

INFORME

RED INTERUNIVERSITARIA DE POSGRADOS EN POLITICA SOCIAL



RIPPESO

Red Interuniversitaria de
Posgrados en Políticas Sociales

INTRODUCCION

En marzo del año 2019 se crea la Red Argentina de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO) de universidades públicas argentinas.

La RIPPSO vincula a quince posgrados de doce universidades nacionales y tiene por objetivo fundamental promover y fortalecer la docencia, investigación y reflexión en el más alto nivel académico de las políticas sociales en Argentina y la región.

Para el cumplimiento de los objetivos de la Red, los posgrados miembros hemos propuesto, entre otras acciones, la publicación anual de un informe que dé cuenta de la situación social en Argentina y la región. El informe que aquí presentamos es el primero de la serie y expone un panorama general de algunos puntos salientes de la situación social en 2019.

Como hemos acordado en la Declaración Constitutiva de la RIPPSO, tanto la red como este informe, se inscriben en el marco de los desafíos que imponen las transformaciones de las últimas décadas en la organización y funcionamiento de la sociedad y la economía que ponen en cuestión los enfoques conceptuales, las orientaciones y los alcances de las políticas sociales para la construcción de ciudadanía. El proceso histórico de construcción de ciudadanía, asociado al modelo de desarrollo industrial capitalista y la conformación de los regímenes de bienestar, hoy se encuentra condicionado y tensionado por una serie de transformaciones.

Por un lado, se producen cambios en las condiciones de producción y distribución de la riqueza y en los funcionamientos de los mercados laborales que generan nuevas formas de desigualdad y limitan profundamente las capacidades de integración y cohesión social. Al mismo, se producen transformaciones demográficas por el aumento de la esperanza de vida, el progresivo envejecimiento de la población, los movimientos migratorios, unidos a los cambios en la composición de los hogares. En este escenario complejo, también se produce una mayor visibilización de la participación de las mujeres en las actividades económicas y en el espacio público, quienes han asumido altas cargas de responsabilidades reproductivas y de cuidado tanto de sus familias como de sus comunidades. Asimismo, en este escenario se han hecho visibles las demandas y reivindicaciones de grupos como los pueblos originarios, los movimientos de mujeres, la población migrante, las niñas, niños y adolescentes y otros colectivos que luchan por sus derechos.

Estos procesos, sumados a otros igualmente significativos, expresan también importantes cambios en los sistemas de valores, de creencias, de información y de conocimientos de los diferentes grupos sociales.

En otro orden de factores, la globalización capitalista de la sociedad y la economía provocan notables alteraciones en las condiciones de vida y reproducción de la población e influyen en forma decisiva sobre la lógica de los comportamientos sociales y políticos. La combinación de estos procesos y transformaciones está dando lugar a un modelo societal complejo, atravesado por la desigualdad y la fragmentación social, que pone en tensión las relaciones individuo/sociedad y cuestiona los principios de igualdad, solidaridad y universalidad que operaba en la base del modelo de bienestar desarrollado en el país desde mediados del siglo pasado.

Esas transformaciones y tendencias se han producido en el marco de mutaciones políticas comunes a los países de nuestra región y asumen, a su vez, formas particulares según las correlaciones de fuerza y los proyectos políticos de cada país. En Argentina, en particular, la consolidación del sistema democrático ha sido posible en un marco de creciente participación ciudadana. No obstante, mientras que los años 90 han quedado marcados por la hegemonía de los principios neoliberales y la aplicación de políticas estatales que expulsaron a gran parte de la población, en el nuevo milenio y después de la situación crítica de 2001-2002 se produjo un giro hacia políticas inclusivas y de reconocimiento de derechos de ciudadanía, acompañadas por una recentralización del Estado y la expansión de las políticas sociales. Sin embargo en los últimos años, la imposición de un modelo de orientación neoliberal y de ajuste estatal ha significado un retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, cuyas consecuencias están siendo actualmente agravadas.

En este sentido, resulta necesario avanzar en las capacidades estatales y el fortalecimiento de las degradadas –pero aún existentes- políticas sociales universales, las políticas de seguridad social (contributivas y no contributivas), las lógicas de producción de bienestar y una red de seguridad ante las diversas contingencias sociales, ofreciendo con eficacia y calidad políticas, servicios sociales, protección social, bienestar y cuidados que atiendan a las necesidades de cada ciclo vital, con un especial énfasis en la concepción de los mismos como derechos y no como programas sociales transitorios y asistencialistas. El enfoque de derechos aplicado al campo de la política social permite contribuir a una mayor institucionalidad en las políticas públicas al mismo tiempo que persigue la igualdad social del conjunto de la población y, en especial, de los colectivos cuyos derechos son vulnerados.

Se trata entonces de situaciones y problemáticas que interpelan de modo especial a los posgrados de formación y especialización en políticas sociales porque obligan a revisar las teorías, los enfoques y las prácticas profesionales de los planes de estudio para instalar los debates de estos procesos y desarrollar enfoques conceptuales y metodológicos creativos y críticos, generar nuevos conocimientos en materia de políticas sociales, discutir las reformas de las instituciones sociales y las características de los modelos de bienestar en su conjunto, y diseñar políticas sociales que apunten a promover procesos participativos en la construcción de una sociedad justa y solidaria, que sea capaz de contribuir en el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía.

A partir de ese enfoque y conjuntamente con la creación de la Red, los posgrados integrantes pretenden establecer un espacio específico de intercambio, colaboración y coordinación, que atienda a su carácter federal y que contemple las diversidades regionales, destinado a en primer lugar, fortalecer las capacidades institucionales para ampliar y profundizar el campo de conocimiento de las políticas sociales y de las formas de producción de bienestar; en segundo término, promover la formación de especialistas calificados para actuar con eficacia en tareas de investigación en políticas sociales y en el diseño, la formulación y la gestión de las mismas. En ese mismo orden que tiendan a fortalecer las capacidades de incidencia en los sistemas de decisión política que contribuyan a garantizar al conjunto de la población el ejercicio de sus derechos.

En este contexto, en el primer artículo titulado “**Una mayor desigualdad**”, Gabriela Benza de la Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), realiza un profundo análisis del proceso de crecimiento de la

desigualdad en el periodo 2015-2019. Con una buena selección de datos y análisis de índices específicos, Benza muestra como lejos de reducirse la desigualdad durante el periodo se registró una tendencia hacia una mayor concentración. La caída generalizada de los ingresos afectó con mayor virulencia a los hogares ubicados en los deciles más bajos y los ocupados de sectores populares en puestos de trabajo inestables y de muy baja calificación. En este contexto, en el primer artículo titulado “Una mayor desigualdad”, Gabriela Benza de la Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), realiza un profundo análisis del proceso de crecimiento de la desigualdad en el periodo 2015-2019. Con una buena selección de datos y análisis de índices específicos, Benza muestra como lejos de reducirse la desigualdad durante el periodo se registró una tendencia hacia una mayor concentración. La caída generalizada de los ingresos afectó con mayor virulencia a los hogares ubicados en los deciles más bajos y los ocupados de sectores populares en puestos de trabajo inestables y de muy baja calificación.

Seguidamente el equipo coordinado por Mariana Gabrinetti e integrado por Mariángeles Calvo, Paula Danel, Agustina Favero Avico, Susan López y Marcela Velurtas de la Especialización en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) considera las dimensiones referidas a la protección social brindada por la Asignación Universal por Hijo (AUH) a diez años de su creación. El artículo titulado “**Asignación universal por hijo: alcances, limitaciones y aportes para la construcción de la agenda de las políticas públicas**” analiza, en una síntesis de trabajos mayores, la evolución del programa en el último periodo gubernamental. Hace pie en el cambio que se dio en este ciclo en relación a una modificación en las políticas sociales que resalta la focalización como mecanismo de contención social y desvaneciéndose la perspectiva de derechos que orientó a las políticas de la etapa anterior –aún con las contradicciones que especificamos en términos de condicionalidades-. El equipo ve que la AUH si bien se ha mantenido carece de la posibilidad de brindar bienestar y protección social con el alcance que tuvo en el contexto que fue creada. En términos de agenda y frente a las políticas implementadas a partir de diciembre de 2015 y la actual situación que el artículo muestra del mercado de trabajo, el equipo de trabajo de la Universidad de La Plata cree que resulta necesario que la AUH recupere y profundice la articulación con otras políticas públicas, atendiendo a lo que implica en términos de configuración de un sistema integrado de protección social y desde una perspectiva de derechos. De la misma manera, según las autoras, es necesario garantizar accesibilidad y calidad en materia de educación y salud, sobre todo en los casos de poblaciones con limitaciones en la implementación de la AUH. Finalmente, proponen recuperar el poder de compra de la AUH, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los actores impactados por el programa, a fin de reducir la desigualdad social.

El tercer artículo de este primer informe de la RIPPISO, “**Situación infancia y adolescencia en la argentina**” elaborado por Gladis Martínez, Irene Roquel, Susana Bughdal, Zunilda Schoenfeld, Susana Andrada, Silvina Cuella, Paola Machinandarena, Susana Checa y Cristina Erbaro de la Especialización en Gestión de Políticas para la Infancia y la Adolescencia de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), refiere a la situación de la infancia y la adolescencia en el país, con el objetivo de brindar información, a la vez que sentar posición, visibilizándolas “como un componente de la estructura social vigente, sujeto a los avatares del cambio” como lo expresa la especialista Lourdes Gaitán. Luego de analizar la situación de niños, niñas y adolescentes en la Argentina y de puntualizar situaciones en dos provincias (Entre Ríos y Córdoba) y en CABA, como ejemplos paradigmáticos, las autoras no sólo muestran la caída en los

derechos y cuidados en los aspectos institucionales, de ciudadanía y de participación, sino que también proponen: retomar y avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), plasmar los cambios institucionales y programáticos de los avances legislativos producidos hace ya varios años, implementar mecanismos acordados de articulación entre las diferentes áreas en el marco de la corresponsabilidad del Sistema de Protección Integral de Derechos de NNA, y mayor inversión en programas destinados al fortalecimiento familiar y comunitario, y a la participación de NNA en dichos a tales fines.

Luego Laura Garcés desarrolla el escrito titulado “**Las políticas de transferencias de ingresos en la nueva etapa neoliberal de argentina**”. Allí la directora de la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), profundiza en el análisis de políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Plan Progresar y el programa Hacemos Futuro. Destaca que en periodo iniciado por el gobierno que comenzó en 2015, hay dos supuestos implícitos y explícitos que están presentes a la hora de definir los lineamientos de las políticas sociales: la meritocracia y el emprendedorismo, como resultado de la instrumentación a nivel general de estos supuestos, la autora concluye que resulta complicado analizar la posibilidad real de una verdadera inserción en la formalidad de las poblaciones más vulneradas y sobre las cuales recae en mayor medida la pérdida de salario real y el ajuste.

La AUH, también es analizada por Cristina González, Lucas Tórrice y Natalia Iriarte de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) en el artículo titulado “**Asignación universal por hijo para protección social (AUHPS)**”. Allí los autores abordan el aumento de los topes, inclusión de monotributistas y regresividad; los cambios en el modelo de gestión de la seguridad social y la influencia de la macroeconomía en la aplicación del programa. De este análisis se concluye que los cambios recientes en la AUH demuestran un proceso de cambio en el sentido mismo de la política social. Es decir, el programa ha desvirtuado sus principios iniciales de “protección ampliada” de niños, niñas y adolescentes y cada vez más se constituye en un mecanismo de asistencia como contención social ante la crisis, limitando su alcance como política de integración social. El ensayo, entonces propone la recuperación de los sentidos asociados al surgimiento de la AUH que la consolidaron como una de las políticas sociales más importantes de la última década, no solo como piso de ingresos sino, fundamentalmente, como punto de partida de una verdadera protección social.

Mauricio Mareño Sempertegui también de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), desarrolla el tema “**El derecho a la seguridad social en las personas catalogadas como discapacitadas. Regresividad e inconstitucionalidad**”. El tema de las pensiones por invalidez es de importancia central en las políticas sociales de generación de derechos. El autor toma cuatro aspectos del tema: primero aborda pensiones no contributivas asistenciales, luego profundiza en la nueva perspectiva en materia de protección social desarrollada de 2003 a 2015, posteriormente se describe la regresividad tanto normativa como en los resultados de políticas del periodo 2015-2019 y por último, identifica dos aspectos clave que generaron la vulneración de derechos elementales en miles de titulares de estas prestaciones, y la consecuente batalla legal entre estos/as titulares y el Estado nacional: la sospecha sobre la legítima dependencia estatal y la aplicación coercitiva de una normativa inconstitucional e inconveniente, que transgrede el derecho internacional de derechos humanos, el Decreto Reglamentario N° 432 de 1997. Finalmente, Mareño

Sempertegui esboza algunas características que debiera presentar una nueva política de seguridad social para este grupo poblacional.

El penúltimo de los artículos presentados en el informe, pertenece también a la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), lleva como título "**La política previsional de la alianza cambiamos. Aumento de desigualdades y regresividad**" y sus autores son Nora Britos y Rubén Caro. En él se analizan algunas de las más importantes políticas regresivas en relación a la política previsional. Se analizan estas políticas en cuanto a las pensiones universales para el Adulto Mayor y en relación a la modificación (a la baja) del índice de movilidad. Así se destacan los enormes retrocesos que se están produciendo en el campo de la seguridad social. Las mujeres forman parte de los grupos desfavorecidos que se verán especialmente afectados por las reformas regresivas, al igual que los habitantes de las zonas rurales, y en general, de las provincias más afectadas por el desempleo y el empleo no registrado. Inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo también serán grupos especialmente afectados. Concluyen, los autores, que la prohibición de toda discriminación en el derecho a la seguridad social, a simple vista, parece violentada, en la medida en que se priva de derechos a una parte de la población por motivos. Un aspecto que se destaca es la afectación de la institucionalidad bienestarista con la supresión de ministerios, particularmente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

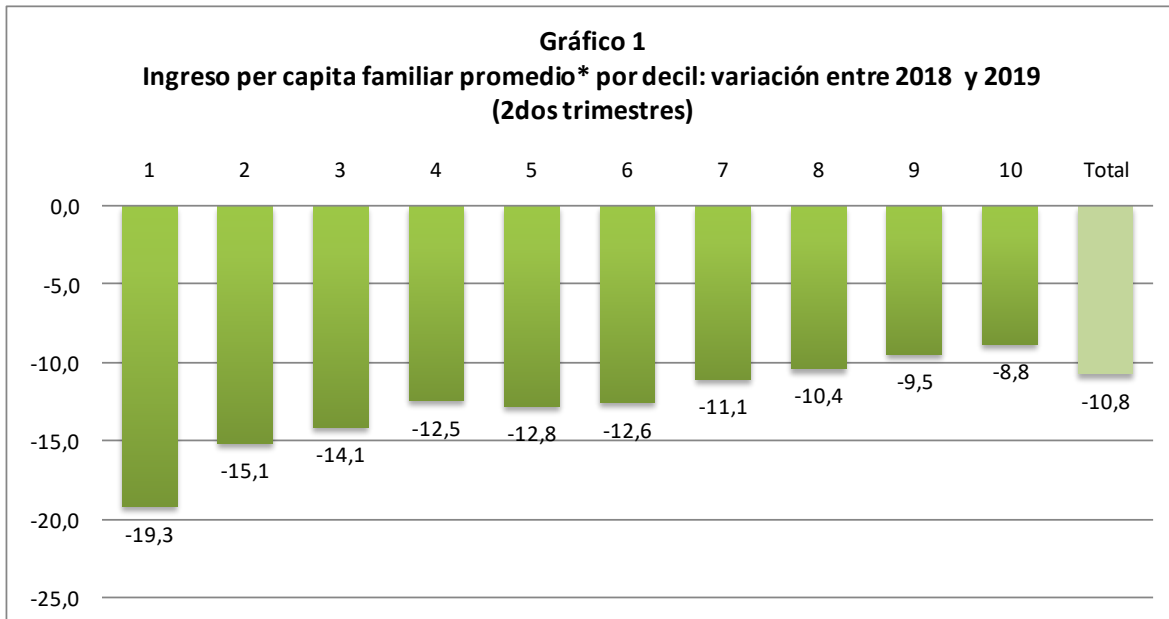
El informe cierra con el trabajo de María Eugenia Martín y María Albina Pol de la Maestría en Política y Planificación Social de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), titulado "**Empleo, un panorama actual**". El tema del empleo es una de las variables más importantes en el desarrollo de las políticas sociales y en función de ello las autoras profundizan en la situación del mercado de trabajo en América Latina en general y en el de Argentina en particular. Apoyado en una vasta agregación de datos pertinentes, el trabajo deduce que, si continuase la trayectoria descendente del PIB y de los ingresos de las familias, el aumento de la informalidad y la precariedad laboral cristalizarán en una sociedad aún más desigual. En este sentido las autoras postulan que se necesita recuperar un proceso sostenido de crecimiento con equidad para el logro de mejores condiciones de trabajo para amplios sectores de la población.

Jorge Carpio – Javier Ozollo – Lía Zottola
Comisión Directiva RIPPPO

UNA MAYOR DESIGUALDAD

Gabriela Benza

El saldo en materia de desigualdad de ingresos del período que se inicia a fines de 2015, tras la asunción de un nuevo gobierno, ha sido negativo. Los datos disponibles – provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares para el período comprendido entre los segundos trimestres de 2016 y 2019– muestran un incremento de la concentración de los ingresos, en particular desde 2018. En efecto, si durante una primera etapa del gobierno macrista el coeficiente de Gini mostró pocos cambios, posteriormente registró una tendencia al alza, al pasar de 0,422 a 0,434 entre el segundo trimestre de 2018 y el mismo trimestre de 2019.



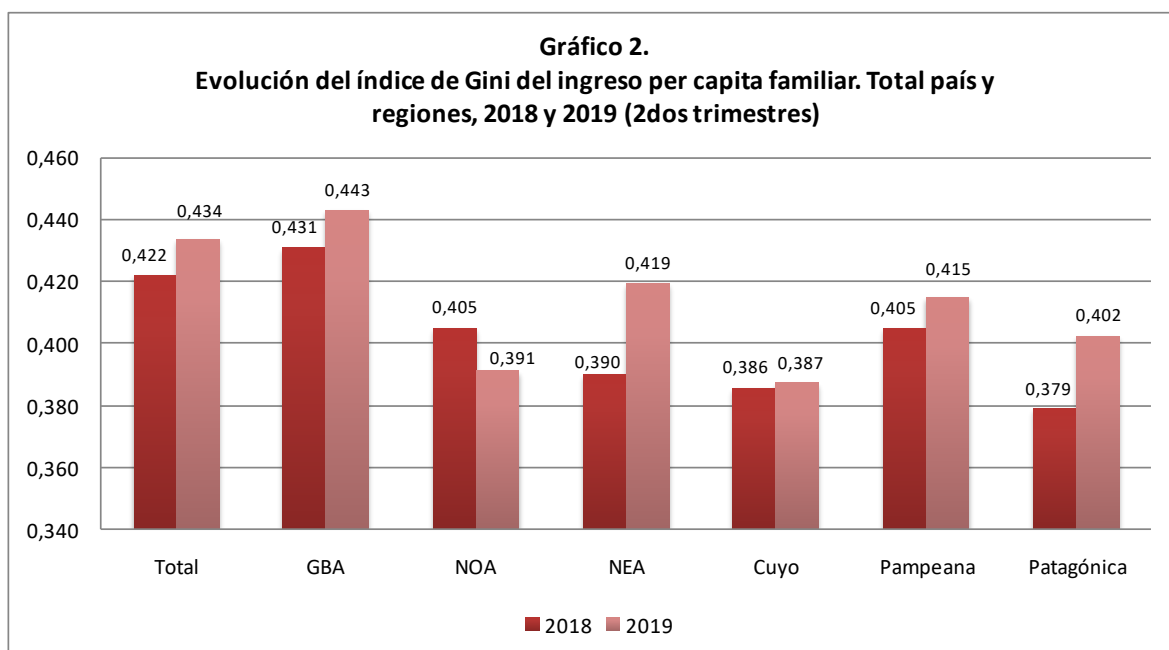
*Actualizado a valores de 2019.

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 2dos trimestres 2018 y 2019.

El incremento de la desigualdad de ingresos se explica por el importante deterioro social desencadenado en 2018. En un contexto de crisis económica y de aceleración de la inflación, desde principios de ese año se asistió a una caída generalizada de la capacidad adquisitiva de los hogares, que sin embargo afectó más a los de menores ingresos. En el transcurso de un año, los hogares en el decil más alto de ingresos vieron disminuir su poder de compra en un 8,8%, mientras los ubicados en el decil más bajo sufrieron una pérdida de 19,3% (Gráfico 1). Como resultado de estas tendencias, se amplió la brecha entre aquellos que más y menos tienen: si en el segundo semestre de 2018 los hogares del decil más alto tenían ingresos que eran, en promedio, 18 veces más elevados que los del decil más bajo, un año después esa brecha se había ampliado a 20 veces.

Hay que advertir, sin embargo, que la información disponible sobre ingresos no permite captar adecuadamente a los hogares más ricos. Las encuestas de hogares -como la que

aquí usamos- están sujetas a problemas de subregistro y subdeclaración, sobre todo de los ingresos más altos. En particular, estas encuestas captan sobre todo ingresos provenientes del trabajo, de jubilaciones o de transferencias sociales, mientras brindan información muy pobre sobre ingresos de capital (como ganancias o rentas), más frecuentes entre los grupos de más altos ingresos. Esto implica que al analizar los datos se debe tener en cuenta dos cuestiones: por un lado, que es altamente probable que la brecha entre los que más y menos tienen sea más amplia, y por otro lado, que con esta información no es posible reconstruir adecuadamente la trayectoria de las familias más ricas en términos de ganancias y pérdidas a través del tiempo. En este último sentido, otras evidencias, referidas a la evolución de empresas y no a hogares o individuos, dan cuenta de un significativo incremento de la concentración de la riqueza en la cúpula empresaria (Belloni y Cantamutto, 2019).

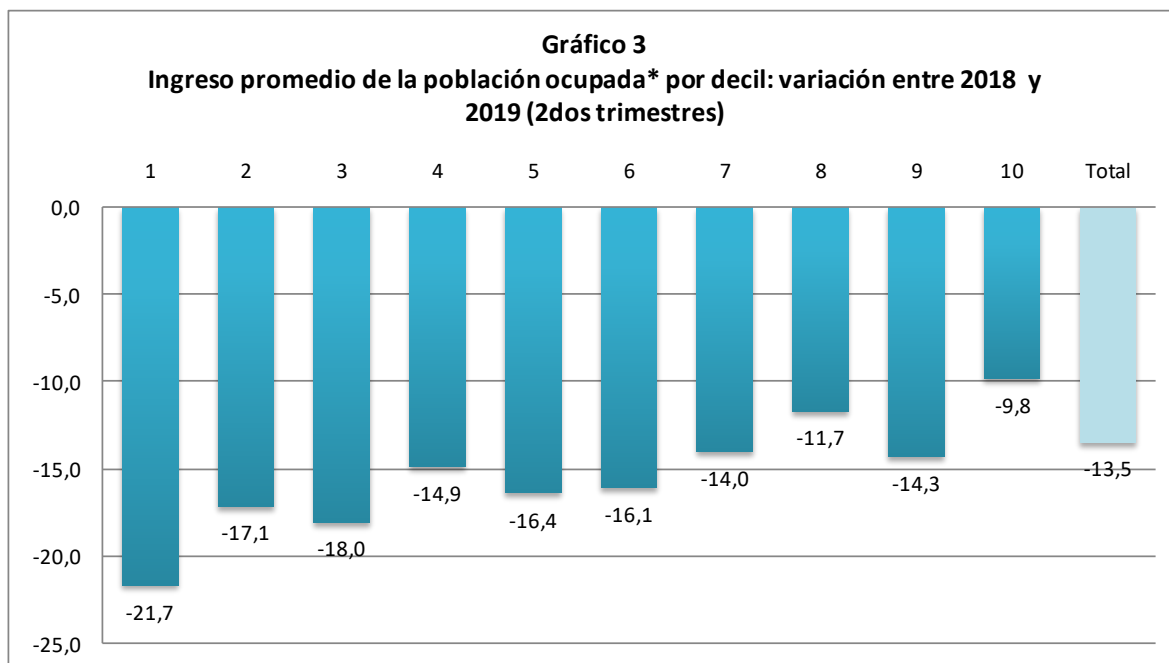


Fuente: elaboración propia en base a EPH, 2dos trimestres 2018 y 2019.

El análisis de la desigualdad de ingresos por regiones geográficas muestra situaciones algo heterogéneas a lo largo del territorio del país (Gráfico 2). De un lado, hay ciertas diferencias en los niveles de desigualdad entre las regiones. En el segundo trimestre de 2019, la región más desigual era GBA, con un índice de Gini de 0,443, mientras la que tenía menores niveles de desigualdad en su interior era Cuyo, con un Gini de 0,387. De otro lado, las tendencias para el último año muestran algunas divergencias. El incremento de la concentración de ingresos que se observa para el promedio del país entre 2018 y 2019 se repite en la mayor parte de las regiones, salvo en el NOA, donde la desigualdad se redujo, y en Cuyo, donde prácticamente no hubo cambios. Por su parte, entre las regiones en las que la desigualdad se incrementó, destacan particularmente la Patagonia y el NEA, con aumentos por encima de los correspondientes al promedio del país.

Si se analizan únicamente las desigualdades de ingresos dentro del mercado laboral, entre la población ocupada, las tendencias hacia una mayor desigualdad se repiten. Todos los ocupados experimentaron pérdidas en sus ingresos laborales, de una

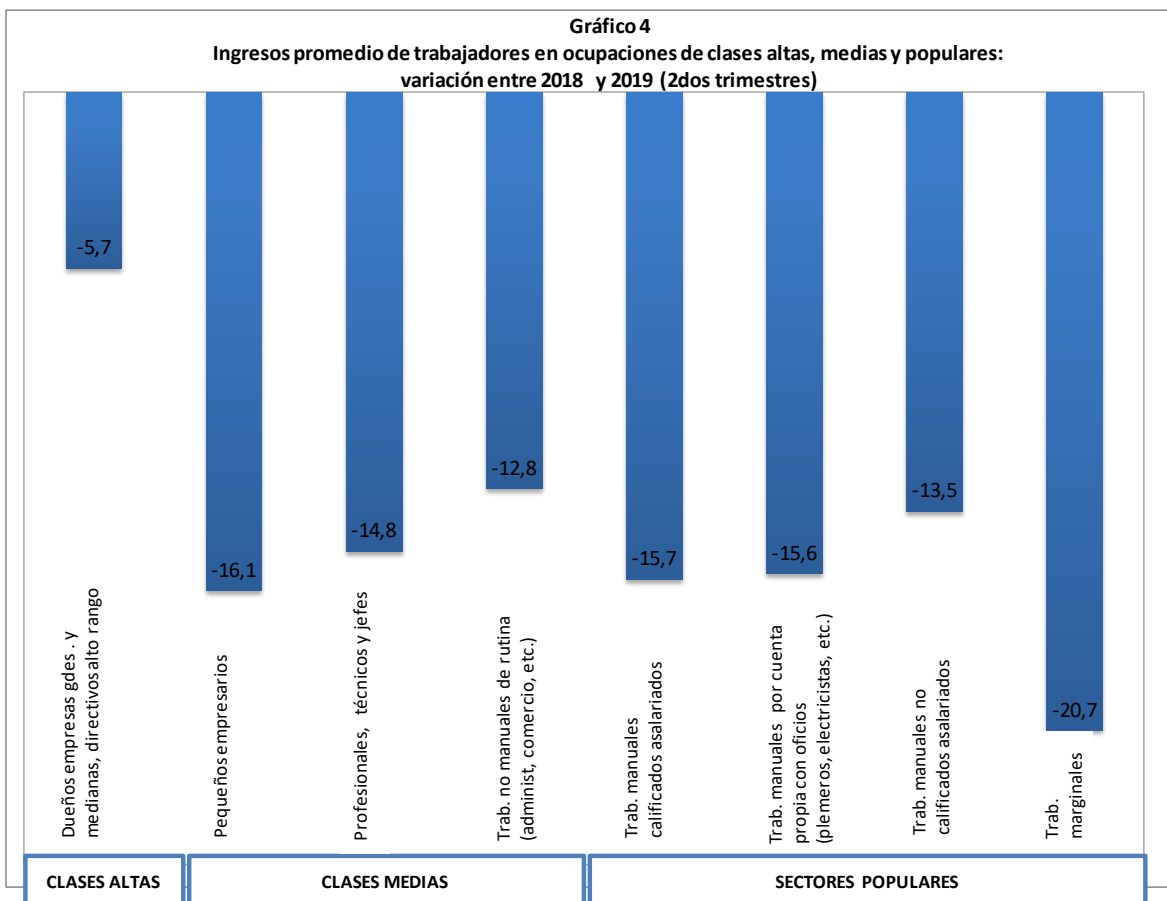
intensidad algo mayor a la que se observa al analizar el ingreso de los hogares. Pero aquellos ocupados ubicados en los deciles más bajos fueron los que tuvieron trayectorias más negativas: mientras las remuneraciones de los trabajadores en el décimo decil cayeron 9,8% en un año, las de los trabajadores en el primer decil lo hicieron más del doble, 21,7% (Gráfico 3).



*Actualizado a valores de 2019.

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 2dos trimestres 2018 y 2019.

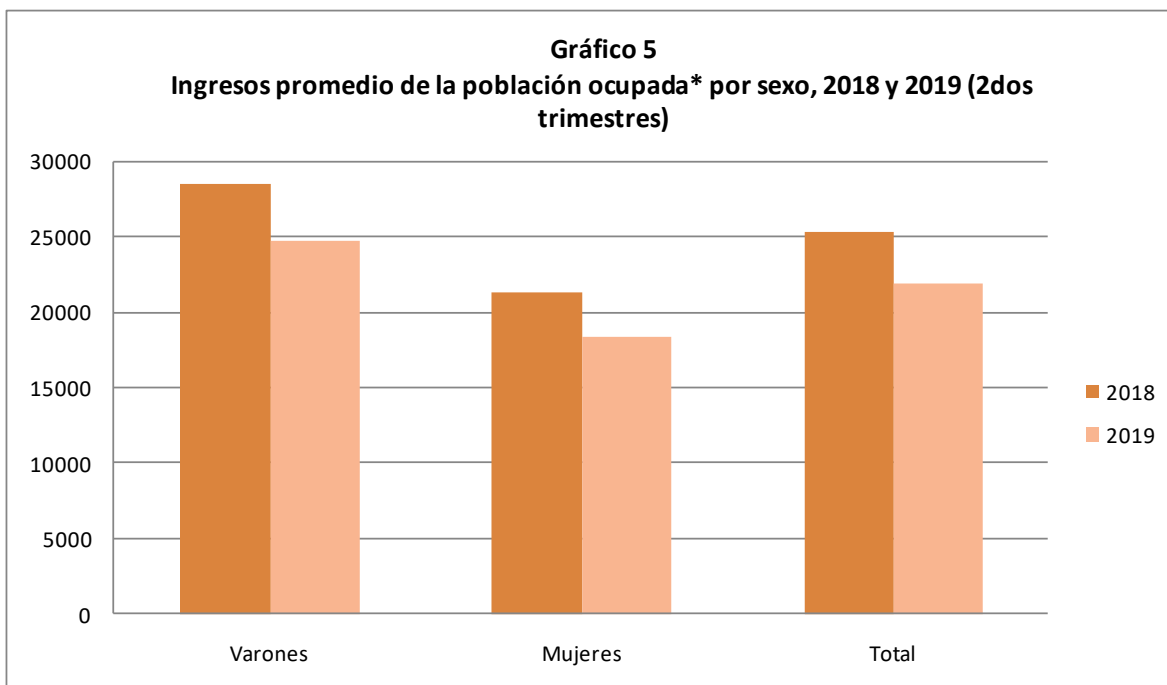
La mirada sobre lo sucedido con los ingresos de distintos grupos ocupacionales permite tener una idea más precisa acerca de quiénes fueron los que sufrieron las mayores pérdidas durante esta etapa. Como muestra el Gráfico 4, entre el segundo trimestre de 2018 y el mismo trimestre de 2019 todos los grupos ocupacionales sufrieron pérdidas de ingresos, pero hay tres pautas diferenciadas. De un lado, quienes se ubican en la parte más baja de la estructura social fueron los más perjudicados. En efecto, los trabajadores de los sectores populares que se desempeñan en ocupaciones marginales, de muy bajo nivel de calificación e inestables, tuvieron una caída de 20,7% en sus ingresos en sólo un año. De otro lado, los que menos perdieron fueron los que se desempeñan en las ocupaciones de mayor jerarquía, dueños o directivos de empresas o funcionarios de alto rango: en promedio, la caída de sus ingresos fue de 5,7%. Finalmente, el resto de los grupos ocupacionales se encuentra en una situación intermedia: los trabajadores en ocupaciones de clase media y en ocupaciones calificadas de sectores populares sufrieron una caída de ingresos menor que la experimentada por los trabajadores marginales, pero mayor que la registrada entre los ocupados de más jerarquía.



*Actualizado a valores de 2019.

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 2dos trimestres 2018 y 2019.

Al analizar las diferentes trayectorias de acuerdo al género, se observa que la reducción en el poder adquisitivo de las remuneraciones afectó en forma similar a mujeres y varones trabajadores: entre ellas la caída de ingresos fue de 13,8%, y entre ellos de 13,1% (Gráfico 4). Como resultado, la desigualdad de ingresos por género se mantuvo sin modificaciones: los ingresos laborales de las mujeres siguieron siendo alrededor de un 35% más bajos que los de los varones. Estas desigualdades obedecen fundamentalmente a la desigual inserción de unos y otros en el mercado laboral, en términos de horas de trabajo y de la alta presencia de mujeres en ocupaciones de muy bajo nivel de calificación, como el servicio doméstico.



*Actualizado a valores de 2019.

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 2dos trimestres 2018 y 2019.

En suma, la etapa que se inicia hacia fines de 2015 con la asunción de un nuevo gobierno mostró tendencias negativas en materia de desigualdad de ingresos. No sólo no hubo mejoras en esta materia sino que se registró una tendencia hacia una mayor concentración. En un contexto de crisis económica e inflación, se asistió a una caída generalizada de los ingresos, que sin embargo afectó más a aquellos con menores recursos: los hogares ubicados en los deciles más bajos y los ocupados de sectores populares en puestos de trabajo inestables y de muy baja calificación.

Referencias bibliográficas

BELLONI, P. Y CANTAMUTTO, F. (2019) *LA ECONOMÍA POLÍTICA DE CAMBIEMOS. ENSAYOS SOBRE UN NUEVO CICLO NEOLIBERAL EN LA ARGENTINA*. BUENOS AIRES: BATALLA DE IDEAS.

ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: ALCANCES, LIMITACIONES Y APORTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mariana Gabrineti (coordinadora); Mariángeles Calvo; Paula Danel; Agustina Favero Avico; Susan López, Marcela Velurtas

En este trabajo consideramos dimensiones inherentes a la protección social brindada por la Asignación Universal por Hijo (en adelante: AUH) a diez años de su creación, con el fin de identificar aspectos que aporten a la orientación de políticas tendientes a la conformación y consolidación de un sistema de protección social.

La AUH fue creada en 2009 (decreto 1602/09) bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Tiene entre sus objetivos la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares bajo la perspectiva de complementar la lógica de protección social orientada a los hijos/as menores de 18 años –a excepción de casos de discapacidad, en los que no se presenta límite de edad-, cuyos padres se encuentran sin trabajo, se desempeñan en la economía informal, empleadas domésticas o monotributistas sociales. Se encuentra orientada a la protección de niñas/os, adolescentes y jóvenes (en adelante: NNAyJ) desde la perspectiva de derechos y brinda el aporte de un ingreso para las familias, inscribiéndose en la esfera de ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social). Se trata de una prestación no contributiva que implica un quiebre con las políticas de seguridad social que la anteceden. Al respecto, Bertranou (2009) ubica a la AUH como parte del fortalecimiento de la cobertura horizontal del Piso de Protección Social, - iniciativa de la OIT y Naciones Unidas para atender a la crisis global y sus consecuencias-. Desde dicha iniciativa se promueve un enfoque universal de protección social, sobre el que se asientan otras políticas con perspectiva de integralidad. El caso de la AUH desde este encuadre se encuentra ubicado en el marco de la Seguridad Social.

Es preciso señalar que desde la literatura este enfoque contrasta con otro, que inscribe a la AUH en el campo de las políticas sociales, específicamente como un programa de transferencia condicionada de ingresos (en adelante: PTCl) con rasgos similares a los implementados en América Latina. Se lo asocia con dichos programas fundamentalmente por el requerimiento del cumplimiento de condicionalidades: un 80% no condicionado y un 20% condicionado a la presentación anual de las certificaciones que dan cuenta del cumplimiento de los requerimientos en materia de educación y salud (cumplimiento de calendario de vacunación, controles de salud y asistencia escolar de hijos/as). Esta perspectiva debate con la anterior la concepción de derechos ya que la percepción del ingreso mencionado queda supeditado a la presentación de dichas certificaciones. Desde esta mirada se comprende a la AUH dando continuidad a los programas de empleo y PTCl que la anteceden.

La AUH fue creada atendiendo a las particularidades de un mercado laboral que se modificó sustantivamente desde la creación del sistema de asignaciones familiares desarrollado a partir de los años cincuenta en Argentina. En dicha coyuntura la inserción laboral predominante era la del empleo típico, con protección y beneficios sociales y en el marco de un mercado de trabajo en expansión.

Ante el aumento notable de los indicadores de desocupación, subocupación y trabajo no registrado en el país que se registran en los ochenta y noventa como consecuencia de las políticas económicas, laborales y sociales implementadas, se conforma como respuesta desde el Estado una serie de programas sociales de empleo y de transferencia condicionada (Gabrinetti, 2014).

Es recién a partir de 2003 que comienzan a desarrollarse en Argentina una serie de políticas económicas que estimulan procesos de reactivación, que tienden a promover y apoyar el aparato productivo, a proteger el mercado interno; a la vez, se generan políticas laborales activas, tendientes a la creación de puestos de trabajo y a la protección del trabajo (Neffa, 2011; Pautassi, Arcidiácono y Strachnoy, 2013). Sin embargo y pese a la implementación de estas políticas públicas -incluyendo el Plan de regularización del trabajo y la sanción de leyes que atendieron a estimular la registración de grupos laborales tradicionalmente relegados - según datos del INDEC el trabajo no registrado persistió bajo la etapa de gobiernos kirchneristas: para el primer trimestre de 2009 –año de creación de la AUH- la tasa de trabajo no registrado fue de 35,1%, mientras que para el mismo trimestre de 2015 de 31,5%. Si bien se distingue que entre 2009 y 2015 se redujo un 3,6%, la tasa se mantuvo elevada a pesar de las políticas implementadas tendientes a la regularización. Bajo la gestión de la Alianza Cambiemos, la tasa de trabajo no registrado para el primer trimestre de 2019 fue de 34,8% dando cuenta de la persistencia e incidencia de esta situación en el mercado de trabajo y sus implicancias en términos de seguridad social para la población que desarrolla su actividad laboral en dichas condiciones.

En cuanto a la desocupación, de acuerdo a datos del INDEC se observa una reducción durante la etapa de gobiernos kirchneristas siendo la tasa para el primer trimestre de 2009 de 8,4% y para el primer trimestre de 7,1%, en diciembre de 2015 –al momento de asumir el gobierno de la Alianza Cambiemos el registro de desocupación fue de 5,9%. El desempleo y problemas de empleo han aumentado bajo la gestión de la Alianza Cambiemos registrándose para el primer trimestre de 2019, 10,1%.

Asimismo en 2009, se reconoce desde el gobierno la existencia de grupos sociales vulnerables que por las características del mercado de trabajo encuentran posibilidades de inserción laboral informales y precarias; en este marco, ese año se crea el Programa Argentina Trabaja, incorporando en dicha intervención el monotributo social. Esta población también es parte de la que puede acceder a la AUH, dando cuenta de la tendencia a una mirada de integralidad en materia de intervenciones estatales.

Ante esta coyuntura, el reconocimiento del riesgo social que implica la informalidad y desocupación y la perspectiva de derechos que abarca a la población más afectada en lo que hace a su inscripción laboral, se crea la AUH procurando el piso de protección social que señalamos y en pos de generar bienestar social, fundamentalmente orientada a NNAYJ provenientes de hogares vulnerables. Su alcance desde inicios fue masivo: aproximadamente 3,5 millones de NNAYJ menores de 18 años. En la actualidad, son titulares de la AUH 3,9 millones. Las condicionalidades en materia de salud y educación se asientan en la concepción de integración social con base en la Teoría del Capital Humano, procurando un horizonte de salida del círculo de pobreza para los NNAYJ a quienes se orienta, a través del cuidado en términos de salud y a partir de la formación en ámbitos de escolaridad, tendiendo a la promoción y protección social.

Respecto a la condicionalidad educativa, se presenta un aumento en la asistencia a escuelas de NNAYJ pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social. En este sentido, se reconocen avances en términos de disminución de la deserción escolar acompañado de un aumento de la matrícula y asistencia escolar. Sin embargo, ésta varía según grupos etarios, -ya que es diferente el impacto en el nivel primario y en el secundario-; también difiere en función del período considerado. Para el período 2010-2014 se registra un impacto significativo en el aumento de la asistencia escolar particularmente en jóvenes de entre 15 y 17 años comparativamente al período 2004-2009, en el cual aún no existía la AUH. Mientras que en la actualidad, en la población de jóvenes que ingresa tempranamente al mercado de trabajo, se observa que se dificulta la permanencia en el sistema educativo (Calvo, 2018).

En efecto, en el actual contexto de crisis económica y de disminución del poder adquisitivo que representa el ingreso proveniente de la AUH, así como de disolución de programas sociales, para la población a la que se orienta la AUH resulta más difícil acceder a los medios y recursos necesarios para que sus hijos/as permanezcan en el sistema escolar así como para las y los jóvenes, continuar estudiando una vez finalizado el nivel secundario, incidiendo esta situación en la limitación o imposibilidad de oportunidades de lograr una movilidad social ascendente.

Asimismo, la dimensión de género es otro aspecto que expresa limitaciones en el acceso al sistema educativo vinculadas a la asistencia y permanencia en el sistema educativo de jóvenes adolescentes embarazadas y madres.

Con base al informe del CEDIM se releva que la dimensión de escolaridad de la AUH se ha constituido como motor para la inscripción y retorno al sistema escolar de grupos sociales que no habían accedido a la escolaridad secundaria. En este sentido, se registra que la AUH promueve este acceso o retorno, pero que no logra solventar el problema de retención de dicha/os jóvenes en el sistema escolar. Como tema para considerar en términos de agenda, se presenta la consideración de la integración de aquellos grupos sociales de NNAYJ que no transitan trayectorias teóricas, consideradas típicas en el ideario escolar, por el contrario, se trata de trayectorias que presentan un considerable distanciamiento de acuerdo con las posibilidades concretas con que cuentan las instituciones escolares para brindar apoyo y contención a estos grupos (Velurtas, 2016, Velurtas, 2018).

Respecto a la condicionalidad en salud, en los primeros años de implementación se registró un aumento en los niveles de controles sanitarios por parte de la población receptora de la AUH, principalmente porque requería que los menores de 6 años se inscriban en el Plan Nacer/Programa SUMAR y cumplan con el esquema de vacunación. Sin embargo, de acuerdo a datos publicados por UNICEF (2018) en base a ENAPROSS 2015, la condicionalidad en salud no presentó una diferencia significativa en términos de consultas y control médico entre la población que recibe la AUH y la que no la recibe. Aunque sí se registró un mayor acceso a medicamentos gratuitos por parte de los receptores de AUH.

Cabe recordar que en ese año aún existía el Plan Remediar que abarcaba 74 medicamentos; en 2017 se redujo a 39 con CUS Medicamentos y en 2019 se creó Medicamentos para el Primer Nivel (MPN) que plantea descuentos entre el 40 y 70%.

Una dificultad que se registra es la desigualdad en las posibilidades concretas de demandar por controles de salud en el caso de hogares que se encuentran alejados o en condiciones de difícil acceso a centros de salud.

Por otra parte, la degradación del Ministerio de Salud al rango de Secretaría en septiembre de 2018, implicó una reducción del presupuesto con una profundización en los recortes de los programas en materia de salud.

También se modificó el plan que integra el Calendario Nacional de Vacunación, disminuyendo la cantidad de vacunas a cumplimentar en la libreta sanitaria.

Estos cambios tienen consecuencias directas en las mayores restricciones a la accesibilidad y devaluación de la calidad de atención en materia de salud para la población receptora de la AUH.

En otro orden, considerando que la AUH integra el sistema de seguridad social y están destinadas a NNAyJ menores de 18 años, advertimos situaciones en donde se objetivan ciertas limitaciones e incluso, contradicciones con la concepción de universalidad. Para el grupo que se encuentra bajo el cuidado de una/o de sus progenitores que no sea el titular de la asignación, o bien a cargo de un familiar o referente afectivo, relevamos restricciones para garantizar su cobro.

La situación se agrava en las situaciones de NNAyJ sin cuidados parentales, tanto en situación de institucionalización como viviendo con familias ampliadas. En este sentido, advertimos que son escasas aquellas gestiones impartidas por autoridades judiciales y/o administrativas para el cambio de titularidad en el cobro y que la asignación se deposite en una cuenta judicial a nombre de la niña, niño o adolescente. Entendemos que esta cuestión está ligada a obstáculos legales, organizativos y culturales del propio sistema de protección, caracterizado por la precariedad de sus políticas (Favero Avico, 2019).

Para la población específica, que transita en el fuero penal juvenil desde el informe CEDIM se identifican trayectorias que denotan dificultades en el rendimiento educativo y bajos niveles de consulta en el ámbito de la salud -ello constituye un nudo considerado crítico especialmente cuando estos adolescentes presentan consumo problemático de sustancias legales o ilegales- (Velurtas, 2016).

Para el caso de las asignaciones destinadas a NNAyJ en situación de discapacidad, los cambios en las requisitorias están vinculadas a la exigencia de tenencia del certificado único de discapacidad emitido por Junta Evaluadora interdisciplinaria - expedido en el marco de la ley N° 22.431. La acreditación estatal del diagnóstico de discapacidad se constituye en condición indispensable para acceder a la remuneración específica, que resulta tres veces más que el monto de la AUH regular. Se han identificado durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, restricciones crecientes en el acceso a la certificación de discapacidad, especialmente a una serie de barreras en el acceso a los turnos médicos y especialmente de las juntas evaluadoras. Al mismo tiempo, la acreditación de la discapacidad como atributo estatal se entrelaza con la posibilidad de acceso a tratamientos médicos, a un adecuado diagnóstico situado y a la producción social de los cuidados. La restricción en el acceso a los certificados deja en evidencia la imposibilidad de acceso seguro e igualitario de los NNAyJ. El entrecruzamiento de pobreza y discapacidad en la infancia, permite visualizar las barreras materiales y simbólicas que

producen los servicios estatales para el acceso, sumado a tendencias que responsabilizan a las familias de estos niños/as por no lograr sortear esas barreras.

Por otra parte, en el marco del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner la AUH formó parte de una política de ingresos, procurando mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable a quien se orienta. Cabe aclarar que atendiendo a la desigualdad como multidimensional y de carácter relacional (Kessler, 2014), la sola mejora de ingresos no revierte las inequidades, sin embargo, entendemos que esta dimensión puede mejorar las condiciones de vida cuando estos ingresos resultan significativos. En esta línea advertimos la pérdida del poder de compra que implican los montos percibidos en el marco de la AUH específicamente a partir de la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos. En efecto, la devaluación de la moneda, los aumentos de tarifas, la elevación de precios de alimentos inciden directamente en el deterioro de la capacidad adquisitiva de la AUH.

Desde diciembre de 2015 con el gobierno de la Alianza Cambiemos, la política social se modifica resaltando la focalización como mecanismo de contención social y desvaneciéndose la perspectiva de derechos que orientó a las políticas de la etapa anterior –aún con las contradicciones que especificamos en términos de condicionalidades-. En este marco, la AUH se mantiene pero carece de la posibilidad de brindar bienestar y protección social con el alcance que tuvo en el contexto que fue creada. La perspectiva de integración en el marco de un sistema, en el que se articulen intervenciones estatales en materia de salud, educación y trabajo se ha disuelto, habiéndose modificado y deteriorado las condiciones que lo posibilitaron, debilitándose el sentido del piso de protección social que la AUH ocupaba en materia de intervenciones públicas con tendencia a la conformación de un sistema de protección social. Asimismo, como señalamos, en la actual coyuntura persisten tensiones entre la noción de universalidad y condicionalidades; se generan nuevas o profundizan situaciones específicas ya existentes en las restricciones al acceso a la AUH desde la perspectiva de derechos.

En términos de agenda y frente a las políticas implementadas a partir de diciembre de 2015 y la actual situación que delineamos del mercado de trabajo, resulta necesario que la AUH recupere y profundice la articulación con otras políticas públicas, atendiendo a lo que implica en términos de configuración de un sistema integrado de protección social y desde una perspectiva de derechos. Identificamos también la necesidad de garantizar accesibilidad y calidad en materia de educación y salud, sobre todo en los casos de poblaciones que puntualizamos como parte de las limitaciones de la AUH. En otro orden, también es necesario recuperar el poder de compra de la AUH, con el fin de mejorar las condiciones de vida de NNyJ a quienes se orienta, tendiendo a reducir la desigualdad social, en pos de conformar una sociedad en un marco que garantice equidad y justicia social.

Referencias bibliográficas

ANSES, Datos abiertos asignaciones universales disponible en: <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales>

Arcidiácono, P. (2016) “La asignación universal en su laberinto” en Bordes, revista de Política, derecho y sociedad, mayo-julio 2016. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/wp-content/uploads/2016/09/19-La-asignacion.pdf>

Bertranou, F. (2010) "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares", OIT, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_139.pdf

Calvo, M.(2018) "El Trabajo Social en las escuelas: desafíos en la intervención profesional con trayectorias escolares juveniles. X Jornadas de Sociología, UNLP, 5 al7de diciembre de 2018. Ensenada, La Plata: En: actas. En actas. Ensenada: UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/x-jornadas/actas/CalvoPonMesa42.pdf/view?searchterm=None>

CTA, "Fuerte deterioro de la asignación universal por hijo y la jubilación mínima", disponible en: http://ctanacional.org/dev/wp-content/uploads/2019/02/Asignacion_universal_por_hijo_y_la_jubilacion_minima-FEB2019.pdf

Danel P. y Gabrinetti M. (2018) Pensiones no contributivas y personas en situación de discapacidad: tensiones entre protección social y capacitismo. Revista de políticas sociales. , Moreno: Universidad Nacional de Moreno, 2018 - . vol. 5, n° 6, p. 97-104. ISSN 2347-1204 <http://www.unmeditora.unm.edu.ar/files/RPS-numero-6-ao5.pdf>

Favero Avico, A. (2019) "Los procesos de egreso de jóvenes en situación de institucionalización en la Ciudad de La Plata. Una mirada desde el Trabajo Social". Sedici. UNLP. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/81552>

Gabrinetti, M. (2014) "Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos. Análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores" en Empleo, desempleo y políticas de empleo N°20 CEIL CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2015/06/edpe20gabrinetti.pdf>

Gabrinetti M. y Danel P. (2018) Matriz de intervención estatal en el debate entre protecciones y sistemas de protección. Jornada. X Jornadas de Sociología: Ensenada. 2018 - . Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79571>

Garcés, L. (2017) "Políticas sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo". Ed. Espacio, Buenos Aires.

INDEC, Boletín de Estadísticas Laborales, disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/mercado.asp>

Kessler, G. (2014) "Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013", Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Mazzola, R. (2012) "Nuevo paradigma: la Asignación Universal por Hijo en la Argentina". Ed. Prometeo. Buenos Aires.

Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Strachnoy, M. (2013) Asignación Universal por Hijo para la Protección social en Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, Serie Políticas sociales N° 184, CEPAL, Chile.

Neffa, J. (dir.) y Brown, B. (2011), Empleo, desempleo y políticas de empleo N°7, CEIL PIETTE CONICET, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación (2011) Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo. Disponible: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_y_evaluacion_de_los_aspectos_educativos_de_la_auh.pdf

UNASUR, CEPAL (2014) Transferencia de Ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Disponible: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37390/S1420810_es.pdf

UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales (2017). Análisis y caracterización de las condicionalidades en educación y de salud que establece la AUH. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh_web_0.pdf

UNICEF Argentina (2018). Asignación Universal por hijo. Una contribución al debate sobre condicionalidades. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/3726/file/Asignaci%C3%B3n%20Universal%20por%20Hijo.pdf>

UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Conicet UBA, CEDLAS (2017). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. Disponible: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/inclusion_AUH_WEB2018.pdf

Velurtas, M. (coord.) (2016) “Acerca de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que transitan en el sistema penal juvenil: Características, contextos y derechos”. Publicación CEDIM. Área Investigación y Formación Permanente para Profesionales que trabajan con Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes presuntos infractores de la ley penal, CABA, diciembre. Disponible en: <http://www.csjn.gov.ar/bgd/verMultimedia?data=1282>

Velurtas, M. (coord.) (2018): “Medidas socioeducativas y trayectorias escolares: Nudos críticos en las intervenciones de los equipos interdisciplinarios de la justicia nacional en el fuero penal juvenil. Publicación CEDIM. Área Investigación y Formación Permanente para Profesionales que trabajan con Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes presuntos infractores de la ley penal, CABA, diciembre. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/bgd/verMultimedia?data=2889>

SITUACIÓN INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA ARGENTINA

Gladis Martínez, Irene Roquel, Susana Bughdal, Zunilda Schoenfeld,
Susana Andrada, Silvina Cuella, Paola Machinandarena,
Susana Checa, Cristina Erbaro

Introducción

El presente informe refiere a la situación de la infancia y la adolescencia en el país, con el objetivo de brindar información, a la vez que sentar posición, visibilizándolas “como un componente de la estructura social vigente, sujeto a los avatares del cambio”. (Lourdes Gaitán, 2006, 19)

El marco para el análisis serán los derechos de niñas, niños y adolescentes, contemplados en la normativa vigente –Convención sobre los Derechos del Niño, Ley Nacional 26.061/05 y otras específicas nacionales y locales. Asimismo se tendrán en cuenta la perspectiva de género, las situaciones de desigualdad y los aspectos territoriales.

La Argentina es un país dividido en provincias, las cuales integran regiones muy heterogéneas entre sí. Se trabajará con información disponible en relación con el contexto y también de áreas específicas, y se focalizará sobre determinadas problemáticas que se consideran relevantes en el momento actual.

El propósito de este informe es realizar aportes para proveer a los cambios culturales y de diseño de políticas destinadas a esta población. Ello, a partir del compromiso de los espacios académicos que integran la RIPPSON, en la formación de profesionales con mirada crítica y con herramientas para generar propuestas superadoras, en relación con el acceso al conjunto de derechos y especialmente el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes como ciudadanos en la vida democrática.

El contexto actual

En la Argentina de finales del siglo XX, al igual que los otros países de la región, se implementaron un conjunto de medidas de corte neoliberal, con un severo ajuste del gasto público y la transformación productiva del país (apertura comercial, desregulación, privatizaciones), lo que desembocó en la grave crisis de los años 2001-2002. Le siguió una etapa de recuperación de los indicadores sociales a partir de un cambio de rumbo en el cual el Estado vuelve a recobrar su rol regulador, cobrando impulso la economía; ocupando un lugar central en la agenda pública las políticas de empleo; se incrementaron los salarios, con una restauración del consumo interno y baja del desempleo, entre otros.

Para el caso de la niñez y adolescencia, se sancionaron un conjunto de leyes significativas tales como la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061), Ley de Educación Nacional (26.206), Ley sobre Centros de Desarrollo Infantil (26.233), Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (26.390). Junto al conjunto de iniciativas legislativas se tomaron medidas referidas a una nueva institucionalidad en las políticas públicas dirigidas a este sector, ejemplo de ello son la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y

Familia, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, y el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia, la Asignación Universal por Hijo (AUH); y la puesta en marcha de programas y políticas nacionales como, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Plan Nacer, la ampliación del Calendario Nacional de Vacunación, entre otras. Constituyen un aporte sustantivo el acceso a la educación a partir de la extensión en la obligatoriedad de la escolarización, con la incorporación de las salas de 4 años y la educación secundaria, conjuntamente con la implementación de programas específicos que pretendieron abordar los problemas de la inclusión educativa de los sectores populares. Este conjunto de medidas estatales apuntaron a “enriquecer y ampliar las estructuras de oportunidades de la infancia en educación y salud, y a sostener los recursos económicos de los hogares con niños (Tuñón: 2018).

Esta tendencia sufre un cambio regresivo desde el año 2016 a la actualidad, como consecuencia de la nueva direccionalidad que asumieron las políticas nacionales que han agravado los indicadores sociales, debido al deterioro de las condiciones de vida de la población, y la profundización de la desigualdad. Las políticas sociales tienen efectos materiales y simbólicos; construyen sentidos y valores, y la infancia y la adolescencia no son ajenas a esta situación, sino que se encuentran entre los grupos más afectados.

Datos nacionales

Distintos informes de organismos estatales y de la sociedad civil dedicados al seguimiento de las condiciones de vida de la población, coinciden en mostrar un progresivo deterioro de los indicadores sociales, como consecuencia del proceso inflacionario, la pérdida del empleo, la caída en los ingresos monetarios, y el deterioro de las prestaciones sociales. A continuación presentamos algunos de ellos:

Según las mediciones del INDEC, para el segundo semestre del 2018 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza fue del 23,4%; estos comprenden el 32,0% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 4,8% de hogares indigentes que incluyen el 6,7% de las personas. Los indicadores mencionados registran una suba de la pobreza y la indigencia con respecto al primer semestre de 2018 y también respecto de los consignados en el segundo semestre de 2017. Los resultados provienen de la información de la Encuesta Permanente de Hogares y la valorización de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total (INDEC: 2018)

En la misma dirección el ODSA (2018) identifica que el 9,3% de niños/as y adolescentes vivían en hogares con ingresos por debajo de la línea de indigencia, duplicando la de la población general. Esta tendencia continúa y así lo demuestran los datos y advertencias realizadas por UNICEF (2019), respecto de que el 42% de niñas, niños y adolescentes viven bajo la línea de pobreza, el 8,6% en hogares que no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos y el 48% sufre al menos una privación en sus derechos.

El aumento de la pobreza y la desigualdad inevitablemente impacta en todas las dimensiones de la vida social, siendo relevante las dificultades para la atención de las necesidades-derechos como la salud, la alimentación y la educación, entre otras. Los datos sobre la inseguridad alimentaria, indican un agravamiento importante en el ya insuficiente acceso a los alimentos para el período 2017/2018, más allá del incremento de la ayuda alimentaria directa. (Avance del Barómetro de la Deuda Social con la Infancia, 2018). Y es preocupante la faltante de vacunas para cumplir con el calendario obligatorio, en estos últimos tres años, así lo expresó, entre otros organismos, la Sociedad Argentina de Pediatría (SAP), “El carácter federal de nuestra Sociedad permite que podamos

conocer la situación respecto de la disponibilidad de las diferentes vacunas en toda la extensión territorial y sabemos que en el momento actual es claramente deficitaria. Tanto el sostenimiento de lo conseguido como las metas de mejora en las coberturas vacinales se ven amenazadas por esta situación, por tal razón resulta imprescindible priorizar la resolución de la falta de disponibilidad de vacunas frente a otras problemáticas sanitarias y que se dé cumplimiento al Calendario Nacional de Inmunizaciones” (SAP: 2019)

“En el caso de la educación inicial, el avance que supuso la sanción de las leyes sobre educación en la primera infancia, la obligatoriedad a partir de los cuatro años junto con la regulación de la educación maternal (Ley Nro. 27.064) no ha sido tal, debido a que para el cumplimiento de dichas normas se requieren mayores inversiones y financiamiento educativo. Los 3.000 jardines de infantes prometidos por el Presidente de la Nación para su gobierno aún no se han construido; por el contrario, de los 450 que se esperaban para 2017 no hay a la fecha edificios finalizados, y se advierte una sub ejecución de su presupuesto.” (Redondo: 2018). Al mismo tiempo que se han recortado programas y becas de inclusión para finalizar estudios secundarios y se ha puesto fin a las políticas de inclusión digital, faltando vacantes en todos los niveles.

Otra dimensión de preocupación la constituye la configuración que asume el trabajo infantil. La Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes 2016-2017 realizada por INDEC en convenio con el Ministerio de la Producción y Trabajo indica, “un número importante de niños y niñas entre 5 y 15 años (10%) que trabajan, sea para el mercado, para el autoconsumo o en labores domésticas intensivas.... Todas las regiones de la Argentina presentan trabajo infantil, pero la incidencia es mayor en el norte, donde se registran los índices de pobreza más elevados, así como también en las zonas rurales. Sin embargo, los mayores números absolutos de niños que trabajan se dan en la zona centro (regiones GBA y Pampeana) y, dentro de ellas, en las áreas urbanas y periurbanas”. (INDEC, 2018:181).

Para la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, si bien el presupuesto proyectado para 2019, en comparación con el presupuesto aprobado por el Congreso en 2018 aumenta en términos reales, la comparación del presupuesto proyectado con el presupuesto vigente del 2018, evidencia una disminución del 21,4% (ACIJ, 2018, Informe de Análisis Presupuestario. Sistema de Protección de los Derechos de NNA. El impacto regresivo del recorte en políticas de niñez y adolescencia).

La cantidad de niñas, niños y adolescentes (0 a 17 años) sin cuidados parentales, institucionalizadas/os en dispositivos de cuidado residencial o familiar (gestión pública o privada) para el 2017 era de 9.096, manteniéndose prácticamente igual en relación el año 2014 (9.219). Los egresos por revinculación familiar alcanzan al 92%. Para el mismo período el 98% de las medidas de protección excepcional han sido tomadas por los organismos administrativos, lo cual implica un avance en su consolidación, y un 11% por el Poder Judicial. (UNICEF- SENAF, 2017)

La violencia de género se presenta como un fenómeno de grandes dimensiones y constituye una de las situaciones de mayor gravedad en el país; la incidencia entre adolescentes es altamente preocupante. En lo que va del año se reportaron 58 femicidios en el país de los cuales 5 corresponden a adolescentes menores de 18 años (TELAM, 2019). A pesar de los datos, esta área de gobierno también viene sufriendo reducciones tanto en las asignaciones directas como en la conformación de los equipos técnicos. (Tiempo Sur, 2019)

Los embarazos adolescentes desde hace décadas, presentan tasas elevadas para un país con tasas de fecundidad medias. Según informe de UNICEF para el año 2017 la cantidad de nacidos vivos registrados en la Argentina fue de 704.609. De este total, 94.079 fueron hijos/as de mujeres adolescentes, lo que representa el 13,6% del total; 2.493 (0,4%) correspondieron a adolescentes menores de 15 años. Las provincias de Chaco y Misiones, superan la media nacional (UNICEF, 2019).

Reviste especial gravedad la vigencia de la Ley 22.278 - Adolescentes en conflicto con la ley, debido a que es contraria a la legislación de derechos humanos. Se suma a esta situación la decisión de implementar políticas punitivas contra niñas, niños y adolescentes, en particular de los sectores más pobres, que tiene como consecuencia directa una creciente institucionalización y la intención de bajar la edad de la punibilidad y la criminalización de la protesta social. Como parte de la misma lógica se presenta una notoria disminución de políticas de promoción, prevención y fortalecimiento familiar y comunitario. (Organizaciones Sociales, referentes, et al, 2018)

Aproximaciones regionales de la situación de niñas, niños y adolescentes

Entre Ríos

La población de la provincia alcanza más de 1.300.000 habitantes según datos del 2015, la densidad de población actual la ubica en quinto lugar a nivel nacional de las provincias más pobladas. El departamento Paraná es el más densamente poblado frente a Islas del Ibicuy, con una diferencia de casi 70 a 6 habitantes por km².

El sistema productivo de Entre Ríos ha ido cambiando en las últimas décadas, pasando de ser predominantemente ganadero-agrícola, a agrícola-ganadero, del total exportado por Entre Ríos, el 54% estuvo compuesto por productos primarios, el 38% por agroindustriales y el 8% por industriales. Feliciano al norte e Islas del Ibicuy al sur, son quienes tienen los peores índices de todos los indicadores. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) informó que la desocupación creció en el Gran Paraná respecto del segundo trimestre de 2018. Durante el tercer trimestre de 2018, la tasa de desocupación -calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa- se ubicó en el 5,7 % en el Gran Paraná, manteniéndose así durante el primer trimestre de 2019. En tanto, en Concordia, el aumento al doble la desocupación. “Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el primer trimestre de 2019 la tasa de desocupación (...) pasó del 5% al 10,5%, mientras que el índice de subocupación -personas que trabajan menos de 36 horas a la semana- subió de 10,1% al 15,1%”. (Diario El Sol, 2019)

Si bien el crecimiento poblacional entre 2001-2010 fue de 6.7%, cabe señalar que a partir de la década del 70 se revierte drásticamente la composición rural y urbana, que desde 1914 hasta la década señalada fue de crecimiento inverso. En el censo de 2010 de 1.235.994, más de un millón viven en la ciudad y tan sólo 176.500 en zona rurales. Menos del 15% de la población vive en el medio rural, y continúa en descenso. En Paraná desde 2001 hasta 2018 se fueron aproximadamente 25000 jóvenes de la ciudad, se cree que solamente en los últimos dos años se han ido alrededor de 6000. Según datos de la OMS una de cada 20 personas padece cuadros depresivos, pero en Paraná se considera que es una cada 12 siendo los jóvenes el sector más afectado. A la vez que la ciudad es una de las que tiene mayor índice de envejecimiento población en el país. (Información de 2019)

“Y si se mira el saldo migratorio a nivel país, entre 2001 y 2005 se fueron de Argentina cien mil personas; de las cuales 11.255 fueron entrerrianos, representando casi el 11,3%

de ese éxodo. Una barbaridad. Y si se analiza el saldo migratorio interno, hay que sumarle otros 3.200 que buscaron su destino en otra provincia”. Situación que empezó a revertirse durante el 2010 y que actualmente vuelve a alarmar. “Así, Entre Ríos ha sido una provincia expulsora de su población. (...) Montes nativos arrasados, familias que viven el desarraigo, el abandono y la soledad: esa es la fotografía del éxodo rural. Por eso basta con recorrer las rutas y caminos para ver que donde antes había una casa con chimenea encendida, con ruido de herramientas trabajando, ahora sólo hay silencio y taperas. Si ese viajero se adentra en la colonia, tal vez encuentre en un campo a algún anciano, esperando la visita de los nietos para alguna fecha en especial. El éxodo espantó las tibiezas del ayer. Y hasta los pájaros se han visto corridos por los agrotóxicos que sostienen los sistemas de monocultivo. En los años '90 el 20% de la superficie sembrada era de soja; en la campaña 2007/2008 fue del 65 %. Pérdida de biodiversidad, de diversificación de la producción son algunas de sus nefastas secuelas. Donde antes había familia ahora hay disgregación. Donde antes había ventanas iluminadas y risas de niños, ahora hay taperas y silencios de desierto. La desolación arrasa y apenas queda, casi imperceptibles, algunas huellas de otra vida y la marca inconfundible de que algo se quebró para siempre. “Los jóvenes se van, los viejos quedan”, dice un sabio refrán expresado casi con rabia en alguna rueda de charla nocturna de un almacén de campo. (...) La extranjerización de la tierra los expulsa. La extensión de la soja los arrincona. Pareciera que ni siquiera las leyes los protegen y así las únicas explotaciones que crecen son las que tienen más de cinco mil hectáreas. Los pool de siembra hacen estragos”. (Diario El Argentino, 2019).

En el 2016 el gasto público social destinado a niñez, es decir de 0 a 18 años, del gobierno provincial fue de alrededor de \$41.000 por niño, representando un 34% del gasto público total, distribuido fundamentalmente en educación y salud. Si bien esto representa que somos una de las provincias con mejor inversión en infancias y juventudes por parte del Gobierno Provincial por otro lado, podemos leer también que dicho gasto no representa más que el 8% del PGB (Producto Geográfico Bruto que es la suma de la producción de bienes y servicios finales, atribuible a factores de producción físicamente ubicados en la provincia). Lo cual nos está indicando la concentración de la riqueza y la distribución inequitativa de los bienes y riquezas de la provincia. (Observatorio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, Facultad de Ciencias Económicas de la UNER y UNICEF, 2018).

En vista a lo expuesto es que planteamos dos problemas que están siendo centrales en nuestra provincia:

- 1- El índice de suicidio adolescente.
- 2- El índice de cáncer infantil y adolescente.

Podemos sostener que ambos temas, podrían estar relacionados, a lo que hasta este momento venimos describiendo sobre las características de nuestra realidad provincial. Quizás para ello podamos recordar o traer a consideración lo que Nietzsche (2015) dice en La Genealogía de la moral “Dentro de la primigenia comunidad de linaje (...) la generación que vive en cada momento reconoce siempre que tiene hacia la generación anterior, y especialmente hacia la primera de todas y fundadora del linaje, una obligación jurídica (...). Aquí domina la convicción de que el linaje subsiste única y exclusivamente gracias a los sacrificios y logros de los antepasados, y de que hay que reembolsárselos mediante sacrificios y logros: por tanto se reconoce una deuda, que además va creciendo constantemente a causa de que esos antepasados siguen existiendo como poderosos

espíritus y, desde la fuerza que poseen, no cesan de conceder al linaje nuevas ventajas y subsidios". (Nietzsche, 2015: 80, 81)

Es en el intrincado de la historia, de las relaciones entre linajes y generaciones, de las disputas y distribuciones de tierra y de las graves dificultades para las creaciones de sentido tanto para quedarse a habitar la tierra en la que nacimos como para convertirse en un migrante entre otras, que podemos ubicar que tanto la creciente tasa de suicidio adolescente como el aumento del cáncer infantil y juvenil se enmarcan dentro de lo denominado economía y subjetividades neoliberales. Implican ambos una grave denuncia silenciosa y mortífera de las relaciones que los adultos tenemos con las generaciones venideras.

En agosto del año 2017 se allanó en la localidad de San José, en el departamento de Colón la vivienda de un menor de 17 años que formaba parte de un "culto al suicidio", plan que tenía un alcance internacional y por ende, pudo ser descubierto por la Interpol, quienes alertaron a la Policía Federal Argentina y llevaron a cabo la detención del joven. (Urgente 24,2017)

Por otra parte Berbara (2018), (Director de Salud Mental de la Provincia) indicó que desde el área de Epidemiología en Salud Mental se elaboró recientemente un informe denominado: "Magnitud y tendencia del suicidio en Entre Ríos 2001-2016", el cual permitió constatar, entre otros puntos, que las muertes en nuestra provincia por esta causa, en los grupos de adolescentes y jóvenes (15 a 34 años) muestra una tendencia significativa al aumento, coincidiendo con el comportamiento nacional y mundial. "Contar con este tipo de informes que nos brindan datos epidemiológicos de calidad es fundamental para planificar políticas de intervención", subrayó el funcionario. (Ministerio de Salud de la provincia de Entre Ríos, 2018).

En 2015, las provincias con tasas más altas fueron Tierra del Fuego, Salta y Entre Ríos (con 14,2, 13,8 y 12,9, respectivamente). Hay indicios de que por cada adulto que lo concreta más de 20 lo intentan. La cifra es alarmante; indica que una persona se suicida cada tres días en Entre Ríos. (Noticia Uno, 2018)

Uno, entre otros muchos diarios, periódicos, portales locales tituló: "La mitad de los niños con cáncer son de Entre Ríos, la provincia más fumigada", el 15 de febrero de 2018, y dice: "El 55% de los niños y adultos internados en el Hospital Garrahan y el Hospital Italiano por casos de cáncer o malformaciones son entrerrianos. La provincia es la más contaminada con agrotóxicos y hay numerosos casos de escuelas fumigadas". (Ahora, 2018)

Un video italiano que denuncia a Entre Ríos como el territorio más contaminado con glifosato del planeta, está en el centro del "tironeo" entre diversas fuerzas, la prohibición de fumigar cerca de las escuelas rurales a través de una ratificación del STJ del decreto del ejecutivo provincial, apoyado por grupos ecologista y gremios educativos, es altamente cuestionado a través de manifestaciones y cortes de rutas de "ruralistas" que ven este tipo de acciones como una limitación a su capacidad de producción.

Atendiendo a la concentración de la tierra en manos de unos pocos, como también la concentración de los habitantes en la ciudad y el despoblamiento rural, el concepto de "campesino" ha quedado desprovisto de sentido y con ello de potencia para producir proyectos territoriales y representación estatales. Es así que el logro de mayor productividad atenta directamente tanto contra la salud de los niños y adolescentes, lo

que arroja una mayor pérdida de sentido para las generaciones venideras que ven con ojos de extrema tristeza la indiferencia de los adultos hacia los niños y jóvenes entrerrianos convirtiéndose ello también, en un empuje hacia el aumento de la tasa de suicidio adolescente.

Córdoba

Una coordenada ineludible hoy para pensar la situación de niñez y jóvenes, son los derechos que en este tiempo se han conquistado, la Ley nacional 26061 expresó un cambio radical en el modo de concebir las niñeces y la relación de estos sujetos con el Estado, posibilitando e instando a una nueva institucionalidad todavía en construcción. Quizás como dice Boaventura de Souza Santos (2014:23) “hoy es innegable la hegemonía de los derechos humanos como lenguaje de la dignidad humana. Sin embargo, esta hegemonía debe convivir con una realidad alarmante”.

Sin embargo su impacto en las provincias se traducen de modo diferente, en Córdoba se adhirió a la ley nacional pero no fue hasta el 2011 que se promulgara la Ley 9944 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en cuya perspectiva se materializaban disputas de poder en torno a las niñeces, dificultades para abandonar viejos paradigmas.

En el mes de junio del año 2019, hay un nuevo avance en materia de Derechos Humanos con la aprobación dos leyes provinciales: la Ley 10636 del Abogado de Niños, Niñas y Adolescentes, autoridad pública con potestad de representar los intereses personales e individuales de NNyA en cualquier procedimiento administrativo o judicial en materia civil, de familia, laboral o en el fuero de niñez, juventud, violencia familiar y de género que lo afectare, o en el fuero penal cuando la niña, niño o adolescente hubiera sido víctima directa o indirecta de un delito, sin perjuicio de la representación complementaria que ejerce el Asesor de Niñez y Juventud. (Art. 1).

La segunda ley (10637) refiere a una modificación en materia de Justicia Penal Juvenil, de la Ley de Promoción y Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (9944) y representa un avance en materia de desinstitucionalización de NNyA no punibles y punibles (en tanto no cometan delitos contra la vida), promoviendo medidas no privativas de libertad, por ejemplo el Juez en materia de Niñez y Juventud podrá disponer, como medida reparatoria al daño producido, la prestación de servicios a la comunidad o participar en actividades de justicia restaurativa; en programas o talleres formativos, laborales o culturales; iniciar o continuar tratamientos específicos en salud; entre otros aspectos como la prohibición de asistir a determinados lugares o a tener contacto con la víctima o sus familiares.

Una de las deudas más importantes en materia judicial-legislativa es la implementación de la Guía provincial para la atención de los “Abortos No Punibles”, recusado por una Asociación Civil ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación vía recurso extraordinario. Esta recusación se constituye en un obstáculo para la implementación de las Interrupciones legales de embarazo, en instituciones de salud pública provincial, según el artículo 86 del Código Penal Argentino, vigente desde 1921. Observamos que se trata de niñas o adolescentes gestantes, que quedan embarazadas producto de violación o situaciones donde se ve afectada la salud integral.

Territorios urbanos y Pobreza

La población infantil de 0-17 años, según el censo del año 2010, era de 1.240.718 niños, niñas y adolescentes, representando el 30% de la población total. En la actualidad se estima que el 50% se encuentra en situación de pobreza y uno de cada diez niños/as en situación de indigencia (Diario La Voz, 2019).

En estos últimos años las familias se encuentran con mayores restricciones para el acceso a consumos básicos, producto del deterioro del poder adquisitivo, el desempleo, el debilitamiento de las políticas sociales que significaban transferencias o vías de acceso al trabajo. Situación que se refleja en los reclamos de las organizaciones sociales territoriales, y en las iniciativas que desarrollan y que se materializa en un aumento significativo de merenderos y comedores comunitarios. La desocupación en Córdoba es del 9,2%, fenómeno que se complejiza si advertimos que la subocupación llega al 11%, y la insatisfacción laboral y ocupados que buscan más y mejor trabajo representan el 23%. Podemos afirmar entonces que, el problema ocupacional afecta a casi el 44% de la población económicamente activa, y en los jóvenes (sobre todo para el caso de las mujeres) ese número se duplica, y la falta de acceso al trabajo en las mujeres jóvenes es más profundo (Notas varias diferentes diarios 2016, 2018,2019)

En estos últimos 15 años la ciudad capital de Córdoba, y las ciudades que componen el Gran Córdoba (municipios cercanos en una hora u hora y media de la capital) han tenido un crecimiento poblacional y de extensión material, y en ese proceso se cristalizaron las desigualdades sociales. En Córdoba el 80% de la población vive en las ciudades, y el 50% reside en la Capital de la provincia (de un total de 3.304.825 habitantes, la capital concentra 1.330.023, y la ciudad de Río Cuarto, segundo municipio más grande de la provincia apenas llega a los 225.151 habitantes). Los espacios urbanos se presentan fuertemente fragmentados en barrios de relegación, hay un número elevado de asentamientos atravesados por una creciente judicialización de los conflictos por la tierra. La contracara es el crecimiento continuo de barrios cerrados o countries que configuran posiciones dispares en el acceso a la ciudad y las ciudadanías.

Se observa una tendencia a la degradación de los espacios barriales debido a los procesos de fragmentación y polarización social y una ausencia cada vez más notoria del Estado a través de programas ligados a lo habitacional, pero también a lo educativo, recreativo y de salud, y un aumento en la presencia represiva. Se han multiplicado los conflictos asociados a la explotación minera, instalación de basurales, fumigaciones y desmontes, instalación de fábricas altamente contaminantes; cuestiones que afectan en alto grado las condiciones de salud de las poblaciones y las movilizan en defensa del territorio.

La cuestión habitacional es uno de los aspectos centrales que impacta en la reproducción cotidiana de la existencia, y en consecuencia en la realización de derechos básicos. Barrios sin plaza, espacios que se convierten en basurales, basurales, estado de las calles, falta de agua, y sensación de inseguridad. Las violencias en los barrios se vuelve un elemento que empobrece la vida de las niñas y niños, en tanto obstáculos para ocupar los espacios públicos, situación que se agudiza para el caso de las niñas y adolescentes mujeres, ubicándolas en un lugar de doble exclusión.

La fragmentación de la ciudad es una barrera sobre añadida a las situaciones de despojo de sus territorios, la ciudad se vuelve inaccesible, por distancia, pero también de manera simbólica, hay restricciones concretas para acceder a determinados espacios. En Córdoba, la pertenencia social inscripta en los cuerpos son causante de la represión policial, vía el actual Código de Convivencia, (antes denominado Código de Faltas), herramienta que permite las detenciones u hostigamiento de jóvenes de sectores populares, en particular varones.

Los procesos que han profundizado las desigualdades sociales se han vuelto marca en la trama urbana, destituyendo de su condición de ciudadanos (habitantes de la ciudad con derechos) a los sectores populares, y esto es aún más hondo para niñas, niños y jóvenes, en particular las mujeres.

Ciudadanías y Participación

La participación desde la perspectiva de la protección integral de derechos constituye tanto un derecho como un principio ordenador de la política pública; un punto sensible para medir el modo en que se desteje la trama de desigualdad generacional y de género en la concepción de ciudadanía. En Córdoba han sido las organizaciones y efectores de políticas públicas quienes, con una larga trayectoria en promoción de la participación, han propiciado y sostenido las experiencias de participación. Algunos con clara fuerza instituyente como los consejos juveniles en la ciudad de Córdoba, y las asambleas de niñas, niños y jóvenes en Alta Gracia, Malagueño, Villa María, Río Cuarto, entre otras.

Si bien estos espacios alimentan la capacidad de enunciación de niñas, niños y jóvenes y echan luz sobre el hacer cotidiano de efectores de política pública (en salud, educación, cultura, deporte), la incidencia a niveles de decisión es casi nula.

En el presente informe interesa destacar de las dificultades, dos aspectos: la imposición de formas adultas y propias de la democracia liberal, a los espacios. La dominancia de la palabra, el debate racional y las mediaciones entre la demanda y la ejecución, hacen que pierdan fuerza las formas propias de la niñez y la juventud vinculadas al juego, la expresión artística y el hacer (participar activamente de las resoluciones). Y la falta de institucionalidad de los dispositivos de participación tanto colectivos como individuales, en los diferentes ámbitos. En el espacio educativo se ha logrado el reconocimiento de las formas gremiales (centro de estudiantes, consejos escolares) sin embargo en otros espacios (judicial, administrativo, salud, etc) no existen dispositivos, protocolos, recomendaciones que posibiliten la participación real de niños/as, tanto en el acceso a la información, la libertad de expresión, la posibilidad de asociación, etc

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el marco del proceso de descentralización de las últimas décadas, a partir de la sanción de la Ley N°1.777/05, la Ciudad está organizada territorialmente en unidades de gestión política y administrativa denominadas comunas que agrupan la anterior división por barrios. Esta delimitación es tomada como base, para la organización y sistematización de la información producida por distintas encuestas y el censo nacional. Viven 3.063.728; de éstas el 31,2% tiene entre 0 y 17 años de edad.

Institucionalidad

Con la sanción de la Ley 114/98, desde el año 2000 existe el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, organismo especializado en infancia que tiene como finalidad promover, proteger y garantizar los derechos de todas/os las/os niñas, niños y adolescentes, desconcentrado en 15 Defensorías Zonales Comunales. Funciona, además, la Línea telefónica gratuita 102, el programa Promotores de Derechos y el Observatorio del Sistema de Protección Integral de Derechos, entre otros.

En relación con los programas destinados a la población de NNA, existen varios. Dependiente del Ministerio de Educación los más relevantes son: Educación digital (INTEC), Escuelas lectoras, Escuelas verdes. Del Ministerio de Salud: Salud Materno Infantil, Salud en la Escuela, Coordinación Salud Sexual, Sida e Infecciones de Transmisión Sexual. Del Ministerio de Desarrollo Humano y Habitat: entre los programas de atención directa existe Niñez en Emergencia, Adolescencia, Desarrollo Infantil y Fortalecimiento de Vínculos, Juegotecas, entre otros

En el año 2015, por LEY N° 5463 se crea el Sistema Integrado de Indicadores de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Pobreza y desigualdad

Una de las características de la Ciudad es que es un distrito con profundas desigualdades sociales y económicas entre las 15 Comunas que la componen

El presupuesto para el año 2019 es de 321.457 millones de pesos, un 22,7% más que lo estipulado para 2018, del cual se destina el 51% a servicios sociales (Salud, Educación, Cultura, Vivienda, entre otras) Recuperado de:
<https://www.telam.com.ar/notas/201811/310677-aprobaron-el-presupuesto-porteno-2019-que-destinara-el-51-a-servicios-sociales.html>

Para el tercer trimestre del 2018 se registró un 14,7% de hogares pobres y un 20,9% de personas en situación de pobreza. Para el mismo año las familias de la zona sur tenían peores condiciones de vida que el resto -salud, empleo, vivienda, mortalidad infantil, mayor desocupación y de hacinamiento- (Centro de Estudios de la Ciudad, CEC, Informe de Coyuntura, 2019). Según datos censales (2010) el 47,6% de la población pobre es menor de 18 años, lo que significa que casi la mitad de los pobres son NNA y en el 80% de los hogares pobres hay menores de 18 años.

El informe del Barómetro de Deuda Social de la Infancia de la UCA (2018) destaca que, de los 51,7% de NNA viven en la pobreza y un 10,2% de ellos son indigentes. El déficit habitacional y la precariedad de las viviendas en que habitan NNA afectó en 2018, a casi el 42% de la infancia, mientras que la situación de hacinamiento llegó al 23,4%. De acuerdo con el Censo 2010, viven en villas y asentamientos, aproximadamente 64.000 personas menores de 17 años de edad. La desagregación territorial muestra una mayor cantidad en las Comunas 8 (24.679) y en la 4 (13.447). (Informe N° 1, OUBA, 2019)

El promedio general de la Ciudad es de 31,2% de hogares con presencia de población de 0 a 17 años. En la Comuna 8 alcanza el 61,7%, en la 9 el 43,2%, en la 4 al 43,1% y en la 7 al 40,8%. Mientras que en las de la zona norte el porcentaje es menor al promedio de la jurisdicción. (Dirección General de Estadística y Censos Ministerio de Economía y Finanzas GCBA. Encuesta Anual de Hogares, 2017. CDNNYA, SIID)

En la actualidad, 200.000 NNA se alimentan en las escuelas públicas porteñas, con un recorte presupuestario que significa menos raciones y peor calidad nutricional. Los \$3473 millones destinados a comedores escolares para 2019 representan poco más del 6% del total del presupuesto educativo porteño.

De acuerdo con información del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM, 2019), el presupuesto del Programa Ciudadanía Porteña fue adquiriendo menor peso relativo y por

lo tanto cubre a menos hogares de los sectores más vulnerables; paralelamente aumentó la asistencia a comedores comunitarios entre un 40 y 50 por ciento en el último año. Recuperado de: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201904/40346-hay-mas-concurrencia-a-comedores-comunitarios-en-caba-y-menos-financiacion-en-programas-sociales.html>

Si bien existen variaciones de acuerdo con la fuente de información, datos oficiales indican que durante el año 2018 la cantidad de personas en situación de calle, era de 1091, con menos de un año de permanencia que implica el 28% de esa población. (TELAM, 2019). Con otra metodología de relevamiento organizaciones sociales advierten que no son menos de 8000 las personas en esa condición. De 2016 a 2017 se produjo un aumento de 20% de la población que vive en estas condiciones. Entre el 25 y el 28 de abril de 2019 se realizará un nuevo censo de gente en situación de calle (Indymedia Argentina 2019) Recuperado de: https://argentina.indymedia.org/categoria/regionales/ciudad_buenos_aires/

Según informe del Consejo de los Derechos de NNA (CDNNA) (2009) el último censo realizado en 2009, había en la Ciudad 473 niñas, niños y adolescentes en situación de calle y 602 en situación de pasillo en las villas de CABA. De acuerdo con informe de Asociación Trabajadores del Estado (2017), “Se han desmantelado los Programas de trabajo con niños/as en situación de calle y/o de pasillo en las villas y asentamientos” (ATE, 2017, 18)

Respecto a la educación de la población infantil y adolescente en CABA se registra un severo déficit en vacantes escolares. Para el año 2019 se encuentran en lista de espera en el nivel inicial aproximadamente 14.000 niñas y niños, 2.200 en el primario y casi 600 en el secundario. La política implementada ha sido la de incluir más población por aula. Por otro lado, y como evidencia de las desigualdades internas, la Comuna 8 tiene 5 años menos de escolarización que quienes viven en las Comunas 13 y 14, y el porcentaje de alumnos con sobreedad para el nivel primario es del 10,3% en la Comuna 8, mientras que en la Comuna 13, es de 3,3% (CEC, 2019)

Cabe señalar que el 7,8% de los adolescentes se encuentra fuera del sistema educativo formal. Entre ellos el 80% no ha alcanzado a completar el nivel secundario, y un 22% incluso no ingresó a este nivel. En el caso de los jóvenes de los hogares más pobres su nivel de asistencia es notablemente inferior al total: seis de cada diez ya está fuera del sistema educativo (Programa Nacional de Salud Escolar PROSANE. 2018)

En la Ciudad la fecundidad adolescente para el año 2017 fue de 6,5 % de los nacimientos. El 7,7% (7.928) de las adolescentes de 15 a 19 años de la Ciudad son madres, y el 11,3% (11.621) estuvo embarazada alguna vez. A su vez, debe destacar que más de la mitad de los embarazos adolescentes no son planificados, y en este sentido podrían estar vinculados con restricciones a la autonomía, la coerción o la vulneración de los derechos de salud sexual y reproductiva. Mientras que en la zona norte la tasa de fecundidad adolescente (TFA) varía de 4,5 nacimientos cada 1000 adolescentes, en Comuna 2 (Recoleta) a 7,6 en Comuna 14 (Palermo). En la zona sur la TFA tiene un piso de 20,3 nacimientos por cada mil adolescentes en la Comuna 10 (Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa Luro y Villa Real) y sube al 61,0 en Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Soldati, Villa Riachuelo). Finalmente, la zona centro de la Ciudad, caracterizada por un comportamiento más heterogéneo, posee tasas que van de 10,7 nacimientos cada 1000 adolescentes en Comuna 6 (Caballito) a 44,2 en Comuna 7 (Flores, Parque

Chacabuco). (Vicejefatura de Gobierno, Dirección General de Políticas de Juventud: Embarazo y Maternidad en Adolescentes (2017). Boletín del Observatorio de la Juventud Dirección General de Políticas de Juventud Año 3. N°2)

Violencia

Según consta en los registros del Anuario Estadístico 2017, del (CDNNA), el 53,4% de las intervenciones del organismo tuvo que ver con situaciones de violencia. De este total el 37,5% a violencia familiar, 23,4% a Maltrato físico, 14,4% a maltrato psicológico/emocional, 7,9% a trato negligente y 7,8% a abuso sexual.

La violencia policial –apremios ilegales- contra niños, niñas y adolescentes, según las denuncias presentadas durante el año 2017 en el ámbito del fuero penal nacional, alcanzaron a 250. Si bien significa un descenso en relación con los años 2015 (15%) y 2016 (28%), no expresaría una real disminución de las situaciones de violencia, sino de su judicialización. Las comisarías en las cuales se registró la mayor cantidad de casos corresponden a la zona centro y sur de la Ciudad. (Procuraduría de Violencia Institucional, 2018)

Se considera necesario dejar planteado que una de las principales cuestiones es avanzar en la implementación efectiva del sistema de protección integral de derechos en esta jurisdicción, con la generación de herramientas para la equidad y que permitan una efectiva articulación e integralidad en las intervenciones. Para ello es indispensable repensar el diseño de las políticas destinadas a NNA.

Recomendaciones

Es urgente retomar y avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en lo que respecta a: políticas activas que mejoren las condiciones de vida de las familias, y en particular saquen de la situación de pobreza e indigencia a NNyA; garanticen la atención de la salud y el desarrollo integral, el acceso a la educación y al conocimiento avanzando en el cumplimiento de la extensión de la escolaridad obligatoria, la reparación y restitución de derechos ante violencia y discriminación de género, garantizando, entre otros derechos, el acceso para el cumplimiento de la interrupción legal del embarazo de niñas y adolescentes.

Respecto de los avances legislativos producidos hace ya varios años, no se han plasmado totalmente en cambios institucionales y programáticos, necesarios para profundizar en el diseño y ejecución de políticas con enfoque basado en derechos. Así mismo, se requiere implementar mecanismos acordados de articulación entre las diferentes áreas en el marco de la corresponsabilidad del Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA, y mayor inversión en programas destinados al fortalecimiento familiar y comunitario, y a la participación de NNyA en dichos a tales fines.

Por último, existen importantes limitaciones en la producción y sistematización de información relevante respecto de la infancia y la adolescencia, lo cual impacta directamente en las propuestas que puedan generarse. Por ello la prioridad de avanzar en el desarrollo de sistemas de registro de información que permitan establecer mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación sobre las políticas y las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes.

Referencias bibliográficas

Ahora (2018) Disponible en sitio web: <https://ahora.com.ar/la-mitad-los-ninos-cancer-son-rios-la-provincia-mas-fumigada-n4139972>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), (2018): Informe de Análisis Presupuestario. Sistema de Protección de los Derechos de NNA. El impacto regresivo del recorte en políticas de niñez y adolescencia)

Asociación Trabajadores del Estado (2017): Informe sobre la Situación de las Defensorías Zonales del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes CABA.

Boaventura de Sousa Santos (2014). Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Centro de estudios de dercho, justicia y sociedad. Disponible en <http://www.dejusticia.org/publicaciones/derechos-humanos-democracia-y-desarrollo/>
Centro de Estudios Metropolitanos (2019). Disponible en sitio web: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201904/40346-hay-mas-concurrencia-a-comedores-comunitarios-en-caba-y-menos-financiacion-en-programas-sociales.html>

Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2017). Dirección de Políticas Públicas e Investigación: Anuario Estadístico 2017. Observatorio del Sistema de Protección Integral de Derechos (SIPROID).

Diario El Sol (2019). Disponible en sitio web: <https://diarioelsol.com.ar/2019/06/20/aumento-al-doble-la-desocupacion-en-concordia/>

Diario El Argentino (2019). Disponible en sitio web: <https://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/57543/el-exodo-rural-los-jovenes-se-van-y-los-viejos-quedan> (Gualeguaychú, 14/06/09)

Diario La Voz (2019). Disponible en sitio web: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cordoba-5-de-cada-10-ninos-son-pobres-y-1-de-cada-10-indigente>, según datos de la Encuesta permanente de hogares 5 de julio de 2019

Dirección General de Estadística y Censos –GCABA- (2019). La fecundidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2017. Informe de Resultados 1334, Año 2019

Elorza, Alvarado Rodríguez y Monayar (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. En Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 26 - N.º 26

Gaitán, Lourdes (2006). Sociología de la infancia. Análisis e intervención social. Editorial Síntesis, Barcelona.

INDEC (2019). Informes Técnicos / vol. 3 n° 59. Condiciones de vida. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos

INDEC y Ministerio de producción y trabajo, Presidencia de la Nación (2018). Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes 2016-2017
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna_2018.pdf

Indymedia Argentina (2019). Disponible en sitio web. https://argentina.indymedia.org/categoria/regionales/ciudad_buenos_aires/

Notas varias en: Al revés (2019). Disponible en sitio web: <https://alreves.net.ar/la-desesperacion-de-vivir-en-los-margenes/> Diario La Voz (2018). Disponible en sitio web: <https://www.lavoz.com.ar/politica/comedores-comunitarios-el-reflejo-de-una-realidad-dificil> Día a Día (2016). Disponible en sitio web: <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/advierten-que-hay-mas-gente-en-los-comedores-comunitarios> Puntal (2018). Disponible en sitio web: <http://www.puntal.com.ar/riocuarto/Por-la-alta-demanda-refuerzan-las-copas-de-leche-en-la-ciudad-20180621-0082.html>

Noticia Uno (2018) Disponible en sitio web: <http://www.noticiauno.com.ar/nota/3552-Alarmante-Una-persona-se-suicida-cada-tres-dias-en-Entre-Rios>

Ministerio de Economía y Finanzas GCBA. Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta Anual de Hogares, 2017. Consejo de los Derechos de NNYA, Sistema Integrado de Indicadores de Derechos.

Ministerio de Economía y Finanzas GCBA. Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta Anual de Hogares, 2017. Anuario Estadístico 2017.

Ministerio de Salud de la provincia de Entre Ríos (2018). La provincia aborda la problemática del suicidio con acciones intersectoriales. Disponible en sitio web: <http://www.entrerios.gov.ar/msalud/?p=31167>

Ministerio Público Fiscal. Procuraduría de Violencia Institucional (2018). Informe al relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas.

Nietzsche, Friedrich (2015). La Genealogía de la moral. El crepúsculo de los ídolos. El Anticristo. Primeros opúsculos. Editorial Gredos.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA (2018). Barómetro de la Deuda Social con la Infancia. Informe de Avance. La privación más urgente en la infancia: déficit alimentario y protección social. Ianina Tuñón y Santiago Poy

Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA (2018). Barómetro de la Deuda Social con la Infancia. Informe de Avance. Incidencia de la pobreza y la indigencia a partir de la encuesta permanente de hogares. Agustín Poy

Observatorio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, Facultad de Ciencias Económicas de la UNER y UNICEF, (2018). Disponible en sitio web: http://www.fcoco.uner.edu.ar/wp-content/uploads/2019/06/Weidmann_Inversi%C3%B3n_p%C3%ABlica_social.pdf

Observatorio Universitario de Buenos Aires. FILO: OUBA. OUBA^o 1, 2019. Derechos vacantes, Buenos Aires, 27 de marzo de 2019

Organizaciones Sociales, referentes, et al (2018): Al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Informe sobre la gravísima situación por la que atraviesan la niñez, la adolescencia y la juventud en la República Argentina. Buenos Aires.

Sociedad Argentina de Pediatría (SAP) (2019) https://www.sap.org.ar/uploads/boletines/boletines_ao-46-n-1-mayo-2019-29.pdf

TELAM (2019). Disponible en sitio web:
<http://www.telam.com.ar/notas/201904/348150-ascienden-a-58-los-femicidios-reportados-en-2019-en-todo-el-pais.html>.

Tiempo Sur (2019) Disponible en sitio web:
<https://www.tiemposur.com.ar/nota/160606-el-gobierno-destinara-en-2019-solo-11-por-mujer-para-combatir-la-violencia-de-genero>

Tuñón, Ianina (2018). Inequidades en la niñez y la adolescencia en La Argentina en el siglo XXI como somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social. Coordinadores Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia. Editorial siglo XXI y Consejo de Decanos de Facultades en Ciencias Sociales y Humanas.

UNICEF- SENAF (2107). La situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la Argentina. Relevamiento. Actualización 2017.

UNICEF (2019). Efectos de la situación económica en las niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Una aproximación cualitativa.

UNICEF (2019). Estadísticas de los hechos vitales de la población adolescente en la Argentina, Secretaría de Gobierno de Salud. Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Disponible en sitio web:
https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-11/Salud_PoblacionAdolescenteDEIS_0.pdf

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Centro de Estudios de la Ciudad (CEC) (2019). Albergucchi I, Mario A., Informe de coyuntura. La Ciudad en deuda.

Urgente 24 (2017). Disponible en sitio web:
<https://archivo.urgente24.com/269202-entre-rios-macabra-la-provincia-de-los-suicidios>

Vicejefatura de Gobierno. Dirección General de Políticas de Juventud (2017). Embarazo y Maternidad en Adolescentes. Boletín del Observatorio de la Juventud Dirección General de Políticas de Juventud Año 3. N°2.

LAS POLITICAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN LA NUEVA ETAPA NEOLIBERAL DE ARGENTINA

Laura Garcés

1. Asignación Universal por Hijo

Contrariamente a lo que se suponía originalmente, respecto a la posibilidad de eliminar la AUH, ello no ha sucedido durante la actual gestión gubernamental. Sin embargo, en el contexto general de medidas económicas de ajuste sistemático cobraría sentido su sostenimiento, pero desde otro lugar: ya no como política que apuntaba a universalizar un derecho, sino como política de asistencia que permite contener a los sectores más afectados por las medidas económicas neoliberales impulsadas; en otras palabras, está funcionando como contención económica.

Otra medida que significó una retracción de la AUH, fue el cambio en la forma de cálculo de su actualización realizado a fines de 2017 en el marco de la Reforma Previsional: el ajuste en los ingresos de los beneficiarios de asignaciones es doble: por un lado, porque la fórmula propuesta combina inflación (70%) e índice de salarios (30%) y su actualización es menor a la que regía en la gestión anterior, que ponderaba la evolución de la recaudación y los salarios casi en partes iguales.

La ley de movilidad anterior preveía que las jubilaciones, pensiones y asignaciones debían ajustarse en marzo en función de la recaudación y los salarios del segundo semestre de 2017, lo que implicaba un aumento del 13,7 por ciento. La reforma aplicada escindió el pago de la actualización en dos: una en marzo (5,7%) y una segunda para junio la segunda cuota, en función de los precios y los salarios del cuarto trimestre de 2017: 5,6%, según el Ministerio de Hacienda. En consecuencia, con las modificaciones introducidas se estima un ahorro del sistema cercano a los \$100.000 millones, indicando con ello un claro sesgo fiscal.

En cuanto a la cobertura de la AUH, en 2016 se amplió a los monotributistas mediante decreto 593/16 y según el informe de ANSES (2017) se sumaron 210.000 prestaciones. Sin embargo, esta incorporación fue al sistema de AAFP y no al componente no contributivo (AUH). Esto implica que a los monotributistas no se les exige condicionales en materia de salud y educación exigidas a los beneficiarios de la AUH. Asimismo, el hecho de cobrar AAFP implica que los montos percibidos pueden ser inferiores a la AUH al reproducir el escalonamiento similar a los trabajadores asalariados de acuerdo a la categoría monotributista (cuanto mayor ingreso, menor beneficio). Complejizando aún más el sistema, no acceden a todas las asignaciones contempladas en el sistema contributivo, es decir que reciben las mismas prestaciones que la AUH (no incluye matrimonio, nacimiento y adopción). El caso de los monotributistas es buen ejemplo para dar cuenta de cómo la ampliación de la cobertura fue acompañada de un esquema de fragmentación. (Arcidiácono, 2017).

Estos cambios no pueden ser analizados al margen de las medidas económicas implementadas: aumento de los precios relativos de los alimentos; devaluación creciente; aumento generalizado de las tarifas, que provocan un deterioro del poder adquisitivo de la AUH y de los demás Programas de Transferencias de Ingresos, los que corren el riesgo de "licuarse por inflación".

2. Plan Progresar

El gobierno anunció modificaciones en el Plan Progresar a comienzos del 2018: se modificaron los requisitos para acceder al beneficio y mantenerlo y la cantidad de dinero que se otorga.

El programa de becas dejó de formar parte de la órbita de la ANSES y pasó a ser coordinado por el Ministerio de Educación. Los anuncios oficiales se refirieron a “cambios en parte del espíritu del proyecto”: en el ámbito universitario, el programa está más enfocado en las carreras duras y se premiarán a los promedios altos.

Estos cambios significaron que el programa sufriera una baja drástica: de 904 mil beneficiarios que tenía en 2015 descendió a 558 mil en marzo de 2018. Es decir, 346 mil estudiantes se quedaron sin la ayuda económica. El presupuesto del plan bajó un 31,4%, de 8047 millones a 5520 millones en 2018, en un ajuste programado. En 2019 no hay presupuesto actualizado, a pesar de la inflación del 47,6% registrada el año pasado, el Ministerio de Educación lanzó una nueva convocatoria, pero sin actualizar los montos de las becas.

Por otra parte, se transformó en un programa de becas otorgado de manera meritocrática y ajustada a un presupuesto que prevé un gran ajuste. Un informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) de 2018 advirtió que cerca de 362 mil jóvenes dejarían de percibir ese año la prestación merced de los cambios introducidos.

En términos de equidad, advirtió el mismo informe, las nuevas Becas Progresar son regresivas porque discriminan justamente a los estudiantes de bajos ingresos que son los que más lo necesitan y adolecen además de una mirada de género al no considerar que las alumnas que embarazadas perderán casi con seguridad el beneficio al no poder cumplir los requisitos meritocráticos de aprobación del 75% de las materias.

El relanzado programa de becas trajo consigo mayor control de asistencia a clases. En el plan lanzado hace cuatro años se pagaba una asignación mensual con una retención del 20% que se reponía al año siguiente una vez entregado certificados de regularidad del ciclo anterior. Con lo nuevo se abona por ciclo lectivo, es decir 10 meses, a los alumnos que cumplan con requisitos de asistencia y tengan el 50% de las materias aprobadas.

Es que con cada año aprobado seguirá escalando el beneficio y además si aprueban el 100% de sus materias con un promedio de 8 o más, tendrán un premio extra: recibirán a fin del ciclo lectivo un pago que duplicará su beca del año. Antes, todos los becados cobraban lo mismo independientemente del desempeño.

El nuevo esquema apenas cubre 10 cuotas al año mientras que antes se pagaba a lo largo de todo el año y uno de los requisitos que se les exige a los beneficiarios es no tener trabajo.

Este tipo de exigencias en becas que buscan reducir el costo de oportunidad para los alumnos (es decir, que se elija trabajar antes que estudiar) resulta una medida restrictiva porque no contempla los motivos que hacen que los alumnos no aprueban la totalidad de las materias de su plan.

Las definiciones de funcionarios de gobierno en el anuncio de estas modificaciones refieren a la idea meritocrática que las sustenta:

"Vamos a pedirle a los chicos que estudien y que demuestren sus ganas de progresar y lo más importante es que sepan que ese esfuerzo va dar sus frutos, porque la educación es la primera puerta a todo lo demás", expresaba el presidente.

En palabras del Ministro de Educación: "las becas apuntan a poner en valor cuestiones claves como el mérito y el esfuerzo".

"Vamos a un programa planificado en donde queremos medir la trayectoria educativa y reconocer el mérito en función del esfuerzo y la superación personal", promete el Director Nacional de Desarrollo Universitario.

3. Programa Hacemos Futuro

En febrero de 2018 se unificaron los programas "Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con trabajo" y "Ellas Hacen" (línea programática del primero) bajo el nombre de Hacemos Futuro.

El nuevo Programa está orientado hacia la capacitación en oficio y terminalidad educativa. Los siguientes discursos oficiales reflejan los supuestos sobre los que se asienta la gestión:

"El programa se reformuló para que los titulares cuenten con mejores herramientas para formarse en oficios y terminar sus estudios. A partir de ahora, los beneficiarios del programa deberán cumplir con tres contraprestaciones: actualizar sus datos, terminar sus estudios obligatorios (primaria y secundaria) y capacitarse". "La educación y el trabajo son los dos pilares elementales para que una persona pueda salir de la pobreza a partir de su propio esfuerzo". "Queremos brindar las herramientas necesarias para que cada argentino tenga la libertad de elegir y pueda construir su futuro", expresaba la Ministra de Desarrollo Social en el anuncio de la creación del Programa.

El Programa Ingreso Social con Trabajo (que incluía el Ellas Hacen) tenía como objetivo "la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores".

El eje estaba puesto en el trabajo como instrumento de integración social, promoviendo la economía social y solidaria en la que la figura de la cooperativa de trabajo cobraba relevancia. En tanto a partir de la nueva gestión el objetivo principal está puesto en la formación/capacitación para el emprendedorismo: "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".

Conclusiones

En la actual gestión de gobierno destacaremos dos supuestos implícitos y explícitos que están presentes a la hora de definir los lineamientos de las políticas sociales: la meritocracia y el emprendedorismo.

La lógica meritocrática atraviesa todo el discurso oficial: "merecer" el beneficio otorgado por el Estado; en otras palabras, aparece una definición del derecho como algo "otorgado" por el Estado y, por lo tanto, debe ser "retribuido".

Un intercambio o transacción de este tipo supone cumplir con el compromiso de la reciprocidad social a la vez que se demuestra que se “merece” el beneficio. La noción de reciprocidad social en este contexto equivale a un proceso de intercambio en el que emerge la idea de merecimiento del beneficio, un “devolver” al Estado lo que él provee para poder considerar el otorgamiento del beneficio como “legítimo” y “justo”.

En relación al emprendedorismo Merklen (2013), afirma que en el ámbito de las políticas sociales el Estado requiere cada vez más que las personas sean responsables de sus propias trayectorias biográficas, sin considerar a veces que la exposición al riesgo es desigual, como desiguales son los recursos de los que dispone cada cual para protegerse de él.

Se intenta instaurar la lógica del mercado laboral formal con fundamentos de meritocracia y de emprendedorismo: se fortalece la idea de trabajo individual en el marco de la economía de mercado y la idea central es que “de la pobreza se sale por propio esfuerzo”. Dicha transformación sucede en el marco de los debates por la reforma laboral, caída de la demanda de empleo formal y un viraje hacia la precarización y la flexibilización. De este modo, resulta complicado analizar la posibilidad real de una verdadera inserción en la formalidad de las poblaciones más vulneradas y sobre las cuales recae en mayor medida la pérdida de salario real y el ajuste.

Referencias bibliográficas

Arcidiácono, Pilar (2017). Asignación Universal por Hijo: rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina. Revista Igualdad, Autonomía Personal y Derechos Sociales, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6, 11-44

Di Costa, Valeria. La reciente reforma: Un análisis de las principales características de la política previsional en Argentina. En prensa MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo, Mendoza.

Merklen, Denis (2013): Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N.; Merklen, D. Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires: Editorial Paidós.

Documentos

ANSES: Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la protección de ingresos monetarios a través de la Asignación Universal por Hijo. Resumen Ejecutivo, 2017.

(CEPA) Centro de Economía Política Argentina (2018): "El ajuste del Progresar: del Plan Universal a la Beca Individual".

ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL (AUHPS)

Cristina González, Lucas Tórrice, Natalia Iriarte

Introducción

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) no contributiva, surge en el año 2009 mediante el decreto 1602/09, que la incorpora a la Ley 24.714 de asignaciones familiares contributivas dirigidas a los hijos/as de trabajadores formales, vigente desde 1996. Mediante la AUHPS se incluyó en tal beneficio a los hijos/as (menores de edad) de trabajadores informales, desocupados, monotributistas sociales, o de aquellos cuyos ingresos fueran menores al salario mínimo vital y móvil; así como también a los hijos con Certificado Único de Discapacidad sin límite de edad. Desde su diseño, la AUH implica la articulación con los sectores de educación y salud, en la medida en que un porcentaje del cobro total de la asignación por parte de los beneficiarios es realizado bajo la condición del cumplimiento de ciertas condicionalidades como el control de la salud y la asistencia escolar de los niños/as, vinculadas al acceso a derechos en estos sectores de las políticas sociales. Este documento se propone resumir algunos de los puntos más significativos en relación al estado de situación de esta política desde la asunción al gobierno del Poder Ejecutivo Nacional por parte de la fórmula Cambiemos.

Aumento de los topes, inclusión de monotributistas y regresividad

En esta nueva etapa la primera modificación se realizó en el mes de marzo del 2016, cuando se aumentó el tope del monto de ingreso familiar requerido para acceder a las asignaciones familiares contributivas. Una segunda intervención en esta política social fue la realizada en mayo de ese mismo año, cuando a través del decreto 593/2016 se incluyó a los hijos de trabajadores monotributistas pertenecientes a las categorías medias y bajas- A a la H- como beneficiarios de las asignaciones familiares contributivas. Ambas medidas tuvieron un fuerte impacto en la ampliación de la cobertura horizontal de las asignaciones. Es interesante advertir que la inclusión formal de los trabajadores monotributistas se realizó por vía del subsistema contributivo, lo cual generó una diferenciación de estatus al interior de los beneficiarios de asignaciones familiares, y una distinción aún mayor en relación a quienes ingresaron al sistema por vía no contributiva. Si bien no se habría difundido públicamente la/s razón/es en torno a tal decisión, el aporte de un referente de ANSES entrevistado, nos remite a una posible interpretación:

“No hay una versión oficial. A mí me parece que tiene más que ver con la cuestión de la adaptación de sistema, porque no tiene una racionalidad... el universo de los monotributistas, estaban ligados al sistema del SUAF, de las asignaciones normales, asignaciones por hijo. Entonces desagregar los monotributos de ese sistema y agregarlos a otro sistema de la AUH era todo un tema. Entonces directamente lo aplicaron sobre el sistema de las asignaciones SUAF” (Entrevista a referente de ANSES junio 2019).

La mencionada inclusión de nuevos beneficiarios bajo la protección de la seguridad social, a través de modificaciones normativas, así como la aceptación generalizada en torno a la AUH, es un aspecto importante al pensar el grado de consenso e institucionalización que ha adquirido esta política social.

La ley de movilidad jubilatoria, sancionada a finales del 2008 había determinado una actualización semestral de los beneficios previsionales. En el año 2015, a través de la ley 27.160 se estableció que el monto de las asignaciones se calcularía teniendo en cuenta

también dicha movilidad. En lo concreto, tal decisión implicó que dichos montos se mantuvieran actualizados por encima de la inflación.

Otra medida que alcanza normativamente y en la práctica a las asignaciones familiares, es la sanción de la Ley 27.426 durante el segundo año de mandato de Cambiemos en 2017, que reformó aspectos centrales del sistema previsional, entre los que se encuentran las modificaciones en la fórmula aplicada para calcular la movilidad de los haberes jubilatorios. Desde marzo del 2018, en base al cambio introducido, el cálculo de haberes refleja una reducción concreta en los montos de las asignaciones, lo cual, sumado al contexto inflacionario y su consecuente impacto en el poder adquisitivo de dicho ingreso, implica una regresividad indirecta en la política general.

Los beneficiarios de la AUH gastan prácticamente todos sus ingresos en la compra de alimentos y el pago de servicios públicos, los dos rubros que concentran los mayores aumentos de precios. La nueva ley de movilidad toma para su cálculo el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que incluye además de esos rubros otros ítems. Por esto, aunque el índice de precios utilizado fue elevado, no alcanzó los niveles de inflación sufridos por los sectores de menores ingresos, que fue todavía mayor. En este sentido, para la AUH la fórmula sería mucho más acertada si aplicara como referencia la Canasta Básica de Alimentos y no el IPC.

Según CIFRA (2019) las jubilaciones mínimas y la AUH, tuvieron una significativa pérdida desde la asunción del gobierno de Cambiemos, con excepción del año 2017 en que recuperaron 1,6%, muy por debajo de la contracción que habían tenido en 2016 (-6,4%). Con la aceleración del proceso inflacionario en el 2° semestre de 2018, las caídas interanuales alcanzaron el 20%, y hacia febrero de 2019, la jubilación mínima y la AUH registraban caídas del 24,4% respecto de noviembre de 2015.

A su vez, es posible identificar una regresividad generalizada en los servicios asociados a las condicionalidades de la AUH. Se deterioraron las prestaciones complementarias de salud y educación, transformando lo que era una interpelación a los sistemas educativos y sanitarios en una delegación de responsabilidades en los gobiernos sub nacionales. La eliminación de programas complementarios como el Conectar igualdad, el cierre de la paritaria nacional docente, el achicamiento hasta casi su desaparición del PROGRESAR, el aumento del desempleo y la pérdida de poder adquisitivo, entre otras, marcan el conjunto de medidas regresivas que rodean a la AUH afectando el sentido mismo de la política social.

En este contexto de crisis económica las condicionalidades se tornan una verdadera limitación para la accesibilidad. Desde 2016 se vienen volviendo más laxas las condicionalidades de salud y educación de los destinatarios de la AUH dado que no puede penalizarse a las familias con la crisis. Para ello se vienen extendiendo los plazos de presentación de la libreta que las acredita. Aún así, en marzo de 2017 se dieron de baja a 247.000 titulares y en marzo de 2018 a 172.128 debido a las condicionalidades, recuperándose la cobertura en los meses subsiguientes (datos web ANSES junio 2019).

A pesar de la ampliación horizontal de la cobertura de las asignaciones familiares (con la inclusión de los monotributistas) se destaca que desde abril de 2018 viene dándose un descenso sostenido de la cobertura de las asignaciones familiares. Según datos de ANSES, se pasó de 4.303.715 millones de asignaciones en abril de 2018 a 3.542.985 en diciembre del mismo año. Con lo que 760.730 personas menos accedieron a dicha prestación. Esta baja considerable se vincula directamente con el aumento del desempleo

que según datos del INDEC para el primer trimestre de 2019 ya alcanza el 10,1%, con lo que, sería de esperar, que el descenso de la cobertura de las asignaciones familiares sea aún mayor. A esto se suma que no ha habido un aumento considerable en la cobertura de la AUH que se ha mantenido estable alrededor de los 3.900.000 millones, lo que podría significar que hay un conjunto de nuevos sujetos en situación de desempleo que aún no estarían accediendo a la AUH.

Los cambios en el modelo de gestión de la seguridad social

Se reconoce un cambio sustancial en el modelo de gestión de la seguridad social en la gestión de Cambiemos en cuanto al servicio que brinda la ANSES en relación a la atención de los titulares de derechos. Se pasó a un modelo de atención vinculado las técnicas empresariales de maximización de productividad, con un control riguroso de los empleados y un mayor protagonismo de los sistemas tecnológicos en la administración. En los últimos años, se pasó a considerar al titular de un derecho como un cliente, incorporando mecanismos administrativos semejantes a la de una empresa privada en lo que respecta al tiempo de atención, al control sobre los empleados, a la asignación de los turnos, etc. Esta impronta más vinculada al management empresarial no parece ser del todo adecuada para la gestión de la seguridad social fundamentalmente por la vulnerabilidad de la mayor parte de sus destinatarios. Al respecto un referente de ANSES nos decía:

“El empleado necesita tener flexibilidad en la atención, porque justamente no se trata de un cliente, se trata de un beneficiario, que además es vulnerable en casi todos los casos por edad, por discapacidad, por la situación económica de padres de chicos que van a tramitar la AUH, por pérdida de trabajo en el caso de desempleo, es decir, la gran mayoría del público que va a la ANSES va en una situación de vulnerabilidad, entonces vos necesitás un servidor público, no necesitás un empleado modelo. (...) Si llegó alguien de una localidad vecina que no tiene acceso a internet la respuesta no puede ser “vaya, saque turno y vuelva”. Esa respuesta la puede dar un banco privado, la ANSES o cualquier organismo del Estado no puede dar esa respuesta, tiene que atender, tiene que dar contención, y si no tiene turno, y habrá que hacer la excepción y esa flexibilidad en la atención, que el empleado de la ANSES siempre lo tuvo, hoy no lo tiene. Y está además con estos nuevos sistemas modernos de control absoluto se controla hasta el tiempo para ir al baño entonces eso te crea una tensión, el empleado está todo el tiempo con una tensión, y la tensión provoca mal humor y atenta contra el servicio” (Entrevista a referente de ANSES junio 2019).

FMI, créditos y consumo en tiempos electorales.

Una de las principales virtudes que se señalan sobre la AUH es el grado de institucionalidad que parece haber logrado al consolidarse como política de estado luego de atravesar diez años y dos gobiernos de espectros ideológicos opuestos. Este último motivo explica que a pesar de haberse sostenido, la política esté experimentando modificaciones en las modalidades de implementación, que se corresponden con el imaginario neoliberal en materia de intervención social del actual gobierno.

Prueba del valor que tiene la AUH como política de contención social para la actual gestión de gobierno podemos encontrarla en los acuerdos firmados con el FMI. La AUH formó parte del acuerdo sobre la deuda contraída por el Estado argentino como el mecanismo privilegiado para evitar un mayor deterioro en la pobreza y la indigencia. Tal es así que se le solicitó al FMI la aprobación para compensar con pagos adicionales en

los momentos de mayor crecimiento de la pobreza en 2018 y para adelantar los aumentos previstos para todo el 2019.

“No podemos aceptar un aumento en los niveles de pobreza y continuaremos encontrando los recursos necesarios para apoyar a nuestros ciudadanos más vulnerables. Hemos decidido aumentar el gasto en 2018 el programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) de asistencia social mediante dos pagos adicionales a cada uno de los casi 4 millones de beneficiarios del programa (...) Estamos trabajando para identificar a los niños elegibles que actualmente no están cubiertos por la Asignación Universal por Hijo” (carta de intención del Ministro Dujovne a Christine Lagarde 17/10/2018. Web: eleconomista.com.ar).

Ante la situación de deterioro a raíz de la crisis económica el gobierno nacional tomó dos medidas. La primera fue anticipar todos los aumentos previstos para el año a los titulares de la AUH (+45,6%). Desde marzo, el monto de la AUH es de \$ 2.652, de los cuales el 80% (\$ 2.121.60) se percibe todos los meses y el 20% acumulado contra la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación y Declaración Jurada del Adulto Responsable. Esto permitió que en marzo la AUH creciera en términos reales 14,5% respecto del mismo mes del año previo y permitió situar su poder adquisitivo 5,3% por encima de noviembre de 2015 (CIFRA; 2019).

La segunda medida fue ampliar los créditos de ANSES a los jubilados y titulares de la AUH para paliar la fuerte pérdida del poder adquisitivo. El crédito consiste en un préstamo de hasta 60 meses de plazo a tasas que van del 44 al 54% anual. Las familias que reciben AUH, pueden pedir hasta \$ 12.000 por beneficio, a devolver en no más de 36 meses. Según datos de ANSES, titulares de la AUH solicitaron 1.205.120 créditos. A su vez, quienes reciben asignaciones familiares (trabajadores en relación de dependencia) recibieron 445.016 créditos. Dada la facilidad para acceder al crédito, que puede solicitarse vía web, y que el cobro se descuenta automáticamente se otorgaron alrededor de 2.260.000 créditos, el 70% fue solicitado vía web, y el 30% restante en forma presencial. En lugar de recomponer el poder de compra de los titulares de la AUH, su endeudamiento para cubrir los gastos no hace más que profundizar la situación de precariedad en la que se encuentran.

Los cambios recientes en la AUH, inscriptos en un marco de marcada regresividad de la previsión social en argentina, demuestran un proceso de cambio en el sentido mismo de la política social. La AUH surgió como un nuevo derecho social que venía a expresar un cambio de paradigma hacia la construcción de la “protección ampliada” de niños, niñas y adolescentes (Mazzola; 2012). Cada vez más se constituye en un mecanismo de asistencia como contención social ante la crisis, limitando su alcance como política de integración social. Los adelantos de aumentos y los créditos al alcance de cualquier beneficiario se demuestran como la forma elegida por el actual gobierno de manipular el humor social en tiempos electorales y de medir los posibles riesgos de un estallido social en el marco de la crisis económica general.

Resulta necesario recuperar los sentidos asociados al surgimiento de la AUH que la consolidaron como una de las políticas sociales más importantes de la última década, no solo como piso de ingresos sino, fundamentalmente, como punto de partida de una verdadera protección social.

Referencias bibliográficas

ANSES (2019): Datos Abiertos Asignaciones Familiares y Datos Abiertos Asignaciones Universales. Recuperado de <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos>
CIFRA (2019): "Informe de Coyuntura N° 30". Abril de 2019. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=141>
Carta de Intención del Ministro Dujovne a Christine Lagarde el día 17/10/2018. Traducción disponible en <https://www.eleconomista.com.ar/wp-content/uploads/2018/10/2%C2%B0-acuerdo-FMI.pdf>

Beccaría, A., Danani, C., & Rottenschweiler, S. (2018). Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?). En E. Grassi, & S. (. Hintze, Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa (págs. 191-228). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Mazzola, R. (2012): "Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina". Ed. Prometeo. Bs.As.

EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PERSONAS CATALOGADAS COMO DISCAPACITADAS. REGRESIVIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD.

Mauricio Mareño Sempertegui

“Todas las personas que hoy tienen una pensión van a continuar recibéndola de la misma manera que hasta ahora. También los centros de atención locales continuarán funcionando con normalidad y todos los trámites de solicitud de pensiones que ya se hayan iniciado seguirán su curso; no es necesario volver a iniciar ningún trámite. Los equipos de la CONADIS y de la Comisión Nacional de Pensiones continuarán trabajando como hasta hoy”

Gabriela Michetti. Vicepresidenta de la Nación Argentina. Septiembre de 2017

Introducción

El presente trabajo intenta describir y analizar las pensiones por invalidez en Argentina, focalizando la mirada desde el año 2003 a la actualidad.

Las pensiones por invalidez forman parte del conjunto de pensiones no contributivas asistenciales, juntamente con las pensiones por vejez y las pensiones para madres con siete hijos o más.

El trabajo se organiza en cuatro 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 condicionalidades atendiendo a la normativa que reglamente esta ley cuarenta y nueve años más tarde, se hace alusión al Decreto Reglamentario N° 432 de 1997. En segundo término, se aborda el período 2003-2015, que se caracteriza por iniciar una nueva perspectiva en materia de protección social. Se señala la significativa expansión de la cobertura que distingue a este período. En tercer lugar, se intenta una aproximación al período 2016-2019, describiendo la regresividad tanto normativa como en los resultados de políticas, característica de esta etapa. Se revisan las medidas neoliberales que atentan el ejercicio del derecho a la seguridad social de las personas catalogadas como discapacitadas. Finalmente en las conclusiones, se identifican dos aspectos clave que generaron la vulneración de derechos elementales en miles de titulares de estas prestaciones, y la consecuente batalla legal entre estos/as titulares y el Estado nacional. Se hace alusión a, por un lado, la sospecha sobre la legítima dependencia estatal, que se cierne sobre las personas definidas como discapacitadas que son titulares o pretenden gestionar una pensión por invalidez. Y por el otro, la aplicación coercitiva de una normativa inconstitucional e inconveniente, que transgrede el derecho internacional de derechos humanos, a saber, el Decreto Reglamentario N° 432 de 1997. También se esbozan algunas características que debiera presentar una nueva política de seguridad social para este grupo poblacional que sea respetuosa del derecho internacional, entre ellas se remarca la necesidad de desanidar el derecho a la seguridad social de la incapacidad laboral.

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

Las conforman el conjunto de pensiones no contributivas asistenciales (PNCA), junto con las pensiones por vejez y para madres con siete hijos o más. Las PNCA constituyen una modalidad específica de pensión no contributiva (PNC) junto con las pensiones destinadas a ex-combatientes de Malvinas, las pensiones graciabiles, y las comprendidas en Leyes Especiales.

Las PNCA se crean en 1948 a partir de la ley N° 13.478, originalmente 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, cualquiera fuese su edad y estado civil.

El artículo 9 de la ley que origina las PNCA (ley N° 13.478), donde se establece sus destinatarios y las condicionalidades para percibir las, se reglamenta cuarenta y nueve años más tarde de ser sancionada, a través del Decreto N° 432 de 1997.

Como se observa, desde su creación en 1948 las PNCA han ido ampliando sus destinatarios. No obstante, algunas de las condicionalidades para merecer el socorro del Estado se han mantenido en el tiempo y otras se han ido sumando. En ese sentido, las condicionalidades ligadas a la edad “sesenta o más años de edad”, a la indigencia “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 condicionalidad biológica, además de la edad, esta vez referida a la “incapacidad para trabajar”. Así, el nuevo sujeto de las PNCA será aquel que 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 condicionalidad asociada a la maternidad y cuidado de siete hijos/as o más.

Regresando a las pensiones por invalidez, consideramos que no es fortuito que en la década del '70 del siglo XX se haya instituido una política de protección social asistencial orientada a la población catalogada como discapacitada, en tanto población concebida como naturalmente inempleable. Justamente en esta década se consolidan las interpretaciones médicas y biológicas de la discapacidad que la definen como un déficit biológico que invalida o imposibilita la realización de actividades laborales en sus portadores. Esas interpretaciones se sintetizaron y legitimaron en la Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuya versión final se aprueba y publica en 1980. En esta Clasificación, la discapacidad es definida como:

“Toda restricción o ausencia -debida a una deficiencia- de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano” (OMS, 1994).

Posteriormente, otras agencias especializadas de Naciones Unidas (ONU) como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) refuerzan esta concepción de la incapacidad natural para trabajar de esta población. En este sentido, los principales instrumentos de la OIT relativos al derecho de esta población a un trabajo digno y a la prohibición de la

discriminación, el “Convenio N° 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas” de 1983 y a su “Recomendación N° 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas”, del mismo año, plantean que:

“A los efectos del presente Convenio, se entiende por persona inválida toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”. (Convenio N° 159 y Recomendación N° 168. OIT, 1983).

En ese sentido, el discurso oficial de las agencias de la ONU durante el siglo XX contribuyó a la preeminencia de lo que hemos denominado: el mito de la inempleabilidad inherente, el cual parece ser una consecuencia del predominio y naturalización de perspectivas médico-biologistas sobre la discapacidad (Mareño Sempertegui, 2015).

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 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, las condicionalidades para percibir las PNCA llevan a un extremo su carácter restrictivo, a tal punto que, como plantean Britos y Caro (2018), “desnaturalizan el derecho” que las PNCA pretenden realizar. En ese marco, el Decreto N° 432/1997, que plantea la necesidad de unificar y actualizar las normativas respecto a las PNCA, 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.
- 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 (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”.
- Lleva a un extremo “el estado de necesidad del peticionante”, el cual debe equipararse a un estado de indigencia y desafiliación absoluta, o en términos de Castel (1991) al de indigencia desafiliada, 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”.

De esta manera, las condicionalidades restrictivas que establece este Decreto construyen un perfil de sujeto destinatario de las PNCA; sujeto que encarna la ineptitud biológica para el trabajo, la indigencia y la desafiliación.

Pero las restricciones no se limitan únicamente a las condiciones establecidas para merecer la PNCA, sino que, como señalan Britos y Caro (2018) y Mallardi y Fernández

(2019) la focalización fue acompañada de limitaciones presupuestarias extremas: el otorgamiento de nuevas PNCA quedaba supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado, es decir, solo 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.

2. Período 2003-2015. Expansión de la cobertura y reconocimiento del derecho a la protección social.

Desde el año 2003 al 2015 se observan cambios significativos en los criterios de implementación de las PNCA. Este período, que supuso una importante expansión de la cobertura, se caracterizó por inaugurar una nueva perspectiva en materia de protección social.

Entre los cambios más significativos podemos señalar la ampliación presupuestaria, así el criterio de asignación de las PNCA deja de estar asociado a un “cupó” pre-existente, y se justifica por la sola presencia de alguno de los tres motivos previstos en las normativas. De esta manera, 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 N°432/97, 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, y exceptúa a las PNCA a la vejez de las limitaciones dispuestas en dicha norma (Mallardi y Fernández, 2019). Por otro lado, respecto a la elegibilidad de los/as postulantes a las pensiones por invalidez, se otorga mayor peso relativo a los criterios socioeconómicos y ambientales en relación a 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 de los sujetos destinatarios de estas prestaciones, convirtiendo en más accesible su asignación. Además, a partir de las leyes 25.869 y 26.850 de los años 2004 y 2013 respectivamente, se amplía la cobertura incorporando a personas con hemofilia infectadas con los virus de HIV, hepatitis B y hepatitis C; así también a personas con diabetes (ley N°), con celiaquía (ley N° 26.588/2009) y personas trasplantadas (ley N° 26.928/2013). 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.

Con relación a la expansión de la cobertura, tomando los datos presentados por CEPA (2017) y Reati (2019), entre el 2003 y el 2015 se habrían asignado un total de 1.284.374 pensiones por invalidez. Si consideramos los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, podemos estimar que en el año 2015 el 25% de la población catalogada como discapacitada percibía una pensión por invalidez.

**Cuadro 1. Período 2003-2015.
Nuevas altas otorgadas. Pensiones por invalidez**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------

2.711	34.980	24.092	47.023	67.271	77.478	170.107	145.745	158.813	172.509	132.193	126.524	124.928	1.284.374
-------	--------	--------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	------------------

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

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.



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

Como se puede observar, resulta muy evidente 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. El promedio de nuevas altas por año en este período es de 98.798.

Diversos discursos reaccionarios respecto a las medidas de protección social desarrolladas en este período, aducen que se trató de una “estafa vergonzosa”, que se utilizaron las pensiones por invalidez para hacer clientelismo político”, que la cantidad de beneficiarios contabilizados a finales del 2015 “es un dato sospechosamente llamativo”. Ahora bien, Reati (2019) nos presenta algunos datos que permiten objetar estos discursos que afirman una masiva adhesión clientelar:

Cuadro 2. Solicitudes de pensiones por invalidez por año. Período 2011-2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solicitudes	212.843	162.241	155.957	139.762	120.000	109.394	70.601	34.460
Otorgados	158.813	172.509	132.193	126.524	124.928	61.961	54.422	13.303
Denegados	15.983	13.634	23.627	27.523	33.081	18.628	7.341	7.449
Resueltos	174.796	186.143	155.820	154.047	158.009	80.589	61.763	20.752
Sin Resolver	38.047		137			28.805	8.838	13.708

Fuente: Reati (2019)

Como se observa, “el cuadro permite apreciar que cada año a partir de 2012 disminuye la cantidad de nuevas solicitudes debido a que se fue logrando cubrir la demanda “vegetativa”, lo cual desmiente una supuesta política de ‘regalar pensiones como planes’” (Reati, 2019: 2).

Los datos del cuadro 2 nos invitan a analizar brevemente el período de transformaciones regresivas respecto al derecho a la seguridad social de las personas nominadas como discapacitadas, que se inaugura en el año 2016.

3. Período 2016-2019. Época de transformaciones regresivas.

Las reformas regresivas en la realización del derecho a la seguridad social de las personas definidas como discapacitadas, se inscriben en un contexto neoliberal de ajuste y retracción del gasto público social, que se reanuda en nuestro país a partir de la asunción del gobierno de Mauricio Macri a finales del año 2015.

En este contexto, el sistema de previsión social y el subconjunto de PNCA son objeto de retrocesos significativos tanto en sus normativas como en los resultados de sus políticas. Respecto a la institucionalidad político-administrativa en torno a las pensiones no contributivas asistenciales por invalidez y a las políticas y programas estatales orientados a la población catalogada como discapacitada, en septiembre de 2017, a través del decreto de necesidad y urgencia (DNU) N° 698, se crea la Agencia Nacional de Discapacidad con el objetivo de “fortalecer y centralizar en un único organismo especializado las políticas destinadas a las personas con discapacidad y de asignación de determinadas pensiones no contributivas” (DNU N° 698/2017).

La Agencia constituye un “organismo descentralizado dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con autarquía económico-financiera y personería jurídica propia”. Según el artículo 1 del DNU N° 698 “tendrá a su cargo 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).

Cabe destacar que este Decreto supuso la disolución de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), y la transferencia de sus funciones, presupuesto, personal y bienes a la órbita de la mencionada Agencia.

Un año después, bajo la premisa de “continuar el proceso de centralización en un único organismo especializado”, a través del DNU N° 95/2018 también se disuelve el Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR) y, al igual que lo sucedido con la CONADIS y la CNPA, la Agencia absorbe sus funciones, presupuesto, personal y bienes. De esta manera, la Agencia 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).

Cabe preguntarse cuál fue la situación de necesidad y urgencia que interpretó el Poder Ejecutivo para impulsarlo a suprimir los tres principales organismos estatales responsables de la gestión de las políticas públicas orientadas a la población catalogada como discapacitada, y la consecuente transferencia de sus funciones a un único ente descentralizado.

La erradicación 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 organizaciones gubernamentales y 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 otro lado, la intempestiva decisión sobre su disolución, no fue puesta a consideración y consultada con los miembros del mencionado Consejo y, principalmente con los organismos y entidades que abogan por los derechos de este sector poblacional, tal como lo establece el artículo 29 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad de Naciones Unidas. En ese sentido, podría plantearse que la modalidad de creación de la Agencia Nacional de Discapacidad, presenta un carácter anticonstitucional.

Por su parte, al disolverse la CNPA se suscita un sinnúmero de interrogantes en torno a la continuidad de los más de setenta Centros de Atención Local (CAL) 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 Agencia Nacional de Discapacidad establece que la gestión de las pensiones por invalidez migrará del Ministerio de Desarrollo Social a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). A su vez se anuncia la digitalización de todos los trámites ligados a la gestión de las pensiones por invalidez, a través de la modalidad on line y de la creación de una “Ventanilla Única” en el ANSeS.

Todos estos cambios tuvieron como argumento oficial “la necesidad de transparentar la asignación de pensiones por invalidez”, no obstante, en los hechos supusieron, por un lado, la pérdida de espacios institucionales de atención profesional y personalizada, que desde una gestión territorial, intersectorial e intergubernamental, que contribuían al acceso a la información y a las prestaciones estatales en este sector de la población. Por el otro, la reubicación e incertidumbre sobre la continuidad laboral de los integrantes de sus equipos técnicos y profesionales.

Siguiendo con las reformas regresivas que caracterizan a este período, destacamos la aplicación taxativa de los criterios y condicionalidades establecidas en la Ley N° 13.478 y su Decreto Reglamentario N°432 para evaluar las solicitudes recientes de pensiones por invalidez, asignar nuevas, como así también, valorar las entregadas en el período anterior. La interpretación coercitiva de estas normas basada en la “ideología del mérito individual”, que establece quienes son legítimos merecedores de la asistencia del Estado y quienes no, generó la consecuencia quizás más tematizada y politizada de la regresividad propia de este período, hacemos alusión a 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.

De este modo, y a partir de una aplicación rigurosa de las condicionalidades establecidas en el Decreto 432/1997, 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 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). Así, para ser compatible a las condicionalidades 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 el perfil de legítimo merecedor de pensiones por invalidez.

En ese escenario, 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 el no depósito de dinero en sus cuentas bancarias. Como plantea REDI (2017) “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”.

En junio de ese mismo año, la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI) inició una acción de amparo colectiva, para solicitar que se restablezcan las pensiones por invalidez a todas las personas nominadas como discapacitadas 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 este exige que para cobrar una pensión, estas personas deben tener un determinado grado de incapacidad laboral, y no tiene en cuenta las barreras sociales que impiden la plena participación de estas personas en la sociedad” (REDI, 2017).

En septiembre del 2017, la jueza Adriana Cammarata, titular del 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 fundada previa en un proceso que garantice 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. Como plantean los/as integrantes de REDI, esta apelación constituye “una clara demostración del incumplimiento del Estado de lo establecido por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que basándose en el modelo social de discapacidad reconoce el derecho a la protección social y a la vida autónoma en sus artículo 28 y 19” (REDI, 2017).

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 cargo de la jueza Adriana Cammarata.

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. “En este último fallo ratificatorio, la jueza Nora Carmen Dorado y el juez Luis René Herrero, plantearon que por tratarse de ‘derechos alimentarios e irrenunciables’ de las personas con discapacidad esas pensiones debían ser restituidas. Al mismo tiempo, los jueces consideraron que la suspensión de las pensiones vulnera derechos a la vida autónoma, la salud, la vivienda, la educación y la dignidad inherente a la persona humana” (Mallardi y Fernández, 2019).

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 pensiones por invalidez suspendidas o dadas de baja, “mientras que para justificar la continuidad de las suspensiones de un número significativo se recurrió a la vigencia del Decreto Reglamentario N° 432/97. Durante el período 2016/2017 se dieron de baja un total de 153.263 pensiones por invalidez, de las cuales 37.156 fueron restituidas”. Es decir, apenas el 24 % del total (Mallardi y Fernández, 2019).

Durante el período 2018-2019 el Estado Nacional aprueba e intenta poner en vigencia una serie de instrumentos legales y procedimentales orientados a la identificación de incompatibilidades con el Decreto N° 432/1997 respecto a la asignación de pensiones por invalidez. Como así también, a transparentar la asignación de nuevas prestaciones y a “controlar y evitar posibles fraudes”. Como se observa, la sospecha sobre la existencia de ilegítimos mercedores de la asistencia del Estado sigue vigente en el actual gobierno, desarrollando una maquinaria normativo-administrativa destinada a verificar la “legítima dependencia” (Grassi, 2018) de los/as destinatarios/as de estas prestaciones.

En ese sentido, en el mes de septiembre de 2018, la Agencia Nacional de Discapacidad 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 los 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 puedan “ejercer su legítimo derecho de defensa y ofrecer la prueba de la que intentaren valerse, como así también tomar vista de las actuaciones”. En ese plazo, los/as titulares notificados 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 AND N° 268/2018).

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.

En este marco, REDI presenta un nuevo recurso de amparo, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la mencionada Resolución N° 268.

Continuando con la necesidad de “control de fraudes” y de verificación de la legítima dependencia, en enero del 2019 y a través de la Resolución 39, la Agencia Nacional de Discapacidad establece la creación del Circuito de Confección del Certificado Médico Oficial (CMO), como así también del nuevo Formulario Certificado Médico Oficial (FOCME) correspondientes a las solicitudes de pensiones por invalidez, cuya gestión será a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD), lo que supone la digitalización de las nuevas solicitudes y la incorporación de la firma digital en el CMO.

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, 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”, el mecanismo creado para informatizar los procedimientos en el Estado a través del Decreto N° 1063/2016.

Como se puede observar, estos nuevos procedimientos administrativos 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 y sus respectivos anexos omiten

significativamente la cuestión de la accesibilidad en la elaboración y gestión del CMO, condición fundamental para este pueda emitirse. Hacemos referencia a algunas condiciones básicas de accesibilidad que debieran 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, 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.

Ese mismo mes REDI solicita la suspensión de los nuevos controles instituidos en las Resoluciones 39 y 44 a través de nota dirigida al director ejecutivo de la Agencia Nacional de Discapacidad, con copia a la vicepresidenta de la Nación, Lic. Gabriela Michetti. La petición expone que ambas normativas “afectan el principio de no regresividad que rige en materia de Derechos Humanos como también el derecho a la igualdad de trato y el principio de no discriminación, al imponer barreras administrativas que obstaculizan el efectivo ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” (REDI, 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 firmada por los jueces Nora Dorado y Luis Herrero 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. Así mismo, la sentencia declara la inconstitucionalidad e inconveniencia de la Resolución N° 268/2018 con respecto a la carga que les impone a los titulares de las pensiones no contributivas 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”. Según la sentencia:

La obligación de requerir un turno telefónico, en el plazo de 10 días hábiles administrativos, para efectuar el descargo, bajo pena de caducidad de la prestación, viola el preámbulo de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (suscripta en Guatemala, República de Guatemala, el 8 de junio de 1999 y aprobada por la República Argentina mediante la ley 25.280, promulgada el 2 de julio de 2000), en el cual los Estados partes reafirmaron lo siguiente: “Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanar de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano” (Cámara Federal de la Seguridad Social, Sentencia definitiva, marzo 2019).

Además se plantea que mientras la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a los Estados partes a realizar “ajustes razonables” en su legislación o administración para facilitar el pleno goce y ejercicio de los derechos de este sector poblacional, “los turnos telefónicos imperativos, inciertos y bajo condición resolutoria impuestos por la Resolución 268/2018, entrañarían -por el contrario- un ‘ajuste

irrazonable', que colocaría en serio riesgo de extinción prestaciones de la seguridad social que ostentan carácter integral, irrenunciable e imprescriptible”.

Por otra parte, esta sentencia también declara la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 1° incisos “f”, “g” y artículo 5°, inciso “a”, primer párrafo, como también del artículo 1° inciso “b”, segundo párrafo, del Decreto N° 432/97; ya que trasgreden 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 condicionalidades restrictivas analizadas en el primer apartado de este trabajo. Así, no puede privarse de la pensión a los titulares por las siguientes causales: estar amparado el peticionante o su cónyuge por régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; tener parientes que estén obligados legalmente a prestarle alimentos o vivir con familiares o en entidades públicas o privadas que estén en condiciones de asistirlo; acreditar una pérdida de la capacidad laboral medida exclusivamente con criterios porcentuales y aritméticos, que desatienden el contexto social de la persona y la incidencia de múltiples factores discapacitantes. Respecto a esta última causal, cabe señalar que el requerimiento de una métrica de capacidad laboral es incompatible con el derecho a la protección social que garantiza la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En relación 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. Algunas conclusiones y posibles recomendaciones.

Esta breve descripción de la política de pensiones no contributivas por invalidez y sobre todo de las medidas regresivas implementadas por el actual gobierno entre los años 2016 y 2019, permite identificar, al menos, dos elementos clave que generaron la vulneración de derechos elementales en miles de titulares de estas prestaciones, y la consecuente contienda legal entre estos/as titulares -representados/as por REDI- y el Estado nacional -representado por la Agencia Nacional de Discapacidad, contienda que parece no tener fin.

Por un lado, la sospecha y desconfianza sobre la legitimidad de la dependencia estatal, a la que se ven sometidas las personas definidas como discapacitadas que poseen o pretenden gestionar una pensión por invalidez. Estas personas constituyen una categoría poblacional que históricamente ha sido y actualmente sigue siendo separada legítimamente de los mercados laborales, debido a una supuesta ineptitud biológica para trabajar. Por ende, su desmercantilización no fue ni es cuestionada, se la considera como algo obvio, irrefutable. No obstante, desde la “ideología del mérito individual”, que propugna el gobierno actual, parece imponerse como necesaria la permanente corroboración de esa ineptitud inherente a esta población, apelando a criterios exclusivamente médicos y biólogos.

Por el otro, la aplicación coercitiva de una normativa de carácter restrictivo y biológica, previa a la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su ratificación por el Estado Argentino, se hace alusión al Decreto Reglamentario N° 432 de 1997. Esta normativa emerge como un mecanismo para

constatar y certificar la condición de “legítimo merecedor”, y por ende, apaciguar la sospecha hacia quienes se supone intentan trasgredir la ley.

Su carácter inconstitucional e inconventional en relación con las condicionalidades que establece, se acrecienta si consideramos su naturaleza discriminatoria respecto a los niños y las niñas. En ese sentido, el Decreto 432 exige que se determine médicamente la incapacidad laboral para la asignación de prestación, con lo cual los/as menores de 16 años no podrían gestionarla ya que legalmente aún no pueden trabajar. Según REDI “el Decreto 432/97 afecta a los niños y niñas ya que existe la prohibición de trabajo infantil (...) en este punto, continuar con el régimen del Decreto. 432 resulta además de inconstitucional, vergonzante al someter a niños y niñas a este requisito para poder acceder a la protección social a la que tienen derecho por su sola discapacidad” (Carta de REDI a Agencia Nacional de Discapacidad, febrero 2019).

Por otra parte, también presenta un carácter discriminatorio en relación con las personas migrantes, ya que sus condicionalidades infringen la “igualdad de trato” que establece el artículo 5 de la Ley N° 25.871/2003, así como su artículo 6, que plantea “el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”. En ese sentido, este Decreto exige una residencia mínima de 5 años para extranjeros/as naturalizados/as, y una residencia mínima y continua de 20 años para aquellos/as no naturalizados/as.

Como se ha señalado anteriormente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 28 establece que los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio del derecho a la protección social, asegurando su acceso en igualdad de condiciones a programas de protección social y beneficios de jubilación.

Pero entonces, ¿por qué en nuestro país la realización del derecho a la seguridad social de esta población parece circunscribirse exclusivamente a la asignación de pensiones no contributivas por invalidez?

Mallardi y Fernández (2019) plantean acertadamente que “la política de pensiones tendió a resolver la asistencia a personas con discapacidades mediante una prestación diseñada originalmente como parte de un seguro que atiende a un riesgo en la vida laboral. De esta forma, coloca en equivalencia la invalidez laboral con la discapacidad”. No obstante, consideramos que esta equivalencia no deviene de la implementación de una política de pensiones, sino que es preexistente. Esta equivalencia la encontramos en la génesis del sistema capitalista y en la naturalización de lo hemos denominado el “mito de la inempleabilidad inherente”.

Esta creencia con pretensiones etiológicas, ha generado que la inempleabilidad de estas personas sea asumida sin discusión, ya que aunque posean los requerimientos exigidos por los actuales circuitos de intercambio productivo, es decir, las cualidades de empleabilidad, se las considera inempleables por naturaleza. Su ineptitud laboral pareciera ser consecuencia de alguna inferioridad natural. Ahora bien, ¿cuál es la causal de inempleabilidad que cimienta este mito? Consideramos que la causal es la configuración biofísica de esta población, que diverge de los patrones dominantes y normalizadores de plenitud corporal, y por ende, de productividad y competitividad. Es

decir, en esta población el cuerpo adopta el carácter de atributo natural de inempleabilidad, un atributo totalizador que parece envolver a la persona. En ese marco, la empleabilidad de esta población se pone bajo sospecha a priori, sin mediar un análisis o reflexión acerca de los atributos esperados de empleabilidad y de las condiciones de empleabilidad del entorno. Desde nuestro punto de vista, este mito es una consecuencia de la preeminencia y naturalización de perspectivas médico-biológicas sobre la discapacidad (Mareño Sempertegui, 2015).

En ese sentido, el mito de la inempleabilidad inherente a esta población sería el fundamento de las políticas no contributivas por invalidez, de las llamadas “políticas de discapacidad” en general y de la representación social ligada a la necesaria dependencia económica de esta población. Si la discapacidad, concebida como un atributo corporal indeseable, es percibida como causal legítima de no incorporación a los circuitos productivos, sus portadores son concebidos como genuinos destinatarios de la protección y asistencia social, tanto estatal como privada. En tanto construida como inepta para el trabajo, la población definida como discapacitada constituyó históricamente el objeto indiscutido de la asistencia y la caridad. En ese sentido, Castel (2004a, 2004b) la denominará “clientela clásica de la asistencia social”. Para estas personas el Estado habría establecido el “derecho a la ayuda”.

En este marco y tomando algunos aportes de Esping-Andersen (1993, 2000), podemos plantear que la desmercantilización legítima en esta población, por ser considerada naturalmente inepta para el trabajo, presenta como contracara una alta familiarización de su bienestar y una, también, alta dependencia de la asistencia estatal y privada. Situación que se intensifica en el actual contexto neoliberal de crecimiento indefinido de los índices de pobreza e indigencia y de la neofilantropización de la “cuestión social” bajo una retórica de derechos humanos.

Volviendo a la actual equivalencia normativa entre invalidez laboral y discapacidad, observamos que el derecho a la seguridad social en esta población se encuentra “anudado” a la incapacidad para trabajar. Creemos que este debiera ser el asunto a problematizar al momento de diseñar una nueva política de seguridad social para este colectivo, una política que sea respetuosa del derecho internacional de derechos humanos, tal como lo demanda REDI.

Como plantean Acuña y Bulit Goñi (2010) y Mallardi y Fernández (2019), por definición normativa el acceso a la prestación de la pensión por invalidez es incompatible con el empleo, ya que este acceso está determinado por la incapacidad laboral, que además es exclusivamente interpretada y medida desde estándares bio-médicos. De esta manera esta población se encuentra imposibilitada a compatibilizar el empleo formal con el derecho a la seguridad social, ya que al conseguir un empleo, pierde automáticamente los beneficios previsionales. Situación que, como argumentan Mallardi y Fernández (2019), acentúa el ya grave problema de inserción laboral que fustiga a estas personas.

Además de desanudar el derecho a la seguridad social de la incapacidad laboral, es decir, ser compatible con el trabajo registrado, una nueva política de seguridad social destinada a esta población debiera tener prestaciones cuyos montos sean equivalentes a un salario mínimo, vital y móvil; garantizar condiciones de accesibilidad en su implementación; basarse en el derecho a la autonomía y autodeterminación, así como en los principios de igualdad y no discriminación; y reconocer la capacidad jurídica de las personas catalogadas como discapacitadas.

Referencias bibliográficas

Acuña, C., & Bulit Goñi, L. G. (2010). Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bertranou, F., & Grushka, C. O. (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.

Britos, N., & Caro, R. (2019). Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la Alianza Cambiemos. ...

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

Castel, R. (1991). La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión. Revista Topía, 1(2). Págs. 18-27.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2012). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario: resultados definitivos. Serie B N° 2. Primera edición. Buenos Aires

Mallardi, M. W., & Fernández, E. N. (2019). La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 103. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (1994). Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías. Manual de clasificación de la consecuencia de la enfermedad. Editada por: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales. Madrid. Segunda Edición en castellano.

Grassi (2018) "Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa".

Pensiones por invalidez: una estafa vergonzosa. La Nación. Editoriales. 7 de abril de 2019. <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/pensiones-por-invalidez-una-estafa-vergonzosa-nid2235958#comentarios>

Refuerzan los controles de las pensiones por invalidez para evitar fraudes. La Nación. Actualidad Política. 6 de febrero de 2019. <https://www.lanacion.com.ar/politica/pensiones-m-in-henim-am-euiscidunt-loreros-aliquisit-aliquamet-dolenis-nissit-nisrefuerzan-los-controles-de-las-pensiones-por-invalidez-para-evitar-fraudes-nid2217498>

Pensiones por invalidez, descontrol y fracaso del Estado. El Alfíl. Nacional. 19 de junio de 2017. <http://www.diarioalfil.com.ar/2017/06/19/pensiones-invalidez-descontrol-fracaso-del-estado/>

LA POLÍTICA PREVISIONAL DE LA ALIANZA CAMBIEMOS. AUMENTO DE DESIGUALDADES Y REGRESIVIDAD.

Nora Britos, Rubén Caro

Introducción

La previsión social es una de las políticas sociales más importantes por el presupuesto que moviliza, por el alcance de su cobertura y por los riesgos sociales a los que se orienta. La política previsional fue objeto de tempranas reformas regresivas por parte del gobierno de la alianza Cambiemos: en junio de 2016 se produjo la primera reforma sustancial, con la Ley 27260 denominada Programa nacional de reparación histórica para jubilados y pensionados; y en diciembre de 2017 se introdujo la segunda reforma mediante la Ley 27426 que modificó el cálculo del haber inicial y las actualizaciones. Las dos leyes propuestas por el Ejecutivo fueron aprobadas en el Congreso Nacional y configuran transformaciones regresivas en la seguridad social con alcances significativos en la cobertura, sustitución de ingresos y en el reconocimiento de derechos. Adicionalmente, el gobierno reinició en 2016 las revisiones periódicas del Fondo Monetario Internacional, y en 2018 directamente solicitó ayuda financiera al organismo, con lo que se introdujo nuevamente a este actor externo en la definición de las políticas domésticas. En el informe de fines de 2016, el FMI ya había formulado un diagnóstico y propuestas de reformas de la previsión social en Argentina, que están en la misma dirección regresiva que las propuestas por la alianza gobernante. Ahora, sin embargo, la agenda de reformas en previsión aparece como parte de las condicionalidades a ser cumplidas para recibir desembolsos del crédito que se otorgara al país.

Las reformas regresivas

I. La Pensión Universal para el Adulto Mayor

La primera reforma sustancial a la que aludimos se introdujo a través de la Ley 27260 denominada Programa nacional de reparación histórica para jubilados y pensionados. Esta ley dispuso un programa de reconocimiento de deudas previsionales relativas al cálculo de los haberes y sus actualizaciones (lo que explica el nombre por el que se conoció la ley) (Beccaria, Danani y Rottenschweiler; 2018); estableció la emergencia en materia de litigiosidad judicial para llevar a cabo estos acuerdos; creó un Consejo de Sustentabilidad Previsional (que deberá presentar un proyecto de reforma integral del sistema previsional); ratificó la armonización con los regímenes provinciales que no fueron integrados al régimen nacional; estableció el uso de recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad para el financiamiento del pago por deudas previsionales; y creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

La PUAM consiste en una pensión vitalicia y no contributiva que alcanza a todas las personas de sesenta y cinco años de edad o más, que sean ciudadanos argentinos nativos, por opción o naturalizados con diez años de residencia legal mínima en el país; o extranjeros, con residencia legal mínima de veinte años (diez de los cuales deben ser inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión). La pensión es incompatible con cualquier otra prestación contributiva o no contributiva, y consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) del haber mínimo. No genera derecho a pensión, y es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, para que eventualmente, al completar los 30 años de

aportes, los beneficiarios de la PUAM puedan obtener la jubilación en el sistema contributivo. Los pensionados acceden a la cobertura del Instituto Nacional de de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

Es importante destacar que la PUAM modifica, en los hechos, la edad mínima requerida para las mujeres para contar con un ingreso en la vejez: se aumenta en 5 años. Actualmente, la edad de jubilación de las mujeres es de 60 años, y la PUAM se otorga sólo a partir de los 65 años. Además, el monto que otorga es un 80% de la jubilación mínima. Siendo incompatible con cualquier otro beneficio social, coloca en riesgo de pobreza a sus receptores. Al no generar derecho a pensión para los cónyuges o demás derechohabientes, provocará inestabilidad y pobreza en los hogares de adultos mayores sin otro beneficio frente a la viudez. La PUAM pone en cuestión el contenido mínimo del derecho a la seguridad social: los mínimos representan el umbral por debajo del cual el contenido de un derecho se desfigura. Al representar sólo el 80% de una jubilación mínima, esta pensión redefine restrictivamente dicho umbral. La PUAM produce activamente una dualización de la cobertura previsional entre quienes lograron un historial contributivo completo (30 años de aportes) y quienes no, que son especialmente mujeres y también trabajadores y trabajadoras de las regiones y provincias más postergadas del país (Britos, Caro; 2019). Cabe señalar también que la normativa resulta especialmente severa para los inmigrantes y refugiados en cuanto a la cantidad de años de residencia legal mínima exigidos.

En el caso de las mujeres, las moratorias previsionales del período 2003-2015 representó una equiparación significativa del acceso a la jubilación para un grupo específicamente desfavorecido por la desigualdad en el acceso al trabajo remunerado y por las dificultades para completar los 30 años de aportes. Entre 2003 y 2015 las mujeres pasaron de una tasa de cobertura del 57% a una de 83% (Beccaria, Danani y Rottenschweiler; 2018:219). En un contexto signado por el desempleo, subempleo, empleo precario y no registrado, y la falta de políticas de cuidado que estimulen la participación en el trabajo remunerado que se agudizó desde 2015, es de esperar que en el futuro una porción muy significativa de mujeres sólo cuente con la PUAM como única fuente de ingresos en la vejez. Como ejemplo, y dado que el último Boletín Estadístico de la Seguridad Social disponible es el referido al tercer trimestre de 2018, presentamos información de ese período sobre las principales variables relativas a la situación laboral de las mujeres con base en la información que publica el INDEC. En el tercer trimestre de 2018, la tasa de actividad de mujeres era del 49.1% mientras que la de varones era del 69.5%. La tasa de empleo de mujeres era del 43.9% frente a la de varones que era del 64% y la desocupación para las mujeres era de un 10.5% frente a un 7.8% en el caso de los varones. Las mujeres de 15 a 64 años eran 13.135.603 (INDEC, 2018) en ese trimestre, y se contaron 3.871.931 mujeres aportantes al SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) para ese trimestre (un 29.47%) (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, BESS, 2018). Estas cifras ilustran así, parcialmente, la problemática de la situación de las mujeres frente a la cobertura de seguridad social.

También es muy significativa la distribución territorial que tendrá la PUAM: Beccaria, Danani y Rottenschweiler (2018) muestran que en 13 de las 24 provincias, más de la mitad de los jubilados accedió a la prestación a través de las moratorias previsionales. La estimación de los autores es que un 44% de la población del país (por desocupación, informalidad o inactividad) no podrá acceder a la jubilación sino sólo a la PUAM, y, agregamos aquí que esta situación tendrá un claro correlato estratificador relacionado con el lugar de residencia: las poblaciones de las regiones más postergadas y de las

provincias con mayores problemas de empleo verán reforzados más que corregidos parcialmente, los efectos distributivos primarios vía distribución secundaria de los ingresos. Se reflejarán en la vejez, invalidez o viudez los efectos de vivir en sociedades dramáticamente desiguales en su desarrollo social y económico territorial.

II. La modificación (a la baja) del índice de movilidad

En relación con la Ley 27426 aprobada en diciembre de 2017, ésta modificó el índice de movilidad jubilatoria que se había establecido en la Ley 26417 de 2008. El índice modificado se basaba en la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y la evolución de la recaudación del sistema previsional, ajustándose las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares en forma semestral. El nuevo índice se compone en un 70% de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que elabora el INDEC y un 30% corresponde al coeficiente de variación del índice RIPTTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables). El RIPTTE es informado por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con base en la variación mensual de los salarios de los trabajadores formales registrados. Esta movilidad se aplica cuatro veces al año, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Cabe señalar que el INDEC cambió tres veces de metodología para medir el IPC durante la gestión de la alianza Cambiemos, utilizando además una canasta de bienes y servicios inadecuada para considerar los actuales consumos y que le asigna muy escaso peso relativo a los gastos de la vivienda y a los servicios, que sólo representan un 8% de los gastos reflejados en la canasta básica (Strada; Sacco y Letcher; 2018).

El cambio en la fórmula redujo el cálculo del haber inicial y las actualizaciones. Lo señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas al evaluar el 4° Informe periódico presentado por el Estado argentino. Así, se señala que “el Comité está particularmente preocupado por el impacto negativo que la Ley 27426 de reforma previsional, de 2017, tiene en la actualización de las jubilaciones y asignaciones familiares del Estado parte” y se plantea la siguiente recomendación: “el Comité insta al Estado parte a restablecer el cálculo de actualización contemplado en la Ley 27160 y a condicionar toda futura medida sobre pensiones al respeto del principio de no regresión en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los beneficiarios, en particular en cuanto a las pensiones no contributivas y pensiones por discapacidad” (Comité DESC; 2018). El propio FMI en su informe sobre el país publicado a fines de 2016 - en el que dedica un capítulo entero a la política previsional- afirma que “la fórmula [de 2008] causa que los beneficios crezcan sobre la inflación. Desde 2009, los beneficios crecieron, en promedio, 2.7 puntos porcentuales por año sobre la inflación, y arriba de 6 puntos porcentuales sobre la inflación en tres años individuales” (IMF, 2016a: 63). Y propone cambios regresivos en la fórmula de indexación, que son similares a los que se establecieron en la Ley 27426.

El Fondo Monetario Internacional propuso una serie de medidas adicionales a la modificación de la fórmula de indexación, entre las que destacan:

“- Elevar la edad de retiro de las mujeres combinado con un cambio en la fórmula de indexación. Un incremento gradual de la edad de retiro de las mujeres de 60 a 65 años en diez años combinado con un cambio en la fórmula de indexación (...). Teniendo en cuenta ambos, aumento de la edad de retiro y cambios en la indexación, el gasto caerá y las contribuciones aumentarán. - Bajar la tasa de sustitución de ingresos. Reducir la tasa de reemplazo para las personas que ingresan a la fuerza de trabajo ahora del 72 al 60 por

ciento del salario promedio (por ejemplo, reduciendo el beneficio relacionado con la contribución de 1.5 a 1.1 por ciento por cada año de servicio) esto implicaría una reducción de costos, en valores presentes, del 7 por ciento del PBI. Si en cambio el mismo resultado fuera logrado por una gradual reducción (en diez años) de la jubilación mínima del 75 al 45 por ciento del salario medio, esto representaría una reducción de costos de cerca del 10 por ciento del PBI. (...) - 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. Por ejemplo, AUH (un tipo de programa no contributivo, que no es un seguro), PROG.R.ES.AR, y PRO.CRE.AR podrían ser trasladados bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, mientras CONECTAR IGUALDAD podría ser responsabilidad del Ministerio de Educación". (IMF, 2016: 67-68).

Como puede observarse, parece haber una afinidad electiva entre las medidas que ha ido tomando la gestión gubernamental y los planteos del FMI sobre previsión. El último aspecto relativo a la recomendación de separar seguridad social y asistencia es muy relevante por sus supuestos y consecuencias en la gestión diferenciada de las condiciones de vida de la población: los supuestos son que el conjunto de las políticas de previsión social se financian exclusivamente a través de contribuciones, siendo que desde hace más de tres décadas la previsión social se financia, además de las contribuciones, con la participación de impuestos y otros recursos fiscales. Las consecuencias son la separación de trabajadores y trabajadoras con empleos precarios o no registrados y su atención bajo la forma de la asistencia, frecuentemente formulada e implementada de espaldas a la institucionalidad respetuosa de los derechos humanos. Como elemento expreso de la discriminación de los jubilados que accedieron a través de las moratorias, en el artículo 125 bis de la Ley 27426 se establece que el Estado nacional garantizará que los jubilados con 30 años o más de aportes efectivos alcancen un haber previsional equivalente al 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil, lo que expresamente se niega a los jubilados por moratoria.

De la agenda de reformas que propuso el FMI, como vimos, aún restaría llevar adelante el aumento de la edad de retiro de las mujeres y la reducción de la tasa de sustitución de ingresos para todos los aportantes.

Conclusiones

En la evaluación ya reseñada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recuerda al Estado argentino que: "las medidas regresivas sólo son compatibles con el Pacto si son necesarias y proporcionadas, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política o el hecho de no actuar resultaría más perjudicial para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales; deben haber sido consultadas con las poblaciones afectadas y estar sujetas a un examen independiente; deben mantenerse en vigor únicamente en la medida de lo necesario; no deberían causar discriminación; deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de forma desproporcionada; y no deberían afectar el contenido básico mínimo de los derechos amparados por el Pacto" (Comité DESC, 2018).

Esta extensa observación condensa los enormes retrocesos que se están produciendo en el campo de la seguridad social. Las mujeres forman parte de los grupos desfavorecidos que se verán especialmente afectados por las reformas regresivas, al igual que los habitantes de las zonas rurales, y en general, de las provincias más afectadas por el desempleo y el empleo no registrado. Inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo también serán grupos especialmente afectados. La prohibición de toda discriminación en el derecho a la seguridad social, a simple vista, parece violentada, en la medida en que se priva de derechos a una parte de la población por motivos prohibidos (cualquier condición social, como en este caso, haber accedido a la jubilación por vía de moratorias).

Hay que agregar que un aspecto relevante, que afecta la institucionalidad bienestarista es la supresión de ministerios que se produjo en 2018, y en este caso en particular, la absorción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (ahora una Secretaría) por el Ministerio de Producción y Trabajo. Se trata de una modificación de la forma del Estado, que, al decir de Estela Grassi (2018) expresa las prioridades que orientan la intervención en la sociedad, con consecuencias prácticas directas.

“La estructura del Estado es jerárquica, su organigrama da cuenta de la importancia conferida a cada cuestión asumida por él, de su primacía (o no); de los alcances de la acción estatal, de los recursos que se disponen (personal y presupuesto) en función de la valoración política que en cada caso se haga. Esa condición jerárquica hace que una cuestión requiera de un ministerio, una secretaría o subsecretaría o una dirección en la estructura, que tenga consecuencias materiales, pero también simbólicas, porque ‘dice’ qué importa a una sociedad y qué le importa a un gobierno”. (Grassi, 2018: 45).

En este caso, entre otras consecuencias, se produjo un cese de producción de información, insumo elemental para el análisis de la política social y sus impactos. En particular, observamos que dejaron de producirse estadísticas relevantes que se publicaban en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social, siendo el último documento el correspondiente al 3° trimestre de 2018.

Referencias bibliográficas

BECCARIA, A.; DANANI, C. y ROTTENSCHWEILER, S. “Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?)”, en Estela Grassi y Susana Hintze (coordinadoras), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, Prometeo Libros, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

BRITOS, N.; CARO, R. “Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos”, en Marcelo Nazareno, Ma. Soledad Segura y Guillermo Vázquez (editores), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Sociales y Editorial Brujas, Córdoba, 2019.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina E/C.12/ARG/CO/4, noviembre de 2018. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgxz%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNqfV%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutlmBR3j>

INDEC, Informes Técnicos vol. 2 n° 236, Trabajo e ingresos vol. 2 n° 8 “Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Tercer trimestre de 2018”, diciembre de 2018, disponible en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim18.pdf

INTERNATIONAL MONETARY FUND “Argentina 2016 Article IV Consultation —Press release; Staff report; and statement by the executive director for Argentina”, IMF Country Report No.16/346, November 2016. (2016). Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16346.pdf>

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL, Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Tercer trimestre 2018, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_3ertrim_2018.pdf

STRADA, J.; SACCO, E. y LETCHER, H. “Incomparabilidad y subestimación: el IPC en tiempos de Todesca”, Centro CEPA, Buenos Aires, 2 de febrero de 2018. Disponible en <http://centrocepa.com.ar/informes/53-incomparabilidad-y-subestimacion-el-ipc-en-tiempos-de-todesca>

STRADA, J.; LETCHER, H. y SCARANO, A. “Una moratoria que no es universal: 500.000 mujeres de 55 a 59 años sin posibilidades de jubilarse”, Centro CEPA, Buenos Aires, 1 de julio de 2019, disponible en <https://centrocepa.com.ar/informes/220-una-moratoria-que-no-es-universal-500-000-mujeres-de-55-a-59-anos-sin-posibilidades-de-jubilarse.html>

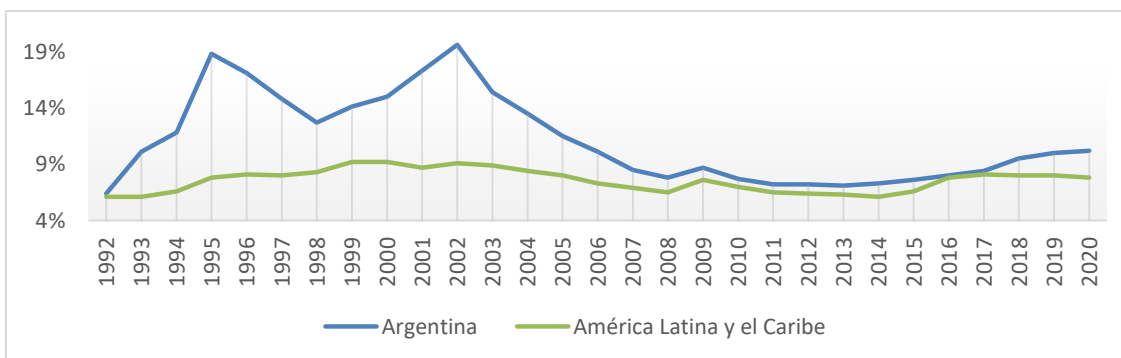
EMPLEO, UN PANORAMA ACTUAL

María Eugenia Martín y María Albina Pol

Situación de los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe

Según la Organización Internacional del Trabajo en los últimos años se ha producido una reducción del desempleo a nivel mundial ubicándose a finales de 2018 en torno al 5% de la población ocupada, ahora bien, el principal problema de los mercados de trabajo es el empleo de mala calidad. Por esto el organismo advierte que la consecución del Objetivo de Trabajo Decente para todos/as establecido entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es inalcanzable para muchos países y que los responsables de formular las políticas deben afrontar esta cuestión; pues de lo contrario se corre el riesgo de que algunos de los nuevos modelos empresariales, en particular los propiciados por nuevas tecnologías, socaven incluso los insuficientes logros conseguidos en el mercado laboral relativos a formalidad laboral y seguridad en el empleo, protección social y normas del trabajo (ILO, 2019). Para América Latina y el Caribe, después del modesto crecimiento regional en 2018 (1,0%) la OIT vaticina para 2019 y 2020 tasas positivas de 2,0 y 2,6% promedio. Pese a esto prevé que el empleo aumente solo el 1,4% al año y que la tasa de desempleo subregional caiga gradualmente del 8,0% en 2018 al 7,8% en 2020. Es de señalar que Argentina mantiene hace años tasas de desempleo superiores al promedio regional, situación que se ha acrecentado en los dos últimos años, desde 2017.

Gráfico1: Evolución y proyecciones de la tasa de desempleo. América Latina y el Caribe y Argentina, 1992 – 2020



Fuente: Oficina Internacional del Trabajo. Estimaciones modeladas de la OIT (ilo.org/wesodata)

La mayoría de los empleos creados en las últimas décadas en la región han sido en servicios, sector que representa el 40% del empleo total, cifra considerable para los estándares internacionales. Por otro lado, la proporción del empleo en la industria manufacturera, generalmente más protegido, ha disminuido ligeramente manteniéndose apenas por encima del 12% (CEPAL/OIT, 2018). Esto no ha ayudado a reducir la tasa promedio de informalidad laboral en la región, más del 53% de la población ocupada permanece en el empleo informal. En varios países de ingresos medios bajos, como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Nicaragua las tasas de informalidad se acercan al 80% también son bastante altas en los países de ingresos medios altos y altos,

incluyendo Argentina (47,2%), Brasil (46,0%), Chile (40,5%) y México (53,4 %) (ILO, 2019).

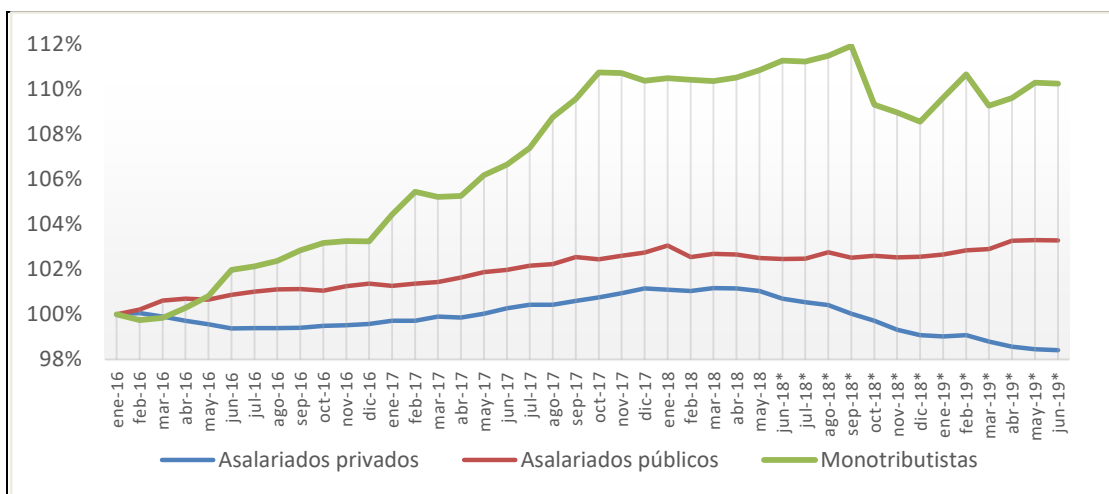
Situación económica, social y evolución de las principales variables del mercado de trabajo en Argentina

Luego de la tímida recuperación experimentada en 2017, la economía argentina sufrió durante 2018 una contracción que colocó al PIB 2,5% por debajo del registrado el año anterior, tendencia que se agudizó durante el primer trimestre de 2019 cuando el PBI arrojó una caída interanual del 5,8%. A esta dinámica recesiva se sumó un fuerte proceso inflacionario. El IPC nacional cerró 2018 con un incremento del 47,1% mientras que en julio de 2019 la variación anual ascendía a 53,9%. Esta dinámica ha repercutido directamente en las condiciones de vida de los hogares. En el segundo semestre de 2018 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza fue del 23,4%; valor que abarca al 32,0% de las personas. El 4,8% de los hogares eran indigentes (6,7% de las personas). La pobreza y la indigencia van aumentando considerablemente durante 2019 respecto de lo registrado en 2018. En línea con esas mediciones, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, señala que la caída de los ingresos reales durante 2018 ha tenido como consecuencia un fuerte incremento en la pobreza multidimensional lo que marca un importante retroceso en dimensiones de derechos fundamentales, como alimentación y salud y trabajo (Observatorio Deuda Social – UCA, 2019).

En nuestro país el deterioro del mercado de trabajo, que provee la mayor proporción de los ingresos monetarios de los hogares, es alarmante. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), entre el primer trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2019 la desocupación se incrementó del 9,2% al 10,1%, lo que arroja aproximadamente 190.000 nuevos/as desocupados/as. Al combinarse con una tasa de actividad que aumentó 1,5 puntos porcentuales y una tasa de empleo que sólo subió un 1 p.p., se evidencia la incapacidad del mercado de trabajo para absorber la mayor presión sobre el empleo. Si a ello le agregamos el incremento en la informalidad de 33,3% a 35,0% observamos que las condiciones laborales también se deterioran de manera preocupante. Además, el aumento de las tarifas e impuestos y el acelerado proceso inflacionario han hecho que a las personas no les alcance con un único empleo por lo que algunos/as trabajadores/as salieron a buscar más trabajo. El porcentaje de ocupados/as demandantes pasó de 14,1% a 17,5% entre el primer trimestre de 2017 e igual período de 2019. Por su parte, la continua caída de la tasa de asalarización evidencia la multiplicación de actividades precarias, ya sea realizadas por cuenta propia como estrategia defensiva ante la imposibilidad de conseguir un empleo asalariado, o como mecanismo adoptado tanto por empresas como por el propio Estado disminuyendo los niveles de estabilidad y protección.

La evolución de las principales modalidades del trabajo registrado durante los últimos tres años y medio (Gráfico 2) muestra un leve pero constante aumento en la creación de empleo público y un fluctuante, aunque aún marcado, incremento en el número de monotributistas hasta septiembre de 2018 cuando comienza también este sector a registrar un fuerte impacto y comienza a descender para volver a incrementarse a principios de 2019. Por su parte, el nivel de empleo en el sector privado evidencia a partir de marzo de 2018 un claro y constante deterioro desdibujando la tenue recuperación registrada entre 2017 y principios de 2018.

Gráfico 2: Evolución de los/as trabajadores/as registrados/as según principales modalidades. Período ene-16 / jun-19*. Total país. Índice base Ene-16=100. Serie desestacionalizada



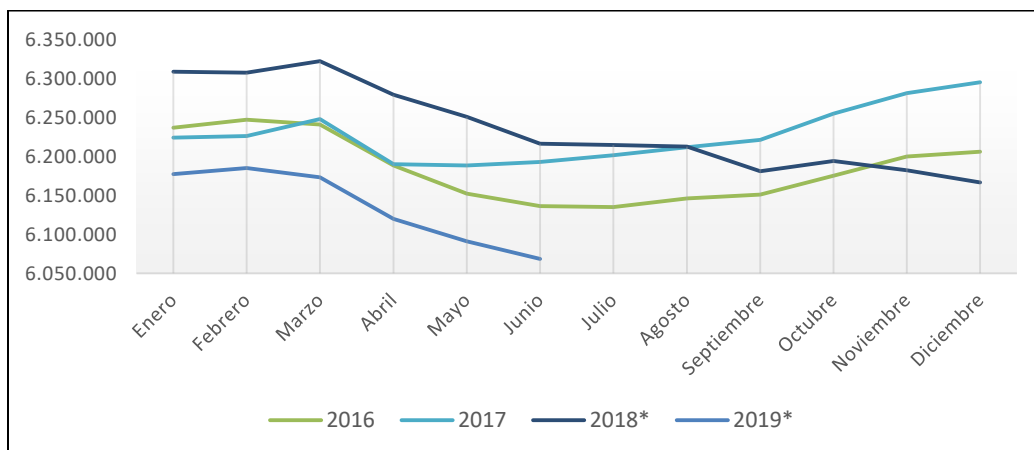
Nota: *Datos provisorios jun-2018 a jun-2019

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Trabajo y Empleo de la Nación - SIPA.

El desempeño reciente del empleo formal en el país ha generado una pérdida en el peso relativo de los/as asalariados/as privados/as frente a los/as monotributistas. Entre enero de 2016 y junio de 2019 la proporción del empleo privado sobre el total del trabajo registrado pasó del 52% al 50,1% y la de monotributistas del 12,1% al 13,1%, comportamiento que se corresponde con la caída en la tasa de asalarización evidenciada por la EPH.

En 2016 la recesión económica generó una disminución anual de 40.000 empleos privados registrados en todo el país (Gráfico 3). En 2017, se evidencia una tímida recuperación que se revierte en 2018, año en el que el sector privado pierde casi 130.000 asalariados/as formales. Durante el primer semestre de 2019 la caída del empleo privado registrado se ha profundizado.

Gráfico 3: Evolución del número de asalariados/as registrados/as del sector privado (con estacionalidad). Total país, enero 2016 – junio 2019

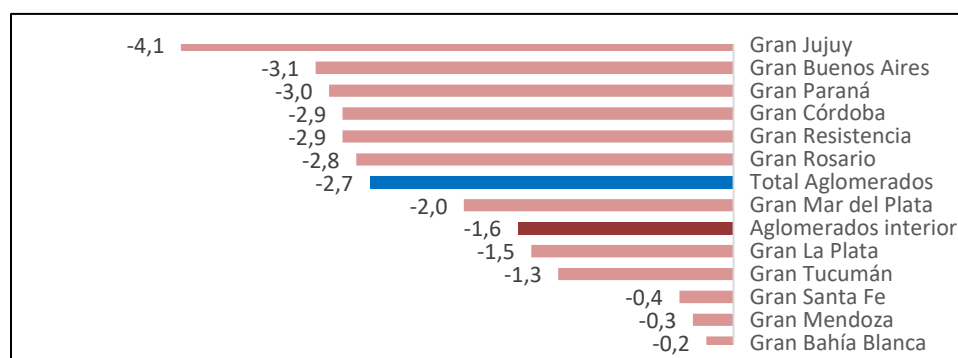


Nota: *Datos provisorios jun-2018 a jun-2019

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA – AFIP, Secretaría de Trabajo y Empleo de la Nación

Los datos de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) de la Secretaría de Trabajo y Empleo de la Nación permiten completar el análisis del empleo privado formal en relación con los principales centros urbanos del país e identificar los aglomerados más afectados en el último año (Gráfico 4). De acuerdo con esa fuente, en julio de 2019, el conjunto de los 12 aglomerados relevados por la encuesta arrojó una variación interanual negativa de 2,7% en el empleo privado formal. Ese comportamiento se explica principalmente por el retroceso en el número de asalariados/as formales en Gran Buenos Aires (-3,1%), cuyo peso en la participación del universo captado por la EIL alcanza alrededor del 65% del total. Entre los aglomerados del interior la totalidad experimentó una evolución negativa en el nivel de empleo privado formal promediando una disminución anual conjunta de -1,6%. Los centros urbanos del interior mostraron comportamientos disímiles, las caídas anuales más pronunciadas se produjeron en Gran Jujuy (-4,1%), Gran Paraná (-3,0%), Gran Córdoba (-2,9%), Gran Resistencia (-2,9%) y Gran Rosario (-2,8%).

Gráfico 4. Empleo privado registrado. Aglomerados urbanos. Variación interanual relativa (%) a Julio 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a EIL- Secretaría de Trabajo y Empleo de la Nación

Si continuase la trayectoria descendente del PIB y de los ingresos de las familias, el aumento de la informalidad y la precariedad laboral cristalizarán en una sociedad aún más desigual. Claramente se ven afectados tanto el acceso a los derechos como los mínimos de tolerancia para la sociedad argentina en términos del bienestar socialmente construido y demandado a partir de las crisis del 2001. Se necesita recuperar un proceso sostenido de crecimiento con equidad para el logro de mejores condiciones de trabajo para amplios sectores de la población. En definitiva, un modelo de desarrollo con eje en el empleo de calidad y la integración de todas y todos los habitantes, lo que evidentemente requiere un consenso social amplio.

Referencias bibliográficas

CEPAL – OIT (2018). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Sostenibilidad ambiental con empleo en América Latina y el Caribe. Número 19, Octubre.

INDEC (2019a). Índice de Precios al Consumidor (IPC). Julio 2019. Informe Técnico, vol. 3, nro. 25

INDEC (2019b). Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos. Primer trimestre 2019. Serie trabajo e ingresos, vol. 3, nro. 3

INDEC (2019c). Informe de avance del nivel de actividad. Primer trimestre 2019. Cuentas Nacionales, vol. 3, nro. 9

INDEC (2019d), Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2018. Informe Técnico, vol. 3, nro. 59

International Labour Office (2019).World Employment and Social Outlook. Trends 2019. Geneva: ILO.

Observatorio de la Deuda Social – UCA (2019).Pobreza Multidimensional fundada en derechos económicos y sociales. Argentina urbana: 2010 – 2018. Documento de trabajo, marzo.