglamentado de acuerdo a la Resolución 3026/06 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).⁹ Ellas tenían como objetivo la realización de obras públicas para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades más vulnerables del país. En una primera etapa se crearon cooperativas en la provincia de Buenos Aires, y más adelante en otras provincias del territorio nacional (Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y Salta) (Hopp, 2021).

El Programa estaba dirigido a personas entre 18 y 65 años sin ingreso en el grupo familiar y sin prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) o provinciales –a excepción del Plan Familias y la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁰– que estuvieran

⁸ El “Monotributo Social” fue creado en 2004 en el marco de la Ley 25.865. Al igual que el monotributo convencional se conforma por un impuesto integrado sustitutivo del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias, un componente previsional y un componente de Obra Social. Pero a diferencia de aquél, exceptúa de ingresar el impuesto integrado y el aporte previsional por un término de veinticuatro meses desde el momento de su inscripción. Además, los aportes con destino al Sistema Nacional de Seguro de Salud y de Obras Sociales gozan de una reducción del 50% por el mismo término (Beccaria, A. y Costa M.I. Los mecanismos permanentes y transitorios de protección social a la población activa, en C. Danani, y S. Hintze, 2022).

⁹ El INAES fue creado a través del Decreto N° 721/2000 al interior del MDS para la regulación del funcionamiento de las asociaciones mutuales y las cooperativas, el fomento del desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual, la provisión de asistencia técnica, económica y financiera a las entidades, y la capacitación de directivos y grupos sociales.

¹⁰ El *Plan Familias por la Inclusión Social* (2005-2010) fue un programa de transferencias de ingreso condicionadas creado por la Resolución MDS 825/05 y modificado en 2009 por Res. MDS N° 3380. Estuvo dirigido a familias en situación de pobreza con hijos de 18 años y menos y embarazadas, que no perciban subsidios por desocupación ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar. La prestación

domiciliadas en las localidades definidas para la ejecución de este (Hopp, 2021; Ferrari Mango, 2020). Su implementación estaba a cargo de los municipios que firmaban convenios con el MDSN, en los que se establecían la cantidad de cupos y las tareas a realizar.

En 2013 el PRIST-AT es ampliado con la línea Ellas Hacen (Res. MDS 2176/13) dirigida a mujeres desocupadas con tres o más hijos menores de 18 años o personas discapacitadas sin límites de edad, que recibieran la AUH o fueran víctimas de violencia de género. Al igual que lxs titulares del PRIST-AT, las perceptoras del EH recibían transferencias monetarias individuales, incentivos al presentismo y la productividad, e inscripción en el Régimen de Monotributo Social. Además, se les proveía elementos de seguridad para el trabajo (casco, guantes, calzado y ropa de trabajo) y un seguro por accidentes de trabajo.

Sin embargo, a diferencia del PRIST-AT, desde su surgimiento el programa incorporó la terminalidad educativa obligatoria, que, sumada a otras actividades de capacitación, redujeron la participación de las titulares en las cooperativas, las que pasaron a tener un carácter residual. Debido a estas circunstancias se las denominó “pre-cooperativas”, ya que se posponía la concreción de las cooperativas de trabajo para una segunda etapa, que sólo llegó a ejecutarse en algunas jurisdicciones antes del cambio de administración a fines de 2015 (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

consistía en un subsidio a las familias por cada niñx menor de 19 años y por embarazada. La madre era la depositaria y titular del subsidio.

La *Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS)* no contributiva fue incorporada a la Ley 24714 de asignaciones familiares contributivas vigente desde 1996, mediante el decreto 1602, con el fin de ampliar la cobertura del régimen de asignaciones familiares a lxs trabajadorxs desocupadxs, monotributistas sociales, trabajadorxs informales que perciban un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil, y empleadxs del servicio doméstico. En el año 2011, se completó con la Asignación por Embarazo para Protección Social. Consiste en una prestación monetaria mensual que se paga a unx de lxs progenitorxs, tutxr, curadrx o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada niñx o joven menor de 18 años que se encuentre a cargo, o sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad.

La finalización del ciclo escolar (obligatoria para las receptoras del EH y optativa para titulares del PRIST-AT) se realizó a través del Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINES) del Ministerio de Educación. Por otro lado, con la participación de distintas universidades nacionales se ofrecieron diplomaturas y/o tecnicaturas universitarias en Economía Social y Solidaria, y cursos de Extensión Universitaria de Pregrado para el Fortalecimiento de Experiencias Asociativas y la Capacitación en Valores Cooperativos, entre otros. Estas actividades de formación estaban dirigidas a “orientadorxs” responsables de la promoción socio-sanitaria y educativa, de los principios y prácticas de la economía social, y del acompañamiento de distintos procesos organizativos y administrativos de las cooperativas.

El principio de la economía social fue acompañado por el de territorialización, consistente en el acercamiento del MDSN a las poblaciones asistidas, en contraposición a las políticas asistenciales “de escritorio” del modelo gerencial neoliberal, caracterizado por la distancia geográfica y emocional de los expertos. En el discurso oficial, la territorialización formaba parte de un abordaje integral de la política, en conjunto con la promoción de la participación, el fortalecimiento de la socialización, y la asistencia personalizada de los problemas. Como expresaba la ministra Alicia Kirchner respecto del objetivo de los Centros Integradores Comunitarios (CIC):

Una política social integral debe colocar el centro en la persona, una persona de carne y hueso, que participa, que ríe, que llora, que sufre, que tiene ideas pero que también tiene problemas y por eso mismo necesita de un espacio inclusivo, que fortalezca sus derechos ciudadanos políticos, económicos sociales y culturales. También debemos resolver los problemas en cada lugar y no desde una mirada detrás del escritorio. Por eso lanzamos la construcción de Centros Integradores Comunitarios, para que le sirvan a la gente previniendo en salud y asistiendo a sus necesidades primarias, pero también ayudándolos a organizarse. (La Bisagra-MDSN, 2007: 301)

Junto con los Centros de Referencia (CDR), los Centros de Atención Local (CAL), y el Programa Promotores Territoriales para el

Cambio Social (PTCS), entre otros dispositivos, los Centros Integradores Comunitarios (CIC) formaron parte de la estructura institucional creada por el MDSN (Resol. MDS 2173/2004) para acceder a las localidades de las provincias abarcadas. Los CIC fueron concebidos como salones de usos múltiples construidos en las localidades que eran consideradas vulnerables por el programa, en acuerdo con las provincias y municipios integrantes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Su propósito era el de proveer servicios sociales a nivel municipal, tales como atención primaria de la salud, jardines maternos y organización de actividades culturales, recreativas y deportivas. También se utilizaban para el desarrollo de talleres de capacitación, centros tecnológicos comunitarios y talleres culturales, entre otras acciones. Muchos de ellos fueron construidos por cooperativas de trabajo locales.

Por su parte, los CDR (Resol. MDS 1032/2006) fueron sedes técnico-administrativas del MDSN conformadas por equipos técnicos interdisciplinarios que tenían como objetivo la articulación de la oferta de programas del Ministerio de Desarrollo Social en las provincias.

A diferencia de los anteriores, el PTCS (Resol. MDS 1189/2006) no proveía bienes o servicios, ya que el programa nucleaba a referentes de los territorios que oficiaban de recurso humano para potenciar la organización popular y vehiculizar los programas del MDSN. El objetivo era el de fortalecer la gestión de las políticas del ministerio a nivel local, mediante una estructura de coordinación central de promotores. Los promotores no eran rentados, y sólo recibían una beca para gastos operativos. Por otro lado, los Centros de Atención Local (CAL) estaban vinculados al funcionamiento de las cooperativas del PAT y a distintas necesidades de sus titulares. Ellos estaban a cargo de personal técnico, referentes grupales y operadorxs, y tenían como función el apoyo en cuestiones de carácter administrativo, tales como el cobro de las transferencias individuales, tareas asistenciales vinculadas a problemáticas específicas, y actividades de difusión, prevención y capacitación (Ferrari Mango, 2020). Según Arcidiácono y Bermúdez (2018a) estos

centros jugaron un papel clave en el Programa Ellas Hacen al oficiar como espacios de conformación de vínculos e instancias de participación colectiva. Otras de las estrategias de territorialización fueron el *Tren de Desarrollo Social y Sanitario Ramón Carrillo* y el programa *Ahí, en el Lugar*, cuyas actividades eran coordinadas con los municipios (Perelmiter, 2012).¹¹

En 2015 el PRIST-AT contaba con 7.781 cooperativas, de las cuales 2.671 correspondían a “Ellas Hacen” y 5.110 a “Argentina Trabaja”. En ambos programas participaron más de 300.000 personas (MDS, 2015, en Hopp, 2017).

Hasta ese año –último a cargo de la administración del Frente para la Victoria– se caracterizó por incluir postulados de la economía social en una política asistencial, ya que consistía en la transferencia de ingresos condicionada a la participación de personas en situación de vulnerabilidad en cooperativas de trabajo. Esta modalidad de inclusión fue caracterizada por Hopp (ibíd) como *asociatividad forzada*, por su carácter no espontáneo, opuesto a la naturaleza voluntaria de la asociatividad propia de la organización cooperativa y de los emprendimientos de Economía Social. Según la autora, vista desde la perspectiva de los sujetos destinatarios, se puede definir como *asociación instrumental*, como un recurso de acceso a la asistencia social. Otras denominaciones similares, son las de *cooperativas inducidas* (Vuotto, 2011), *cooperativas protegidas* (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) y *cooperativas incubadas* (Kasparian, 2019). Con diferencias de matices, ellas aluden a la conformación de cooperativas por parte del Estado en el marco de planes y

¹¹ Entre las actividades que desarrollaba el Tren, se encontraban la provisión de servicios de salud, la realización de operativos de asistencia directa a personas e instituciones y la organización de talleres de prevención en salud, actividades educativas, culturales, recreativas y deportivas. El Programa *Ahí, en el Lugar* se desarrolló principalmente en localidades rurales de menos de 12.000 habitantes y barrios pobres del conurbano bonaerense, y su función fue la de coordinar acciones de los distintos programas en materia de prestaciones asistenciales, educación y salud, infraestructura básica y vivienda, organización social y promoción socio-productiva.

programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las personas excluidas del mercado laboral formal y sus familias.

Múltiples estudios se dedicaron a analizar las limitaciones y potencialidades de las experiencias de las cooperativas creadas por el PAT, las que variaron de acuerdo a las características de los territorios en las que estaban insertas, los Entes Ejecutores de las que dependían, y los actorxs involucrados. Entre los problemas, se mencionaron las dificultades para la sostenibilidad económica, la obtención de autonomía y el ejercicio de la autogestión. En cuanto a sus fortalezas, se destacaron las posibilidades que abren para el encuentro y articulación entre diversos individuos en situación similar, promoviendo un espacio de socialización e integración, la formación en el cooperativismo como recurso colectivo de construcción de proyectos y generación de ingresos, y la creación de un campo propicio para el surgimiento de innovaciones organizacionales, como la conformación de organizaciones representativas de estos sectores.

La primera etapa de la gestión de la alianza Cambiemos: el Programa Argentina Trabaja (2015-2018)

El PRIST-AT continuó bajo la órbita del MDSN durante la administración del presidente Mauricio Macri, quien asumió en diciembre de 2015. Sin embargo, hasta su reemplazo en 2018 por el programa *Hacemos Futuro*, experimentó algunas modificaciones importantes. Por un lado, el programa sostuvo la transferencia de ingreso condicionada, pero se modificó el carácter de las contraprestaciones de trabajo, que pasaron a consistir en la obligación de tomar cursos de formación laboral en vez de tareas en cooperativas (Resolución 592/16), las que, de manera progresiva, fueron discontinuadas. Ello se vio reflejado en el cese de la obligación de integrar una cooperativa para recibir la transferencia, así como también en el sostenimiento de la normativa original que permitía a los titulares interrumpir la asociación a un emprendimiento cooperativo. Además, se modificaron los contenidos de la capacitación, los que pasaron a enfocarse en el

fortalecimiento individual y el despliegue de habilidades “socio-emocionales” (Decreto 78/2017 cita en Gamallo, 2019: 41).

De esta manera, el PAT se alejaba del foco puesto en el trabajo cooperativo, enfatizando la capacitación como medio para la empleabilidad individual, sea como autoempleo o empleo formal. Este lineamiento forma parte del ideario neoliberal conocido como *emprendedorismo*, que desde una mirada empresarial sostiene que los deseos y voluntades de los individuos son el motor del éxito económico. La formación supone que deben convertirse en personas auto-suficientes, “expertas de sí mismas”, que no dependen de una relación orgánica ni solidaria con otros en situación similar (Larsen y Caparelli, 2021; Rose, 2014). La apuesta por el *emprendedorismo* se vio reflejada en el contenido de las capacitaciones dirigidas a la formación de oficios para el autoempleo, tales como cerrajería, albañilería, mantenimiento del automotor, auxiliar de vestuario, armado, reparación y mantenimiento de computadoras, maquillaje y peluquería profesional, auxiliar de farmacia, instalación y reparación de aire acondicionado, entre otros (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

Por otro lado, se sostuvo el apoyo económico a las cooperativas de la economía social existentes, tales como los proyectos socio-productivos “Manos a la Obra”, restringiendo al mismo tiempo a las cooperativas vinculadas a los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”. Tales medidas respondían a la distinción efectuada entre cooperativas con capacidad de empleabilidad y comercialización, y cooperativas con baja productividad que sólo cubren la subsistencia de sus integrantes (Hudson, 2018). Para desalentar la participación en las últimas, se eliminó el requisito de integración en una cooperativa como medio de acceso y permanencia. Además, se aplicaron controles vinculados con el cumplimiento de requisitos formales y burocráticos para su funcionamiento, tales como la presentación de balances, libros contables y actas (Hopp, 2017).

Otro viraje importante en la ejecución de estas políticas fue el de la ampliación y diversificación de los Entes Ejecutores del PAT mediante la incorporación de organizaciones sociales y ONG’S que

relegaron a un segundo plano a los municipios que estaban mayoritariamente a cargo en el período anterior.

Según datos registrados en mayo de 2017, 66 de los 178 entes ejecutores existentes fueron creados por la nueva administración (Gamallo, 2017). Mientras la gestión kirchnerista otorgó mayor poder a los municipios en búsqueda de fortalecer el vínculo político de las autoridades locales con el gobierno nacional, la administración macrista amplió y diversificó la presencia de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de disminuir el poder de los municipios y la protesta social. Algunos análisis sostienen que esta opción estaría relacionada con la creencia en la transparencia de las acciones de estos organismos, especialmente aquellos basados en valores propios de la solidaridad filantrópica (Hopp, 2017).

Asimismo, se agregaron a la nueva reglamentación del programa incentivos complementarios a la transferencia individual por capacitación, tales como el presentismo para la concurrencia a actividades de formación. Aunque algunas de estas remuneraciones adicionales ya habían sido incorporadas por la administración anterior para estimular, por ejemplo, el presentismo y la productividad, ellas experimentaron una notable multiplicación (Logiudice, 2020). A diferencia de la administración del gobierno del Frente para la Victoria, que en correspondencia con su visión “trabajocéntrica” imprimió a los incentivos una lógica similar a la del trabajo asalariado, la gestión de la Alianza Cambiemos reorientó tanto el objetivo de las transferencias como el de los incentivos hacia la capacitación.

En consonancia con los criterios aplicados al PAT, el programa Ellas Hacen también experimentó algunos cambios. Mediante la Resol. 2055/16 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social, pasó a llamarse Ellas Hacen-Nuevo Enfoque, lo que se plasmó en la centralidad otorgada a la capacitación y la supresión del componente relativo al trabajo en cooperativas. En ella se explicitaba que el programa estaba dirigido a aquellas “mujeres jefas de hogar en estado de vulnerabilidad social que asuman la corresponsabilidad de participar

en actividades de capacitación a través de cursos y prácticas de formación socioproductivas y socio comunitarias” (Res. 2055/16). Además, se ampliaba el ingreso a mujeres jefas de hogar y femi- nidades trans, a víctimas de trata de personas o explotación sexual, y a mujeres liberadas de los regímenes penales en los últimos veinti- cuatro meses. Estas pautas para la incorporación se agregaron a las ya existentes mencionadas anteriormente: mujeres con tres o más hijxs menores de 18 años o con discapacidad sin límites de edad, o víctimas de violencia de género.

Por otro lado, con miras a complementar el objetivo de capaci- tación tendiente a mejorar la empleabilidad en el mercado formal de trabajo, en 2017 la administración de la alianza Cambiemos creó el *Programa Empalme*, dirigido a

[...] implementar medidas de articulación, coordinación y continui- dad entre las ayudas económicas otorgadas por programas naciona- les de empleo y de desarrollo social y los estímulos económicos ofre- cidos a los empleadores por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Segu- ridad Social para la contratación de trabajadoras y trabajadores afec- tados por problemáticas de empleo. (Decreto N.º 304/17)

Concretamente, se vinculaba los programas asistenciales nacio- nales de transferencias monetarias existentes en aquel momento – entre ellos el PAT y Ellas Hacen– al Programa de Inserción laboral (PIL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El PIL fue creado en 2006 durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner, y se mantuvo con algunas modificaciones hasta la administración del Frente de Todos, como se verá más ade- lante.¹² El decreto 304/17 determinaba que la ayuda económica a

¹² El programa fue creado por la Resol. MTEySS 45/06, teniendo “... como objetivo la inserción laboral en empleos adecuados, en el sector público o privado, de los trabajadores desocupados” (art. 1º) y contemplaba la participación de “los trabaja- dores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, del Programa Empleo Comunitario y de otras acciones y/o programas por el que los beneficiarios perciban una ayuda económica mensual no remunerativa a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social” (art. 3). El PIL fue modificado en el año 2014 durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner mediante la Resol. 753/14

percibir por parte de lxs trabajadorxs incorporados al PIL tenía el carácter de subsidio al empleo. La prestación económica se recibía mensualmente durante un plazo de hasta veinticuatro meses, pudiendo ser contabilizada por lxs empleadorxs como parte de su remuneración laboral neta mensual. El Programa Empalme fue continuado durante la ejecución del programa Hacemos Futuro, estableciéndose que en el caso de que las personas titulares obtuvieran un empleo formal en empresas privadas por el cual percibieran una suma de hasta el 50% del salario mínimo vital y móvil, continuarían recibiendo el monto total del subsidio (Pacífico, 2020).

El giro a la descolectivización del PAT iniciado por la alianza Cambiemos durante los primeros años de gestión experimentó marchas y contramarchas debido a la escalada de la conflictividad social en torno a demandas por la promulgación de una ley de Emergencia Social, encabezadas por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)¹³ y organizaciones sociales como Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Con el apoyo de la Confederación General del Trabajo (CGT), la CTA de los Trabajadores y la CTA Autónoma (CTAs), más el impulso de diputados vinculados a las organizaciones sociales, en diciembre de 2016 se sancionó la Ley de Emergencia Social 27.345, que prorrogó la emergencia social hasta 2019.¹⁴

que ponía el acento en la incorporación de trabajadoras y trabajadores en empleos de calidad y/o la mejora de sus condiciones de empleo. En consonancia con la ausencia de la mención a trabajadores desocupados presente en la Resol. 45/06, se desvinculaba a los programas del MDS.

¹³ CTEP fue creada en 2011, pero la resolución 1727/15 que le otorgó personería social ocurrió en diciembre de 2015, durante los últimos días de gestión de Cristina Fernández de Kirchner. En ella participan diferentes federaciones y organizaciones sociales, tales como el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), el Movimiento Evita, CTD Aníbal Verón, MOCASE - Vía Campesina, Frente Popular Darío Santillán - MTD Aníbal Verón (Larsen y Caparelli, 2021).

¹⁴ La ley tiene el "objeto [de] promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna,

Mediante su promulgación se crearon en la órbita del MDSN el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC),¹⁵ y el Registro Nacional de Trabajadores la Economía Popular (ReNaTEP). El último tiene como objetivo “la inscripción de los trabajadores de la Economía Popular que serán alcanzados por los beneficios del Registro [...]”. Asimismo, la ley establece que “[...] los actuales programas sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario” (art. 7^o), facultando al Poder Ejecutivo nacional para tomar las medidas necesarias tendientes a tal fin.

La ley fue concebida como un triunfo por parte de las organizaciones sociales, ya que cristalizaba las luchas llevadas adelante a partir de la crisis de 2001. Además, los debates previos a su sanción contaron con la participación de actores extra-legislativos como organizaciones de la economía popular, académicos y especialistas en políticas públicas. Sin embargo, algunas de sus disposiciones distaban en aspectos significativos del proyecto de ley presentado ante las cámaras legislativas.¹⁶ Por un lado, a diferencia del último, que proponía retomar la perspectiva del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) de promoción de las cooperativas, establecía el reemplazo de los programas sociales –en su mayoría basados en el trabajo asociativo– por el Salario Social Complementario.

educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al trabajo en sus diversas formas [en la Constitución Nacional]”.

¹⁵ En su art. 4^o, la ley establece que el CEPSSC estará inicialmente integrado por un representante del MTEySS, un representante del MDSN y un representante del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, además de tres representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas.

¹⁶ El proyecto de Ley N° 3612/2016 llamado “Ley de emergencia social y de las organizaciones de la economía popular”, unificaba varios proyectos y fue presentado por un conjunto de senadores. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>

Por otro lado, situaba la administración del CEPSSC y el ReNaTEP en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social en vez del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como se proponía en el proyecto de ley. Esta medida reenviaba los nuevos dispositivos institucionales de la economía popular al gabinete a cargo de la asistencia social en vez de a la cartera de trabajo. Junto con la demanda por la implementación de un salario social complementario, la propuesta formaba parte del reclamo por el reconocimiento de los derechos de lxs trabajadorxs de la economía popular de manera equiparable a las del sector asalariado (Hopp, 2017).

La idea de complementariedad del salario social propuesto aludía a un adicional al ingreso que cada persona recibe por el trabajo que realiza “informalmente” dentro de la economía popular, con el objetivo de obtener “el reconocimiento de la deuda pública y social hacia estos trabajadores” y completar un ingreso que les asegure, al menos, el monto del salario mínimo, vital y móvil. Es decir, a diferencia de la tradicional transferencia de ingresos con contraprestación, se planteaba como un reconocimiento del Estado al trabajo que esas personas ya venían realizando en la informalidad, en una clara expresión de demanda afirmativa (Proyecto de Ley 3612/16; Vitali Bernardi y Brown, 2022).

En los hechos, tanto la referencia al carácter de trabajadorxs de las personas ocupadas en la economía popular como el espíritu del Salario Social Complementario se fueron desdibujando en las normativas e implementaciones posteriores. Por ejemplo, el Programa de Transición al Salario Social Complementario creado unos meses más tarde, en abril de 2017 (Resol. 201-E del MTEySS), expresa que el objetivo del SSC es el de “solventar, apoyar y promover los esfuerzos individuales y colectivos de los sectores sociales más postergados, dirigidos a concretar su fuerza laboral en un trabajo formal y de calidad”. De esta manera, no sólo se desatendía la expresión “trabajadorxs” (que aparece escasamente a lo largo del texto), sino también se dejaba bajo sospecha el trabajo en la economía popular, ya que volvía sobre la calidad del trabajo formal. Además,

la reglamentación era ambigua en cuanto a la recepción del SSC por integrantes de experiencias laborales colectivas, dado que se afirma que podían participar en el Programa las organizaciones inscriptas en el Registro Nacional de la Economía Popular, pero entre las incompatibilidades para su percepción se menciona a “las ayudas económicas provenientes de programas de empleo”. Esto excluía a las personas titulares de los programas basados en el trabajo en cooperativas como el *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen*, que serían reemplazados al año siguiente por el *Hacemos Futuro*.

La segunda etapa de la gestión de la alianza Cambiemos: el Programa Hacemos Futuro (2018-2019)

Las medidas anteriormente descriptas prepararon el terreno para la creación del programa *Hacemos Futuro* (Res. MDS 96/2018), que unificó los programas del PRIST (*Programa Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen* y *Desde El barrio*¹⁷) con el objetivo de vincular de manera definitiva la condicionalidad de las transferencias de ingreso a la realización de actividades de capacitación. Las mismas abarcaban la capacitación en oficios, la formación terciaria o universitaria, y la terminalidad educativa (primaria y secundaria). En sus lineamientos (Res. SES 151/2018), se presenta al programa como una “transferencia condicionada de ingresos” a la que denomina “subsidio para formación, terminalidad educativa y cuidados de la salud, de carácter personal.” Por otra parte, se mantuvo el acceso al monotributo social, y se agregó un seguro de accidentes personales y para gastos de sepelio. También se añadió la obligación de los

¹⁷ El programa Desde el Barrio era implementado por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires (decreto provincial N° 928/00) hasta el año 2017, en el que pasó a ser gestionado por el MDSN. Estaba dirigido a integrantes de familias (principalmente numerosas) sin ingresos ni acceso a prestaciones o programas sociales. El mismo consistía en el pago de una suma no remunerativa y comprendía proyectos de orientación productiva, de servicios, de capacitación y de obras menores, a propuesta de municipios, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales reconocidas (Gamallo, 2017; Pacífico, 2020).

titulares de actualizar datos anualmente. La resolución de creación describía el objetivo del *Hacemos Futuro* de la siguiente manera,

[...] empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social. (art. 2º)

El programa priorizaba el acceso a las personas que tuviesen hijxs con discapacidad, fuesen víctimas de violencia de género, de trata de personas o explotación sexual, y también a las mujeres con tres o más hijos. Lxs inscriptxs en el programa debían tener entre 18 y 65 años, y no contar con ningún otro aporte más que los provenientes de algunos programas exceptuados como la AUH.

Para poner en marcha estas estrategias, la administración de la alianza Cambiemos optimizó los cambios que venía produciendo en la estructura institucional del MDSN desde el comienzo de su gestión. Así, en 2018 la Coordinación de Desarrollo de Habilidades Socioemocionales reemplazó a *Hacemos Futuro Juntas*, creada un año antes para complementar el EH. Entre sus funciones estaban las de “establecer estrategias y herramientas [...] que incluyan en su consideración la dimensión de capacidades complementarias a los saberes formales; fomentar habilidades como organización del tiempo, autoestima, capacidad de análisis, responsabilidad y compromiso [...]” (como se citó en Arcidiácono y Bermúdez, 2018a, p 70). Para su fomento se desarrollaron cursos que radicalizaban la impronta del capital humano a través de capacitaciones estilo “new age”, tales como *ideas de ser feliz*, *mujeres con propósito* o *escuelas de la risa* (ibíd).

Además, se propusieron nuevas formas para la implementación de las distintas instancias de capacitación. Para cumplir con la terminalidad educativa, las personas podían utilizar las ofertas existentes en Educación Media para Adultos y en las universidades. Esta medida fue coetánea a la decisión del gobierno del Presidente Macri de desfinanciar el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), que había estado a cargo de

la ejecución del proceso de terminalidad educativa del PAT y *Ellas Hacen*. Conjuntamente, se desactivaron las diplomaturas y tecnicaturas, y con ello los convenios con las universidades encargadas de su dictado. En su lugar, se ofrecían talleres teóricos y prácticos brindados por las Unidades de Capacitación (UCAPS) creadas para tal fin. Las mismas estuvieron predominantemente a cargo de asociaciones civiles, y en menor medida, de aquellas organizaciones sociales que previamente a la creación del HF se habían convertido en Entes Ejecutores, así como también de algunos municipios. Tanto en el caso de las organizaciones sociales como en el de los municipios, la reconversión de ente executor a UCAPS estuvo relacionada a las características de los vínculos con el MDSN (Ferrari Mango y Bardauil, 2023). Asimismo, estaban encargadas de entregar el Certificado de Formación Integral (CEFI) a la persona que cumplía con los requisitos mínimos de asistencia y aprobación del curso realizado para presentar a la ANSES.

La eliminación de los EJ acompañó el proceso de desarticulación de las cooperativas y derivó en la pérdida del espacio físico, elementos que contribuían a mantener el vínculo de los perceptores de los subsidios con las redes sociales y territoriales. En el caso del programa *Ellas hacen*, el cierre de los EJ, así como también de los CAL, implicó la pérdida de lugares de encuentro colectivos y de construcción de compañerismo entre mujeres que tenían trayectorias de vida similares vinculadas, por ejemplo, a situaciones de violencia (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a).

El proceso de descolectivización y desterritorialización fue reforzado por la decisión ministerial de canalizar los trámites (actualización de datos, verificación de la realización de contraprestaciones, entre otros) de manera individual ante la ANSES, sin la intermediación de los EJ. Paralelamente a la creación del *Hacemos Futuro*, se puso en marcha el “Modelo de Gestión Unificada-Ventanilla Única Social” (Decreto Nacional No 339/2018) que encomendó a la ANSES la gestión administrativa de los programas sociales nacionales, que abarcaba tanto el acceso como el pago de las transferencias, el

control de las condicionalidades y la actualización de datos, entre otros trámites. En el caso del HF, la agencia realizó la actualización de datos de receptorxs de los programas preexistentes transferidos durante los primeros meses de su implementación. Con esta medida se completaba el proceso de desarticulación del andamiaje institucional del MDS creado por la administración anterior, que, según algunas investigaciones, habría provocado ciertas tensiones relacionadas a la pérdida de instancias de articulación entre actorxs sociales, así como también desorientación de la población receptora del programa por la ausencia de referentes cercanos a quienes consultar (Bogado, 2019; Ferrari Mango y Campana, 2018).

La incorporación de la ANSES como único medio de gestión de los programas sociales estuvo vinculada a la idea predominante en el gobierno acerca de la necesidad de suplantar las prácticas *clientelares* de lxs agentes intermediarixs por el vínculo personal y presumiblemente aséptico de lxs *beneficiarixs* con lxs funcionarixs de la agencia. Con este fin, se utilizó el dispositivo ya existente de descentralización de este organismo, consistente en Unidades de Atención Integral (UDAI) distribuidas en el territorio nacional. La administración de la alianza Cambiemos aumentó la cantidad de UDAI, e incorporó también al personal estatal de los CAL (Ferrari Mango, 2020). En 2019 el número de unidades llegó a 374, aunque su mayor crecimiento tuvo lugar durante la administración anterior, dado que entre 2006 y 2015 se ampliaron de 145 a 348 (Beccaria, Danani, Hintze, y Rottenschweiler, 2022).

Sin embargo, recuperando el Paradigma de la Nueva Gestión Pública ingresado al país en la década de 1990 (López y Zeller, 2006),¹⁸ el modelo gerencial de gestión imprimió una lógica mercantilista y privatizadora a la entidad mediante medidas tales

¹⁸ El modelo responde al paradigma de la Nueva Gestión Pública, cuyo “soporte básico [...] radica en su concepción del Estado como una empresa a la que es posible convertir adoptando nuevas tecnologías, incorporando a decisores con experiencia en el sector privado y tratando a los ciudadanos como clientes o consumidores” (López y Zeller, 2006, p 135).

como la designación de funcionarixs con perfil gerencial en la administración central (al igual que en otras dependencias del Estado), la reducción de un 20% de la planta de personal, y la tercerización del 80% del servicio de atención telefónica (García, 2023). Además, como parte de la política de reducción ministerial implementada a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 801/2018 que modificó la Ley de Ministerios, la ANSES pasó a depender del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Por otra parte, recreó el modelo de asistencia social implementado también en aquel período, realizando los valores del individualismo, el emprendedurismo y la meritocracia como vía para el trabajo individual autogestionado y la empleabilidad en el mercado laboral competitivo. En concordancia con estos supuestos, las políticas deben liberar a las personas dependientes del Estado paternalista y clientelar, generando oportunidades a partir de la capacitación y el desarrollo de destrezas que habiliten para la competencia. La aplicación de estos criterios en otras áreas de las políticas sociales condujo a algunxs especialistas a observar una tendencia a la asistencialización del sistema de seguridad social (Brown y Giosa Zuazua, 2021; Arias, Lozano y Oyhandy, 2020). A modo de ejemplo, la reformulación de los criterios de otorgamiento de pensiones no contributivas y de la cobertura social de medicamentos de PAMI, y la creación de la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) de carácter no contributivo,¹⁹ marcaron un giro contrario a la orientación contributivista centrada en el trabajo que se venía afianzando durante la gestión anterior (González, 2012). Paradójicamente, la creación del Salario Social Complementario y del Registro Nacional de Trabajadorxs de la Economía Popular, no respondió a la lógica impulsada por esta gestión. Más bien, ello se explica como respuesta a las demandas de los movimientos populares, como ya se comentó anteriormente.

¹⁹ Un análisis pormenorizado de la PUAM y demás políticas previsionales del período se encuentra en el capítulo 2 de Nora Britos en esta publicación.

Un reporte final de evaluación de resultados del Hacemos Futuro informa que en el mes de febrero de 2020 (fecha de su culminación) el programa contaba con un total de 237.119 titulares activxs registradxs en todo el territorio nacional, de los cuales 132.862 habitaban en el Gran Buenos Aires; 40.578 en las provincias del Noroeste Argentino (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán); 33.051 en la Región Pampeana (Córdoba, La Pampa, Santa Fe y resto de la provincia de Buenos Aires); 22.631 en la Región del Noreste Argentino (Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones y Entre Ríos); 6.910 en la Región Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis); y 1.087 en la Región Patagónica (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) (CNCPS/SIEMPRO, 2022). A pesar del discurso oficial contrario a los “planes”, la cantidad de titulares del HF y el SSC al final del gobierno del presidente Macri llegó a 551.730 (CNCPS, 2020),²⁰ un aumento considerable comparado con los 207.842 receptores del PRIST-AT y EH al término de la gestión de la presidenta Cristina Fernández (Hudson, 2022).²¹

No obstante, ello no redundó en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población asistida, debido a la disminución del poder adquisitivo del monto de las transferencias, que no se actualizó en forma proporcional al aumento de la inflación en un contexto de contracción de la actividad económica, caída del empleo y aumentos en las tarifas de los servicios básicos, entre otras razones (Logiudice, 2020; Ferrari Mango, 2020).

²⁰ De este total, 232.084 corresponden al Hacemos Futuro, y 319.646 al Salario Social Complementario. Si bien las cifras totales de personas titulares del HF mencionadas varían (237.119 y 232.084) esta diferencia puede ser producto de variaciones en el momento de registro o a distintas pautas para su elaboración.

²¹ No se encontraron fuentes oficiales disponibles para el año 2015 y las cifras varían en la bibliografía consultada, en un rango que va de los 200 a los 300.000 titulares.

La gestión del Frente de Todos: el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo (2019-2023)

Como resultado de las elecciones presidenciales de 2019, en diciembre del mismo año asume el Poder Ejecutivo Nacional el Frente de Todos²² con Alberto Fernández en la presidencia y Cristina Fernández de Kirchner en la vicepresidencia. En el contexto de la crisis económica y social agudizada por las políticas de ajuste del gobierno anterior, al que se sumó a pocos meses de asumir la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia del COVID-19, el gobierno nacional desplegó un conjunto de políticas tendientes a contener a los sectores del trabajo formal e informal, y en general a la población vulnerable de la sociedad. Entre las primeras medidas, en diciembre de 2019 promovió la sanción de la ley 27.541 de emergencia pública, declaró la doble indemnización para frenar los despidos sin justa causa (Decreto 34/2019), y creó la Tarjeta Alimentar dirigida a la compra de alimentos, para familias con niños de hasta 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad, en situación de vulnerabilidad social, titulares de la AUH (la Asignación Universal por Hijo/a) y la AUE (Asignación Universal por Embarazo). A mediados de 2020, en el marco de la medida de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), se lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), para personas desocupadas, trabajadorxs informales, y trabajadorxs de casas particulares, consistente en una transferencia monetaria equivalente al 59,3% del SMVM por grupo familiar. Esta política de excepción fue implementada mediante el pago de 3 (tres) cuotas a lo largo de seis meses, y se destacó por el carácter incondicional de la transferencia y por su masividad, ya que alcanzó a cerca de 9 millones de personas. También se puso en marcha el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), destinado a asistir al sector privado formal mediante el pago de una asignación

²² Coalición política integrada por el Partido Justicialista, sectores políticos ligados al Kirchnerismo y el Frente Renovador.

complementaria para lxs trabajadorxs de las empresas, y la reducción temporaria de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales.

Dando continuidad a la línea de programas de transferencias de ingreso condicionadas del MDSN, en marzo del mismo año se creó el *Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo*. El mismo unificó a los programas *Hacemos Futuro* y *Salario Social Complementario* (Resol MDS 121/2020), transfiriendo a los receptores del HF, el SSC, y también a los titulares empadronados en el Programa *Proyectos Productivos Comunitarios*.²³ Como reza la resolución, su objetivo consiste en contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica (Art. 1º).

El programa contempla dos tipos de prestaciones: por un lado, una prestación económica individual, de percepción periódica y duración determinada, efectuada mediante un Salario Social Complementario.

Por el otro, el otorgamiento de subsidios y/o créditos ministeriales a las unidades de gestión y o unidades de gestión asociadas, para la ejecución de Planes de Actividades que permitan garantizar y promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos socio-productivos, sociolaborales y socio-comunitarios que se ejecuten en el marco del programa (Res. MDS 121/20).

El *Potenciar Trabajo* combina lineamientos y mecanismos de implementación del *Hacemos Futuro* y del *Argentina Trabaja*, e incluso

²³ En 2017 se creó el programa Proyectos productivos comunitarios, para “contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por los trabajadores de la economía popular”.

del *Programa Manos a la Obra*. Al igual que los primeros, conserva la modalidad individual de apoyo económico a través de las transferencias condicionadas de ingresos. Asimismo, mantiene la protección de lxs receptorxs del programa por medio de un seguro de accidentes personales y gastos de sepelio, y la posibilidad de inscribirse al Régimen de Monotributo Social, con la diferencia de que en el PAT el registro no era optativo, ya que estaba incluido como beneficio adicional a la transferencia monetaria.

De este último retoma una organización similar a la de los Entes Ejecutores para la implementación de los proyectos productivos, a partir de la creación de *unidades de gestión*. Ellas pueden ser organismos estatales (gobiernos provinciales, municipales, universidades) u organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro formalmente constituidas. De esta manera, reúne a los distintos tipos de entidades que estuvieron a cargo de la gestión de los EJ durante las administraciones del Frente para la Victoria y la alianza Cambiemos, hasta la creación del HF. Como ya se mencionó, la primera puso el acento en el convenio con municipios, y la segunda en los convenios con ONGs y organizaciones sociales. La inclusión de los municipios está vinculada también a la promoción del desarrollo local, orientación que recupera del programa *Manos a la Obra*.

Asimismo, el *Potenciar Trabajo* continúa con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas con trabajo precario. Más allá de las distintas orientaciones y énfasis puestos en las medidas, este objetivo fue implementado por los programas que le precedieron a través de la utilización de dos estrategias vinculadas entre sí: por un lado, la promoción de la terminalidad educativa y la formación laboral; por el otro, el ingreso al empleo registrado.

La terminalidad educativa y la formación laboral fueron incluidas en el PRIST-AT, con mayor intensidad en el *Ellas Hacen* que en el *Argentina Trabaja*, y se convirtieron en la forma exclusiva de contraprestación del *Hacemos Futuro*. A su vez, la promoción del ingreso al empleo registrado fue desarrollada por el gobierno del

Frente para la Victoria y mantenida por la administración de la alianza Cambiemos a través del Programa Empalme.

La gestión del Frente de Todos reforzó esta última política a través de diversas normativas, emitidas en su mayoría en el transcurso de 2022. En el mes de abril se incorporó al programa *Potenciar Trabajo* la línea *Potenciar Empleo* (Res. MDS 410), según la cual el SSC se convirtió en una prestación individual denominada “incentivo para la Inclusión laboral”, a percibir durante un lapso máximo de un año con un monto equivalente al 50% del SMVM. El mismo se ofreció a titulares del PT con tres (3) meses de antigüedad en el programa que “opten por capacitarse con miras a la inserción laboral en el empleo asalariado registrado en el sector privado [...] o insertarse laboralmente en el empleo asalariado en el ámbito privado” (art. 1º). El incentivo para las empresas consiste en computar el valor del beneficio social como parte del salario, cuyo monto total debe alcanzar como mínimo el del salario establecido para la categoría laboral correspondiente.

Además, en agosto de ese mismo año, se creó el programa *Puente al Empleo* (Decreto PEN 551) que, a diferencia del *Potenciar Empleo*, bonificaba en forma total los aportes patronales que debían efectuar las empresas que contratasen a titulares del programa (art. 4), y se extendía a todos los planes de empleo, formación y terminalidad educativa. Finalmente, durante el mes de octubre se modificó el reglamento del *Programa de Inserción Laboral* (PIL), con el fin de hacerlo compatible con los beneficios otorgados por el programa *Puente al Empleo* (Res. MTEySS 1400/2022).²⁴

Por otra parte, el PT recupera el componente colectivo que fuera eliminado en el HF, aunque el trabajo asociativo no está vinculado exclusivamente a las cooperativas como en el PAT, sino a la

²⁴ Entre otras medidas, la resolución establece que el PIL tendrá las mismas condiciones para los empleadores que las establecidas en el *Puente al Empleo*, ya que las empresas que quieran adherir al PIL podrán hacerlo únicamente si los nuevos empleados representan un incremento neto en la nómina del personal, tomando como base el periodo entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021.

constitución de *unidades productivas* integradas por grupos de trabajo. Este dispositivo de funcionamiento forma parte de la economía popular, que desde la perspectiva de la CTEP –predominante en los lineamientos del programa– abarca al conjunto de actividades laborales para sobrevivir por fuera del mercado formal, que se realizan en unidades productivas conformadas por los medios de trabajo necesarios para generar ingresos. Tales unidades productivas pueden desarrollarse en distintos espacios de trabajo (rural, urbano, casa, cooperativa, taller, calle, etc.), diferentes ramas de actividad económica (agricultura, comercio, transporte, cuidados, etc.), diversas modalidades de relaciones laborales (familiar, por cuenta propia, cooperativo o asociativo, patronal), y distintas formas legales (informal o formal [monotributo, asociación civil, etc.]) (Pérsico y Grabois, 2014).

En concordancia con este enfoque, el programa establece que las unidades productivas pueden ser unipersonales, familiares o asociativas, y desarrollar una amplia variedad de actividades. Las mismas incluyen: tareas de cuidados y servicios socio-comunitarios; reciclado y servicios ambientales; construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; agricultura familiar y producción de alimentos; producción de indumentaria y otras manufacturas, y comercio popular.

La inclusión de la economía popular –iniciada durante el gobierno de la alianza Cambiemos en respuesta a las demandas de las organizaciones sociales vinculadas a CTEP– formó parte de un conjunto de medidas de la gestión del FT tendientes a su institucionalización. Este proceso fue apuntalado con la incorporación de varios de los referentes de CTEP-UTEP en los equipos de funcionarios de los ministerios de Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería y Pesca, Obras Públicas, y Ambiente y Desarrollo Sostenible (Logiudice, 2023 y 2024).²⁵ Cabe mencionar que en diciembre de

²⁵ Una cartera que incluyó un importante número de funcionarios/as provenientes de las organizaciones sociales nucleadas en UTEP, fue el Ministerio de Desarrollo Social, cuya Secretaría de Economía Social estuvo a cargo de Emilio Pérsico, del Movimiento

2019, a pocos días de la asunción del gobierno, las organizaciones nucleadas en la CTEP, en conjunto con Barrios de Pie, el Frente Dario Santillán y la Corriente Clasista y Combativa, conformaron la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE).

La integración de miembros de estas organizaciones sociales se tradujo en la activación de programas dirigidos a facilitar y mejorar el trabajo en el sector, entre los cuales estuvieron la creación del Programa de Mercados de Cercanía del Ministerio de Desarrollo Social para la comercialización de productos de la economía popular, los programas de reciclado, y los programas de urbanización de barrios populares de la Secretaría de Integración SocioUrbana del mismo ministerio. No obstante, los proyectos relacionados a la protección jurídica del trabajo “sin patrón” –tales como los del *monotributo productivo* girada al Parlamento en abril de 2022, o el de Ley de Envases, presentado en 2021– no alcanzaron debate parlamentario debido a la negativa de representantes de la oposición²⁶ (Logiudice, 2023 y 2024).

Otras medidas vinculadas a las reivindicaciones de la CTEP fueron la puesta en marcha del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) y la conformación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), a través de la Resolución 408/20 (MDS) y el Decreto 728/2022, respectivamente. Ambos dispositivos fueron creados por la Ley N.º 27.345 de Emergencia Social de 2016, aunque su ejecución no se concretó durante la gestión de la alianza Cambiemos.

Evita, así como también las Direcciones de Economía Popular y de Economía Social y Desarrollo Local, y la Dirección Nacional de Cuidados Integrales.

²⁶ El proyecto de *monotributo productivo* establecía cambios en materia previsional y de cobertura de salud de la población beneficiaria. El mismo fue presentado por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento a instancias del Movimiento Evita, la Corriente Clasista Combativa, y Barrios de Pie. La iniciativa se implementó por Decreto recién en el mes de septiembre de 2023. Por su parte, el proyecto de Ley de Envases proponía una tasa ambiental a ser abonada por las empresas, cuyos ingresos recaudados debían integrarse a un fideicomiso, para favorecer la inclusión de los trabajadores del reciclado y financiar el proceso de recuperación (Logiudice, 2024).

Además, se implementaron un conjunto de políticas destinadas a optimizar tanto las actividades de la economía popular como las de la economía social. Una de las más destacadas fue la simplificación del procedimiento para la constitución de cooperativas (Res.1000/2021) con el objetivo de ordenar y facilitar la formación de unidades asociativas que tuvieran menor número de integrantes (Deux Marzi, 2023; Logiudice, 2024). Esta medida, a cargo del Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES),²⁷ contribuyó al crecimiento del número de inscripciones aprobadas de cooperativas, que pasó de 2.081 en 2021, a 4699 en 2022 (Informe de gestión INAES 2021-2023).²⁸ Aunque no se encontró información acerca de la cantidad de cooperativas vinculadas al programa Potenciar Trabajo, un dato relacionado a destacar es el predominio del trabajo colectivo por encima del individual en una proporción de 63,1 % vs 36,9%, en especial el concerniente a las tareas de cuidado dentro de la rama de servicios socio-comunitarios, mayoritariamente a cargo de mujeres o personas que se identifican como tal (RENATEP, *ibíd.*). Según el mismo informe, de 978.355 personas titulares del *Potenciar Trabajo* registradas a mediados de 2022, el 63,3% son mujeres de las cuales el 39,2% realizan estas labores.

El reconocimiento del trabajo de cuidados²⁹ fue un rasgo novedoso de este programa, en comparación a los que le precedieron. Si bien el *Ellas Hacen* lo incorporó como modalidad de contraprestación incluyendo algunas dimensiones de la perspectiva de género, no contempló explícitamente la cuestión del cuidado (Arcidiácono y

²⁷ El INAES fue trasladado del MDS al Ministerio de Desarrollo Productivo en 2020, y su presidencia estuvo a cargo a partir de 2021 de Alexandre Roig, un referente del Movimiento Evita.

²⁸ Según el mismo informe, en 2023 existía un total de 22.393 cooperativas en todo el país, de las cuales el 46% (10.292) se inscribió en el período 2021-2023.

²⁹ El trabajo de cuidados refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. (González C. y Nicora, V. Estado y reproducción social. Los servicios de cuidado en la institucionalidad neoliberal, ponencia presentada en el XXIV Encuentro Nacional de FAUATS, 2019).

Bermúdez, 2018b; Pizarro, 2022; Micha y Pereyra, 2022). La inclusión de estas actividades se expresó institucionalmente mediante la creación de la Dirección General de Cuidados Integrales, dependiente de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, los convenios efectuados con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) –creado por el gobierno del Frente de Todos– y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), posibilitaron la inclusión de mujeres en situación de violencia de género, así como también de la población trans y otras diversidades.

Como comenta Ledda (2023), el programa avanzó en el reconocimiento del trabajo comunitario de cuidados –principalmente en comedores– contribuyendo a la desfamiliarización de estas tareas, aunque no a su desfeminización, dado que continuaron mayoritariamente a cargo de mujeres y de personas con identidades feminizadas.

El Potenciar Trabajo se caracterizó por ser el programa de transferencia de ingresos de mayor masividad del país después del *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (2002-2010) que alcanzó alrededor de 2 millones de beneficiarixs. En el último trimestre de 2022 el número de titulares del programa ascendía a 1.358.742 (CNPS, 2023), una cifra que triplicó el número de personas receptoras con el que finalizó el *Hacemos Futuro* en 2019. Tal aumento se produjo en el contexto de la crisis económica, social y política provocada entre otros motivos por el incremento de la inflación, el crecimiento del trabajo precario producido a pesar de las medidas tendientes a combatirlo, y la conflictividad social.

Además, el universo de personas titulares estuvo distribuido en todo el territorio nacional, aunque con significativas diferencias entre las provincias. Según un estudio del MDS, en octubre de 2022 la provincia de Buenos Aires contaba con 675.770 personas titulares, de las cuales 486.789 pertenecían al Gran Buenos Aires, y 188.981 al resto del territorio de esta provincia. Le seguía la provincia de Tucumán con 73.909 personas receptoras, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Salta, Chaco, Santa Fe y

Jujuy registraban más de 50.000 titulares cada una. Las provincias con menor cantidad de personas destinatarias del programa fueron La Pampa, con 3.592, y Tierra del Fuego, con 2.149 (MDS, 2023).

Debido a las críticas provenientes de los sectores de la oposición política y los medios hegemónicos de comunicación en torno al aumento de los “planes” y su implementación por las organizaciones sociales, el gobierno nacional estableció un conjunto de mecanismos y procedimientos de control, tales como la actualización obligatoria de los datos de lxs titulares del programa (Res. 491/2021), la creación de la Unidad Ejecutora Especial de Gestión y Seguimiento dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (Res. 1625/2021), y la elaboración de lineamientos para la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades (Res. 1505/2022) (Logiudice, 2024).

Además, dispuso la interrupción de nuevos ingresos al programa, disponiendo que “el ahorro que eventualmente se produzca será destinado a las unidades de gestión productiva, exclusivamente para la adquisición de bienes de capital” (art. 6, Decreto 728/2022).

La gestión del Frente de Todos retomó la lógica de inclusión social basada en el trabajo implementada por los gobiernos del Frente para la Victoria durante el período 2003-2015. Por un lado, recuperó la política de promoción de la economía social centrada en el cooperativismo de trabajo como modalidad de inserción laboral, que fuera debilitada por la administración de la alianza Cambiemos. Por otro lado, promovió la economía popular, aportando al reconocimiento del diverso espectro de trabajadorxs no registradxs que la componen, siguiendo la impronta inaugurada durante la gestión de Cristina Fernández a través de la ampliación de la cobertura de jubilaciones, pensiones, y asignaciones familiares a estos sectores de la población.

Además, incrementó las políticas de promoción del trabajo asalariado formal a través de medidas que estimularon el traspaso de titulares de programas asistenciales, a empleos registrados.

En el *Programa Potenciar Trabajo* convivieron las tres modalidades, aunque su ejecución no fue uniforme debido al peso diferenciado que tuvieron de acuerdo con los vaivenes del escenario económico, social y político nacional, y los subsecuentes cambios de gestión ministerial.

Reflexiones finales

A lo largo del trabajo se delinearon los principales rasgos de cada programa en comparación a los que le precedieron, destacando los dispositivos que se mantuvieron y aquellos que se modificaron, especialmente entre los programas *Argentina Trabaja*, *Hacemos Futuro* y *Potenciar Trabajo*, correspondientes al período estudiado. Aunque también se analizaron algunos de los aspectos más sobresalientes, estos renglones finales tienen como fin reflexionar sobre las líneas de ruptura y continuidad de estas políticas.

El período abarca dos gestiones del gobierno nacional opuestas en sus concepciones sobre la intervención social Estado, la gestión del aparato estatal, y las causas del desempleo y la pobreza, que se reflejan en las políticas analizadas, aunque, como se puede observar, no se sostuvieron de manera consistente debido, principalmente, a los contextos de crisis económica, social y política, y la consiguiente conflictividad social.

Ambas administraciones trazaron lineamientos y modificaciones de los programas y de las estructuras de gestión e implementación gubernamentales recreando las orientaciones en materia de política social desarrolladas previamente en el país. Como ya se dijo, el gobierno de la alianza Cambiemos, recuperó la lógica del modelo neoliberal afianzado en la década de los 90 durante el primer y segundo gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1999), basada en la privatización y descentralización de los servicios sociales, el gerenciamiento de la gestión, y la individualización y profesionalización de la asistencia a la población vulnerable. Algunos de estos principios se aplicaron tanto en el Ministerio de Desarrollo

Social como en la ANSES a través de medidas tales como la tercerización de servicios, la gerencialización de la planta de funcionarios, y la reestructuración del aparato institucional estatal a partir de la cual la última pasó a depender del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el que a su vez fusionó las carteras de Desarrollo Social y Salud. También guiaron la formulación e implementación del programa *Hacemos Futuro*, que sujetó la condicionalidad de las transferencias a la formación individual para el fortalecimiento de la capacidad de innovación, de tomar riesgos y aprovechar oportunidades, bajo el supuesto de que la desocupación de las personas vulnerables está vinculada a la carencia de calificación/formación, aptitudes, comportamientos y disponibilidades de los individuos. En esta misma línea individualizadora y despolitizadora, se propició la desarticulación y fragmentación de las experiencias de organización colectiva que venían desarrollándose previamente.

Por su parte, el gobierno del Frente de Todos retomó la perspectiva del modelo asistencial inclusivo de la gestión del Frente para la Victoria, centrado en el trabajo colectivo basado en la concepción de la economía social y popular, la territorialización, y la participación de actorxs sociales. El objetivo principal fue el de propiciar la generación de autoempleo en el marco de proyectos asociativos para mitigar los problemas de desocupación e informalidad laboral de la población vulnerable.

Esta oposición en los fundamentos que conllevan objetivos e instrumentos opuestos para abordar la reproducción social de la población vulnerable y, en particular, los problemas de desempleo y exclusión del trabajo formal, se pueden sintetizar en los siguientes pares de categorías opuestas entre sí: trabajo colectivo vs. capacitación individual; asociativismo vs. emprendedorismo; prestación económica vs subsidio y perceptores vs. beneficiarixs.

Sin embargo, se observan algunas características comunes en ambos programas. Por un lado, la utilización de las transferencias de ingreso condicionadas para remunerar a las personas titulares de los programas, aunque como se dijo, con variaciones en la forma

de nominarlas y en el carácter de la condicionalidad. La propuesta del Salario Social Complementario efectuada por las organizaciones de la economía popular se alejaba conceptual e instrumentalmente de las transferencias monetarias condicionadas, pero fue implementada brevemente a la par del HF e integrada en el PT, lo que en los hechos condujo a su disolución.

Por el otro, el foco puesto en el trabajo como valor a promover. Si bien con concepciones divergentes en torno a lo que se considera trabajo productivo –por ejemplo, la aceptación y estímulo, o la subvaloración de las múltiples formas de trabajo autogestionado individual o colectivo– tanto el *Hacemos Futuro* como el *Potenciar Trabajo* incluyeron la promoción del trabajo formal como meta final a alcanzar. Se observa una idea subyacente compartida acerca de que el verdadero trabajo, el trabajo decente, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es aquél que se realiza en el marco del empleo registrado. En el caso del PT, tal objetivo restó fuerza tanto a la instalación de un nuevo imaginario sobre el trabajo, como a la construcción de un espacio para las actividades de la economía social y popular en la estructura productiva y el mercado laboral.

Aunque estos programas reconocieron algunos derechos a la seguridad social, marcando una diferencia con los programas de asistencia al empleo precedentes, los mismos no alcanzaron a igualarse con los derechos laborales de las personas con trabajo formal y, por lo tanto, no contribuyeron a superar la estratificación social producto de la desigualdad entre incluidos y excluidos del sistema de previsión social. Por otra parte, a pesar de la integración parcial de derechos y de la promoción de modalidades alternativas de trabajo –que, como se dijo, no alcanzaron a constituirse en la práctica en la incorporación efectiva de legislaciones que reconozcan y protejan el trabajo realizado en el marco de la economía social y popular– los programas carecieron del potencial mínimo de desmercantilización que mejore las condiciones de reproducción social de las personas titulares y sus familias. Esto se debió, además de los motivos anteriormente mencionados, a la obligatoriedad de la contraprestación laboral para recibir

las transferencias monetarias, y al bajo monto de estas que no superaron el del salario mínimo vital y móvil. Además, la existencia de requisitos para el ingreso restringe el acceso a los programas, que pese a su masificación distan por lo tanto de ser universales.

Por último, si bien contribuyeron a la desfamiliarización del trabajo de cuidados al reconocer la realización de estas tareas en los espacios comunitarios como parte de las actividades laborales de contraprestación, no aportaron a su desfeminización debido a la participación mayoritaria de mujeres y personas con identidades feminizadas.

Glosario de siglas

- ANSES: Agencia Nacional de la Seguridad Social
- CAL: Centro de Atención Local
- CDR: Centro de Referencia
- CEPSSC: Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario
- CIC: Centro Integrador Comunitario
- CTEP: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
- EJ: Entes Ejecutores
- HF: Programa Hacemos Futuro
- INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
- MDSN: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- PIL: Programa de Inserción laboral
- PMO: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra
- PRIST-AT: Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja
- PT: Programa Potenciar Trabajo
- PTCS: Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social
- ReNaTEP: Registro Nacional de Trabajadoras la Economía Popular
- UCAPS: Unidades de Capacitación

Bibliografía

- Arcidiácono, P.; Bermúdez, A. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja, en *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (7). Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 3-36.
- Arcidiácono, P.; Bermúdez, A. (2018a). Del “Ellas Hacen” al “Hacemos futuro”: descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, (6), 65-72
- Arcidiácono, P.; Bermúdez, A. (2018b). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del Cooperativismo bajo programas, en *Ciudadanías N.º 2, UNTREF*, 83-111.
- Arias, A. J.; Lozano, J. I.; y Oyhandy, M. (2020). Discusiones sobre lo institucional, la pobreza y las organizaciones, en *Ts. Territorios – Revista de Trabajo Social* (4), 91-102.
- Beccaria, A., Danani, C., Hintze, S. y Rottenschweiler, S. (2022). Cuando la excepción es la norma. Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015-2021, en: C. Danani, y S. Hintze (coordinadoras). *Protecciones y desprotecciones (IV) Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bogado, R. (2019). Mirada vuelta atrás. *Debate Público. Reflexiones de Trabajo Social*, 9(17), 38-46.
- Brown, B.; Giosa Zuazua, N. G. (2021). Regímenes de bienestar y políticas sociolaborales: un análisis sobre sus transformaciones recientes, en *(En) clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales*, (27), 115-143.
- CEPAL. *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa.php?id=157>
- Ciulli, V. P. (2019). El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009): Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social, en *IEALC-Editorial El Colectivo*.

- Ciolfi, V. (2015). La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009), en *Buenos Aires: CLACSO*.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales/Sistema de Evaluación, Información, y Monitoreo de Programas Sociales (2020). *Resumen de Indicadores y Programas Sociales*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_indicadores_y_programas_sociales_29_de_julio.pdf
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales/Sistema de Evaluación, Información, y Monitoreo de Programas Sociales (2022). *Evaluación de resultados del Programa Hacemos Futuro*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_final_evaluacion_de_resultados_del_programa_hacemos_futuro.pdf
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales/Sistema de Evaluación, Información, y Monitoreo de Programas Sociales (2023). *Resumen de Indicadores y Programas Sociales*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_indicadores_y_programas_sociales_al_24_de_mayo_1.pdf
- Deux Marzi, M.V.; Hintze, S. (2022). Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs. Búsqueda de reconocimiento y demandas de protección, en C. Danani, y S. Hintze (coordinadoras). *Protecciones y desprotecciones (IV) Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Deux Marzi, M. V. (2023). La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol12 (24), 312-346.
- Ferrari Mango, C. (2020). La política social desde el modelo inclusivo al neoliberalismo tardío: del programa “Argentina Trabaja” al “Hacemos Futuro”, en *Equidad y Desarrollo* (36). <https://doi.org/10.19052/ Eq.vol1.iss 36.1>
- Ferrari Mango, C.; Bardauil, A. (2023). El “Potenciar Trabajo”. Miradas relacionales entre concepciones y números para comprender su constitución, en *Informe No 42 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*, Buenos Aires: FLACSO.

- Ferrari Mango, C.; Campana, J. (2018). “Del ‘Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo’ y el ‘Ellas Hacen’ al ‘Hacemos Futuro’. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?, *Informe No 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*.
- Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Buenos Aires: Documentos de Trabajo CECE*.
- Gamallo, G. (2019). Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018). *Estudios Sociales del Estado*, 5(10), 16-59.
- García, D. (2023). Modelos de gestión y planificación de políticas públicas. El caso de ANSES, en *Punto Seguido-Revista de la Licenciatura en Gestión Gubernamental*, (3), 25-49. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/PS/article/view/1515>
- González, C. (2012). “Nuevas tendencias del Sistema de Protección Social en Argentina en el nuevo milenio: ¿Hacia un nuevo paradigma?”, en *Textos & Contextos v. 11, n. 2*, Pontificia Universidade do Rio Grande do Sul (PUCRS), 247-257.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades, en *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, 1(135-136), 185-198.
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hopp, M. V. (2021). *El trabajo: ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina*. Tesis de doctorado UBA-Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires: editorial TESEO.
- Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual, en *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (6), 19-40.
- Hudson, J. P. (2022). Historia de los planes sociales en la Argentina 2002-2022: el mito del eterno retorno asalariado, en *Conflicto Social Año 15 (27)*, 163-196.

- Hudson, J. P. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8 (15), 173-205.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (2023). Informe de Gestión. Ejercicios 2021/22/23. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/12/inaes_informe_gestion_21-23.pdf
- Kasparian, D. (2019). Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja, en *Rev II SE - Revista De Ciencias Sociales y Humanas*,(13), 211-225. <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/313>
- Larsen, M.J.; Caparelli, D. (2021). Del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo, en I. Petz; M.C. Scaglia, y G. Hindi (comp.). *Antropología económica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Ledda, V. L. (2023). El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023): Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo, en *Punto seguido Revista de Gestión Gubernamental año III* (3), 51-64.
- Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 62, 65-85.
- Logiudice, A. (2020). Tensiones y articulaciones entre los programas asistenciales de empleo y las políticas de transferencias monetarias condicionadas de empleo durante la última década (2009-2019), en *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* No 6, UNTREF. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/issue/view/40>
- Logiudice, A. (2023). Políticas públicas para la economía popular en la Argentina: tensiones, avances y perspectivas, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 18. doi.org/10.24215/27969851e038
- Logiudice, A. (2024). Transformaciones de la política social asistencial para trabajadores no asalariados de bajos ingresos en la Argentina. Luces y sombras del gobierno del Frente de Todos (2019-2023), en *Revista Estado y Políticas Públicas* No 22, 115-143.

- López, A.; Zeller, N. (2006). La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal, en *Revista Argentina de Sociología*, vol. 4, núm. 6, Consejo de Profesionales en Sociología Buenos Aires, Argentina, 129-158.
- Micha, A.; Pereyra, F. (2022). *Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios*. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007). *La bisagra. Informe de gestión 2003-2007*. Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015) *Síntesis de Resultados e impactos*. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2023). *Potenciar trabajo: características sociodemográficas y laborales de las y los titulares y una aproximación a las unidades de gestión. Principales resultados de estudios realizados durante 2021 y 2022*.
- Pacífico, F. D. (2020). Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro: apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016-2018), en *Revista Estado y Políticas Públicas* (15), 165-189.
- Pastore, R. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de ciencias sociales, segunda época* (18), 47-74.
- Perelmiter, L. (2012). La constitución de una autoridad plebeya: El Ministerio de la pobreza en la Argentina reciente, en *Polhis*, año 5 (9), 309-318.
- Pérsico, E.; Grabois, J. (2014). *Organización y economía popular : nuestra realidad, v. 1*, CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Pizarro, T. (2022). La evolución del Programa 'Ellas Hacen' como política social argentina con pretendido enfoque de género, en *Reflexiones, Revista Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, volumen 101* (2), 1-22.

Rose, N. (2014). El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”: del liberalismo al neoliberalismo. En R. R. Freire (Ed.). *Evaluación, gestión y riesgo para una crítica del gobierno del presente*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central de Chile.

Secretaría de Economía Social (2021). *RENATEP: Diagnóstico y perspectivas de la economía popular*. Buenos Aires: MDS.

Vitali Bernardi, S. M.; Brown B. (2022). Las políticas de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» en Argentina, 2001-2019, en *Revista Reflexiones* 101 (1), 1-21.

Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/Serie Documento de Trabajo 217.

Fuentes documentales

Honorable Congreso de la Nación (2016). *Ley de Emergencia Social 27.345 (2016)*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm>

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (2021). *Resolución Nro 1000/2021*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/248024/20210812>

Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Resolución Nro. 3182/09*. <https://www.desarrollosocial.gov.ar>

Ministerio de Desarrollo Social (2020). *Resolución Nro. 121/20*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-121-2020-335790/texto>

Ministerio de Desarrollo Social (2020). *Resolución MDS 408/20*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240425/20210204>

Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Resolución Nro. 1625/21*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1625-2021-356560>

Ministerio de Desarrollo Social (2022). *Resolución Nro. 410/20*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/261855/20220505>

- Ministerio de Desarrollo Social (2022). *Resolución Nro. 1505/20*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1505-2022-370798>
- Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) (2017). *Decreto 304/2017*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=274269>
- Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) (2018). *Decreto Nacional No 339/18*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-339-2018-309154>
- Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) (2022). *Decreto Nacional No 551/22*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/270487/20220830>
- Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) (2022). *Decreto Nacional No 728/22*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-728-2022-374231>

Sobre lxs autorxs

Todxs integran los proyectos de investigación Regresividad de la seguridad social en Argentina: transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista (SECyT 2018-2023) y La seguridad social en disputa. Argentina 2022-2026 (SECyT 2023-2027), radicados en el Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Nora Britos es Doctora en Ciencia Política, Magíster en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales y Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Córdoba. Directora de la Maestría en Ciencias Sociales de la UNC, profesora titular de Políticas Sociales del Estado en la licenciatura en Trabajo Social y del Seminario Políticas Sociales en las licenciaturas en Ciencia Política y Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Directora del equipo de investigación.

Rubén Darío Caro. Licenciado en Filosofía (Esc. Filosofía-UNC). Profesor de Economía Política II (FCS-UNC), Profesor de Políticas Sociales del Estado (FCS-UNC) y Profesor de Economía Política (Esc. Historia-FFyH). Integrante del equipo de investigación.

Ana Dandrea es maestranda en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Lic. en Ciencias Políticas con mención en Análisis Político por la Universidad Nacional de Río Cuarto e Investigadora del Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante del equipo de investigación.

Cristina González es Doctora en Política por la New School for Social Research de Nueva York, Estados Unidos, Magíster en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de México, y Asistente Social por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Emérita

de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Recientemente finalizó su mandato como Directora Interina del Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante del equipo de investigación.

Mauricio Mareño Sempertegui es Magíster en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales y Lic. en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente de grado y posgrado, capacitador en instancias de formación profesional y de recursos humanos en materia de discapacidad y accesibilidad. Integrante del equipo de investigación.

Valeria Nicora es maestranda en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y Lic. en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Docente de la carrera de Lic. en Trabajo social y coordinadora de extensión del Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante del equipo de investigación.

María Fernanda Retamar es Especialista en Políticas de Cuidado con Perspectiva de Género (CLACSO); Maestranda en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y Lic. en Trabajo Social por la misma Universidad. Docente de la carrera de Lic. en Trabajo Social e Investigadora del Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante del equipo de investigación.

Héctor J. Sánchez es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y doctorando en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Además, es Lic. en Trabajo Social por esa casa de estudios. Integrante del equipo de investigación.



ippsis

instituto de
política, sociedad
e intervención social



facultad de ciencias
sociales



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba