

La objetivación legal de la fractura. Un recorrido del marco jurídico que reguló la política social de la era Cambiemos

Mariano Cardelli

El presente trabajo pretende desarrollar de qué manera diferentes estrategias llevadas adelante por la alianza Cambiemos en la política social a partir de 2016 se cristalizaron en la normativa vigente de nuestro país. Intentaremos dar cuenta de algunas continuidades en relación al periodo anterior, como por ejemplo la persistencia de la participación de las organizaciones sociales en la intermediación y asignación de los recursos de los programas, así como de nuevas orientaciones más restrictivas -en términos de accesibilidad- focalizadas e individualizantes.

Durante el periodo 2016-2019, en líneas generales, la seguridad social se mantiene sin cambios profundos, sólo que comienzan a restringirse las vías de acceso de carácter no contributivo, que en el período kirchnerista se habían ampliado de manera inédita, tanto en lo que tiene que ver con las jubilaciones y pensiones, como en lo relativo a pensiones no contributivas. Para estas últimas se habían flexibilizado los requisitos de acceso, casi universalizándose para 2015,

convirtiéndose en una prestación cuya cobertura se amplió de manera considerable a situaciones antes no contempladas.

Hablamos de *objetivación legal de la fractura*, ya que lo que principalmente caracteriza al periodo 2016-2019 es una definición en el plano del discurso legal, consistente en la identificación de zonas problemáticas irresolubles que no pueden ser reparadas, tal el caso de situaciones de informalidad laboral, y que pasan a ser abordadas con dispositivos particulares.

D´auria (2015; pp. 24-25) sostiene que el régimen jurídico-político está compuesto de tres elementos básicos: un régimen de poder, un sistema de intereses y valores objetivados, y un conjunto de creencias legitimantes. El segundo de esos elementos lo constituye entonces el derecho escrito, positivo, que se erige en uno de los pilares fundamentales de los Estados modernos occidentales. La objetivación de valores e intereses supone su “cristalización” en un texto legal escrito, que engloba representaciones sobre el mundo social que intenta regular, definiendo potestades -derechos en plural - y ámbitos de acción, así como sujetos con capacidad de actuar, apuntalando o corrigiendo asimetrías o jerarquías sociales. El derecho es al mismo tiempo un campo de tensiones, un conjunto de prácticas que se legitiman a partir de textos legales, como el producto de pugnas, negociaciones y conciliaciones entre fuerzas sociales. De alguna manera, mediante la ley se “corporizan” miradas sobre el mundo, que en la política social implican identificar riesgos – necesidades-, definir capacidades de acción de determinados sujetos (por ej. movilizar recursos, intervenir en territorios, participar en la ejecución de la política, etc.) o el reconocimiento de derechos a prestaciones que deben materializarse mediante diversos arreglos institucionales y dispositivos estatales.

La primera zona problemática irresoluble que se cristaliza en el periodo 2016-2019 es la de una franja de personas con serias dificultades para el acceso al mercado de trabajo formal. Por un lado, se advierte la reconfiguración de las políticas de asistencia sobre la base de asumir la existencia de una “inempleabilidad crónica”, que requie-

re un abordaje más “individualizante”, desde la capacitación laboral a la promoción del emprendedurismo. Todo ello a fin de “rescatar” a quienes pudieran saltar de orilla, nadando en un mar de lodo hacia el mercado de trabajo formal. El programa “Hacemos Futuro” de 2018 va en esta línea. Por otra parte, se advierte la definición de dispositivos dirigidos a ampliar la contención desde la asistencia hacia aquellos que directamente no pueden integrarse al mercado de trabajo formal y que a lo sumo pueden integrarse en una “economía de baja productividad”, los cuales requieren protección a través de un ingreso social de subsistencia. Aquí es donde podemos ubicar la sanción del Salario social complementario.

En materia de seguridad social, lo que caracteriza al periodo es la definición de la vejez también como “zona problemática irresoluble”, que, en un primer momento, hasta 2017, es susceptible de reparación a través de dispositivos tendientes a dar respuestas -que serán insuficientes- a una demanda histórica del sector de jubilados y pensionados como era la demora en el pago de juicios previsionales iniciados. En este momento es que se sanciona la ley de “Reparación Histórica” (2016), que escondía cínicamente el avance del ajuste fiscal abriendo la tranquera para la utilización indiscriminada de recursos “acorrallados” en el denominado “Fondo de Garantía de Sustentabilidad”. Pero en un segundo momento, luego de diferentes informes y la presión de organismos internacionales de crédito, se advierte la definición de la franja de la vejez como una zona que genera para el presupuesto estatal condiciones de insustentabilidad financiera, señalando como causa fundamental a la ampliación extraordinaria de la cobertura de beneficiarios de prestaciones durante el periodo kirchnerista. Es en este momento en que se sanciona en medio de una gran conflictividad, la Segunda Reforma Previsional.

La fractura no es la fractura social evidenciada en los fundamentos de las políticas sociales desde finales de los años 90, sino que lo que caracteriza al gobierno de Cambiemos es la fractura en la lógica de intervención, reponiendo algo que el gobierno precedente había

alterado, que era el establecimiento de fronteras más difusas entre seguridad social y asistencia. Durante la era Cambiemos la seguridad social intentó apoyarse en fundamentos más meritocráticos, basados en la financiación contributiva, degradando coberturas universalistas y solidarias, y desplegando nuevos dispositivos tendientes a mitigar el conflicto social en el marco de un aumento de la pobreza, el desempleo y la informalidad.

Mientras que durante el kirchnerismo, con el agotamiento de algunas estrategias de asistencia, la orientación de la política social se había caracterizado por la “ampliación de las fronteras de la solidaridad”, con un mayor énfasis en políticas de inclusión social a través de planes de transferencia de ingresos condicionados (es el caso del “Argentina Trabaja”) y de la fuerte ampliación de la cobertura de los regímenes de seguridad social en cambio, durante la era Cambiemos se tomó una dirección diferente. Ello no significó de ninguna manera una retracción de la política social, sino por el contrario una nueva orientación de la misma. La política social del macrismo se asentó en nuevas regulaciones jurídicas, que resignificaron el escenario de intervención, manteniendo una mirada trabajo-céntrica, aunque con un sentido fuertemente refractario a la socialización del riesgo, en búsqueda de la responsabilización individual.

Uno de los ejes de la política social durante la era Cambiemos es el reconocimiento público de niveles altos de pobreza, de extendidas condiciones de informalidad e insuficiencia del trabajo, en términos de emergencia social y alimentaria. Lejos quedaba ya la aspiración al regreso del pleno empleo. Es en este marco en que se encuadra por ejemplo la sanción en 2016 de la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), mediante la ley 27.260 de Reparación Histórica. La PUAM constituye una pensión que quiebra la lógica histórica de las prestaciones de seguridad social por vejez de nuestro país, ya que se erige como una prestación en el marco del régimen de seguridad social que se fija en un 80% del haber mínimo jubilatorio y no da derecho a herencia a los familiares. Esto refuerza la visión trabajo-céntrica al

colocar un fundamento meritocrático para el otorgamiento de prestaciones, ya que degrada el ingreso por vejez respecto de las personas que no han efectuado aportes, o lo han hecho de manera insuficiente, durante la vida laboral. El establecimiento de esta prestación que, paradójicamente intenta universalizar el ingreso por vejez, da cuenta de la asunción de la informalidad y el desempleo como hechos irreversibles, al limitarse o eliminarse directamente los mecanismos de moratoria para acceder a una jubilación plena, los cuales eran utilizados hasta 2015 y pensados como coyunturales. Así, la PUAM puede catalogarse como un ingreso mínimo universal para personas mayores, pero con un fundamento de reconocimiento ligado justamente a restringir o sustituir coberturas aún más amplias que originariamente no se plantearon como permanentes, pero que en la práctica habían extendido la cobertura de manera casi universal.

Pensar la política social y la seguridad social hoy es pensar en términos de reconocimiento de derechos, de ciudadanía social en un contexto de desigualdad, pobreza, informalidad e insuficiencia de empleo. Siguiendo a P. Abal Medina (2020), cabe agregar que toda política pública se inscribe -y a la vez potencia- una cierta forma de organización social. Indudablemente, toda la política previsional del kirchnerismo e incluso la registrada en la era Cambiemos, se inscriben como resultado de luchas que datan de los años 90, y que llevaron entre otras cosas a replantear el régimen jubilatorio, en un sentido más inclusivo. Lo que las diferencia es la lógica a partir de las cuales se intentó llevar a cabo esa inclusión. La misma autora sostiene que no toda forma de organización social es capaz de garantizar de manera efectiva una política, un corpus de derechos; y cita el caso de la Ley de Contrato de Trabajo, que hubiera sido “letra muerta” para los asalariados de no mediar el despliegue de negociación y conflictividad de las organizaciones gremiales. El caso opuesto se da en la política previsional, que por la falta de “peso político” del sector, resultó mucho más sencillo durante la era Cambiemos pauperizar ingresos previsionales, circunstancia que ocurrió sobre todo luego de la Reforma Previsional de 2017.

En materia de asistencia, sobre la base del reconocimiento de la informalidad y de la insuficiencia del trabajo, la búsqueda será de apropiación de la organización social, pero con descolectivización del vínculo. Como ya hemos señalado en otros trabajos, se reforzaron los componentes meritocráticos e individualizantes de los programas, pero se formalizó la integración de las organizaciones sociales, fundamentalmente de la CeTEP, en la gestión de lo social. Esto último resultó realmente novedoso, ya que si bien durante el kirchnerismo la participación en la mediación de las organizaciones sociales fue importante, no se desplegó de la misma manera entre 2016 y 2019, momento en que se formalizó y burocratizó el vínculo.

No hay dudas, sin embargo, de que al igual que la política de asistencia desplegada por el kirchnerismo, la de Cambiemos también se inscribe como resultado de las luchas del movimiento piquetero en los años 90 y de la crisis de 2001, momento en el cual emergieron las organizaciones sociales como actor político preponderante. Por ello podemos afirmar que lejos de reducirse los planes sociales y el peso de las organizaciones sociales como se avizoraba al inicio del gobierno macrista, se amplió la cantidad de planes asistenciales, e incluso, como veremos, se reguló el otorgamiento de ingresos en un sentido novedoso.

Evolución de la legislación

En materia de asistencia

Prórrogas de las emergencias sociales y alimentarias que venían desde el 2002: la ley 27.345 de diciembre de 2016, prorroga la emergencia social y alimentaria, hasta el 31 de diciembre de 2019 (artículo 1). Y en su artículo 2 establece que la ley

...tiene por objeto promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con mi-

ras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional.

Es decir que la emergencia social tiene un sentido particular de protección hacia esa clase de trabajadores. Fundamenta tal orientación en el deber de protección del trabajo, reforzando la matriz trabajo céntrica desplegada ya en las políticas del kirchnerismo.

Afirmación de la categoría de economía popular (2017): el decreto reglamentario 159/17 de la ley 27.345 (2016) afirma la categoría de Economía Popular y la define como

toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo.

Asimismo, por la ley 27.345 se crea el *Consejo de la economía popular y el salario social complementario* y el *Registro Nacional de la Economía Popular*, integrado por: un representante del Ministerio de Trabajo, un representante de Desarrollo Social de la Nación, otro del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y tres representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de

Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Auto-gestionadas, creado por la resolución 32/16 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, o la que en el futuro la reemplace, a través de sus respectivos representantes. De esta manera, se institucionaliza la intermediación de las organizaciones sociales formalizando el vínculo. Hasta ese momento el vínculo era exclusivamente de negociación política y de participación en la gestión de programas a través de las cooperativas. La novedad es la creación de un órgano mixto entre organizaciones y el Estado que de alguna manera rememora la lógica de institucionalización del movimiento obrero ocurrido en los años 40.

Aparición del Salario Social Complementario (2017): También es novedosa la aparición del Salario social complementario mediante el cual los trabajadores de la economía popular registrados en el Registro Nacional de la Economía Popular podrán acceder (no dice “accederán”) al Salario social complementario,

“conforme a los criterios de elegibilidad y clasificación propuestos por el CONSEJO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y EL SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO, con sujeción a la disponibilidad de partidas presupuestarias asignadas a tales fines y promoviendo los derechos contemplados en el artículo 2° de la Ley N° 27.345” (art. 7 dec. 159/17).

Redefinición de los programas sociales anteriores: de programas de empleo y fomento de la economía social y solidaria se convierten en un programa de subsidio a la capacitación individual. Es el caso de los Programas Argentina Trabaja y Ellas hacen. El 8 de febrero de 2018 el Ministerio de Desarrollo Social dictó la resolución Nro. 96/2018 por la cual introdujo un cambio de la estrategia de asistencia. La Resolución indicada crea el Programa Hacemos Futuro en la órbita de la Secretaría de Economía Social, estableciendo que dicho programa tiene como objetivo

“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” (Res. MDS 96/2018)

La normativa que aprueba el programa lo fundamenta en una idea de autonomía ligada al “empoderamiento”, en línea con la formulación de los documentos elaborados por el Banco Mundial desde los años 90. Dichos documentos consideran “empoderamiento” a las estrategias destinadas a aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida. La culpabilización del sujeto es conocida ya como consecuencia de esta concepción que apunta al fortalecimiento individual para el mejoramiento de las condiciones de vida. En el mismo sentido, el programa, mediante el otorgamiento de una asignación monetaria, apunta a asegurar un ingreso a los destinatarios hasta su incorporación en el mercado de trabajo como trabajadores autónomos o dependientes.

Lo que se advierte además es la reformulación de los objetivos de la política, orientados ahora a la educación y la formación para la integración en el mercado de trabajo como trabajadores dependientes. La Resolución directamente deroga todas las normativas de implementación de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen, manteniendo los convenios vigentes hasta el vencimiento de los plazos establecidos en los mismos.

Teniendo en cuenta los objetivos de educación y formación planteados, los titulares de derecho del programa pueden optar entre toda la oferta formativa disponible, sin quedar compelidos a aceptar la que ofrezca la organización social en que forman parte. Tal oferta está constituida por la educación formal, los programas de formación validados por la autoridad de aplicación y los talleres formativos dictados por las unidades capacitadoras. Tales unidades capacitadoras

pueden ser los municipios, organismos provinciales y nacionales u organizaciones sociales.

Las unidades capacitadoras deben presentar una propuesta de formación, que básicamente está orientada a oficios. Se mantiene la inserción de los titulares en el monotributo social, garantizándoles protección social. Asimismo, pueden integrarse a otros programas de economía social o de intervenciones en el hábitat o vivienda percibiendo un incentivo adicional. En el caso de los Talleres Formativos brindados por Unidades Capacitadoras, define a las Unidades Capacitadoras como:

“organizaciones que brindarán espacios de formación donde los titulares aprenderán un oficio (herrería, carpintería, cementicios, huertas y viveros, entre otros) de forma práctica”. Establece que podrán revestir la calidad de Unidades Capacitadoras los organismos gubernamentales y no gubernamentales, es decir organismos del Estado nacional, provincial y municipal, cooperativas, mutuales, federaciones de cooperativas y mutuales, fundaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales”. (Res. MDS 96/2018)

Aquí es donde la propia legislación amplía la participación de las organizaciones sociales, manteniendo en los hechos pleno protagonismo y decisión en la asignación de las prestaciones, tanto para las altas como para las bajas.

Por último, cabe destacar que el programa Hacemos Futuro no es comprendido como un instrumento de organización colectiva, a diferencia del programa Argentina Trabaja, el cual estaba orientado a la promoción de la llamada economía social y solidaria. Hacemos futuro, por el contrario, se orienta en un sentido de afirmación de la responsabilidad individual del sujeto para la superación de su propia

situación de pobreza o vulnerabilidad social, soslayando la responsabilidad del Estado por sus políticas. De esta manera, se parte de la comprensión de la idea de autonomía económica ligada a la descolectivización de la asistencia, aun cuando se mantenga la mediación de las organizaciones.

El ingreso resulta compatible con: la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social, las Prestaciones económicas o materiales de naturaleza alimentaria otorgadas por el Estado nacional, provincial o municipal. No se advierte ya como requisito la participación en una cooperativa de trabajo, aun cuando todos los titulares de derecho hayan ingresado a través de una cooperativa. Podemos identificar una “individualización” de la política, ya que los titulares del programa pueden optar entre la oferta formativa disponible, y no acotada a la que sea convenida con la cooperativa en la que forman parte. Esto tiene como correlato una mayor responsabilización individual respecto del cumplimiento de los requisitos para la continuidad de las prestaciones que se otorgan. El Instructivo (aprobado en la normativa) define al programa como de transferencia condicionada de ingresos para la formación integral. Establece diferentes corresponsabilidades directamente para los titulares consistentes en la presentación de documentación, declaraciones juradas, y en el cumplimiento y acreditación de la terminalidad educativa y/o la formación con una periodicidad cuatrimestral.

En materia de seguridad social

Ampliación de la cobertura de la AUH (2016) a monotributistas.

En 2016 se amplió la cobertura a los monotributistas de ciertas categorías (Decreto N° 593/2016), incorporándolos al sistema de asignaciones familiares contributivas. Esta medida amplía de manera muy importante la cobertura de la AUH llegando a sectores precarizados o beneficiarios del monotributo social que hasta ese momento habían quedado excluidos. Paralelamente, la prestación de la AUH irá per-

diendo poder adquisitivo por efecto inflacionario hasta el último año de gestión, el 2019, en el que se disponen medidas de recomposición.

Reparación Histórica (2016): Por el art. 1 de la ley 27.260 se crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados “con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por la presente ley”. Establece que podían celebrarse acuerdos con homologación judicial, iniciándose a través de un procedimiento instrumentado electrónicamente. Es decir que se autorizaba el pago masivo de deudas de jubilados y pensionados por reajustes con fondos del Fondo de garantía de Sustentabilidad de la ANSES. En la práctica se realizó con quitas de más del 40%, requiriéndose aceptación voluntaria.

Se advierte con esta medida, al mismo tiempo, una fuerte inyección de fondos con un debilitamiento del sistema previsional. Esta quita en la deuda del sistema previsional fue presentada como una “reparación” hacia el sector, que en principio fue bien recibida ya que no existían perspectivas de cobro inmediato. Como correlato significó, la “apertura” a la utilización del fondo de garantía de sustentabilidad (FGS) para otros destinos diferentes que los prescriptos en su creación -situaciones de insuficiencia o crisis financiera-. A partir de este momento, ante la posibilidad de disponer del FGS, disminuyeron las transferencias del Tesoro Nacional al ANSES para fortalecer el sistema previsional y se destinaron sus recursos no sólo al pago de juicios sino a gastos corrientes.

Creación de la PUAM: por la misma ley 27.260 en el art. 13 se aprueba la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de sesenta y cinco años de edad o más. El beneficio es aplicable a ciudadanos argentinos o extranjero con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años (de los cuales diez (10) deben ser inme-

diatamente anteriores a la fecha de solicitud). Asimismo aclara que es incompatible con cualquier prestación de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo, o por Desempleo prevista en la ley 24.013. Se establece un estándar diferenciado para esta prestación previsional de carácter inferior a la jubilación. Por el art. 14 se dispone que la PUAM consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) del haber mínimo garantizado de las jubilaciones ordinarias. Es decir que se segmentan las jubilaciones estableciendo una jubilación de menor calidad en términos de ingresos.

La Reforma Previsional de 2017: por medio de la Ley N°27.426 denominada como “Reforma Previsional”, se modificaron las Leyes N°24.241 y la Ley N°26.417, referidas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a la movilidad de las Prestaciones Previsionales, respectivamente. Asimismo, se efectuaron algunas modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo N°20.744. En primera medida se modificó el cálculo de movilidad de las prestaciones establecido en el Artículo 32 de la Ley N°24.241. La movilidad se basa a partir de este momento en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario. Es decir que se establece una fórmula que se basa en inflación (70%) y variación de salarios (30%). Por otro lado, se modifica la edad jubilatoria en el ámbito privado, llevándola de manera voluntaria para el trabajador de 65 a 70 años. Recién en este momento el empleador puede desvincularlo del trabajo por motivos de jubilación. La suba de la edad jubilatoria era una demanda persistente de los organismos internacionales de crédito ante el creciente envejecimiento poblacional, y el

aumento de la proporción entre asalariados y trabajadores formales, como mecanismo tendiente a mitigar la “insustentabilidad” del sistema jubilatorio. Diferentes países en el mundo avanzaron en la suba de la edad jubilatoria. Sin embargo, en la Argentina la medida no tuvo la fuerza necesaria para imponerse y sólo se pudo implementar de manera voluntaria.

Conclusiones

Si tomamos en cuenta el periodo precedente a la era Cambiemos, las políticas, en particular a partir del gobierno de Néstor Kirchner, fueron orientadas en su dimensión de proyecto, por la búsqueda de restablecer la matriz nacional-popular estado céntrica. Sostienen Trujillo y Retamozo, citando a Garretón (2004), que puede caracterizarse como una matriz de fuerte predominio del Estado como agente de coordinación social, un modelo de industrialización nacional por sustitución de importaciones, la presencia de actores políticos emergentes en el campo de la producción (trabajadores y empresarios), con una política internacional de corte nacionalista (Trujillo-Retamozo, 2019).

Durante la era Cambiemos, la orientación neoconservadora de las políticas y la mutación de los programas, marcan un quiebre en este predominio del Estado. La individualización de la política social y el empobrecimiento de las transferencias monetarias definen una nueva estrategia centrada en el individuo “asistido” ya que se identifican procesos de individualización del vínculo de los beneficiarios con el Estado en la política social, sin que ello haya implicado una pérdida de participación de las organizaciones sociales. Al contrario, desde el plano jurídico, durante el gobierno de Cambiemos las organizaciones mantienen, e incluso acrecientan, una fuerte presencia. Se las incorpora a un consejo, burocratizando el vínculo y el rol de las mismas, pasando de ser más que un “puente” con el Estado, ya que se convierten en verdaderos entes con funciones públicas, por su inter-

vención en la capacitación de los destinatarios de los programas y en la asignación de los recursos.

Los autores citados advierten las tensiones que desde hace tiempo se verifica entre las funciones del Estado, básicamente entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social. Mientras el MTEySS se ocupa de la inclusión laboral y la generación y sustentabilidad de los puestos de empleo, el MDS promueve la protección de sectores sociales vulnerables con independencia de su vínculo con el mercado de trabajo. Durante el kirchnerismo se mantuvo una perspectiva trabajo-céntrica, es decir, la idea del trabajo asalariado protegido como mecanismo típico de inclusión. Sin embargo, la persistencia y la heterogeneidad de los sectores vulnerables obligó a una revisión de las políticas que se dio en diferentes etapas. Durante la era Cambiemos en el plano de la legislación se identifica una continuidad de esa perspectiva trabajo-céntrica respecto a la política de asistencia. Esto se observa claramente en el programa Hacemos Futuro que es pensado como una transición al mercado de trabajo formal. Sin embargo, esta lógica es divergente con “el salario complementario” como derivado del trabajo en la economía popular, que más bien da cuenta de la persistencia de un “núcleo duro” de informalidad y precariedad.

La presencia de “universos específicos en el diagnóstico de la política social” (Trujillo-Retamozo, 2019) venía desde la experiencia kirchnerista. Es decir, un sector que podría ser incluido en el mercado laboral formal y un sector que presenta un “techo de cristal”. Este diagnóstico parece presentarse de manera más explícita en la diferenciación en la nueva estrategia de abordaje del macrismo. El Salario social complementario, particularmente se basó sobre todo en la idea de emergencia social y alimentaria como categorías que se instalan de manera permanente en el año 2002 junto a la emergencia económica, sanitaria, administrativa, financiera y cambiaria. La ampliación de los destinatarios de ese ingreso en detrimento de los programas orientados a la incorporación en el mercado de trabajo formal, da cuenta de que al final del periodo de Cambiemos toda la

política de asistencia social se irá basando exclusivamente en la idea de emergencia.

Tampoco se advierten en la estrategia tendencias más universalistas, como ocurrió en otros momentos con el Plan Jefes y Jefas de Hogar o el programa Argentina Trabaja. La idea de una franja “inempleable” en el mercado de trabajo formal, se refleja en la categoría “economía popular” que aparece en la legislación, la cual parte de una mirada peyorativa de la economía social, como forma de organización económica de sectores vulnerables cuyo principal activo es la fuerza de trabajo y de baja productividad. No da cuenta de otras funciones que puede cumplir la economía social, como por ejemplo la más directa vinculación entre el productor y el consumidor, eliminando intermediaciones especulativas, así como su papel fundamental en la regulación de los precios de los alimentos y productos de manufactura local.

Persiste la tendencia a la ampliación y universalización de la cobertura previsional que se advertía durante el kirchnerismo. Sin embargo, la estrategia conlleva una asistencialización de la seguridad social que se observa claramente en la PUAM, estableciendo un ingreso de menor categoría (por debajo de la jubilación mínima), con una concepción meritocrática, en conjunción con la decreciente cobertura de medicamentos del PAMI, la cual pierde su tendencia a la universalidad y queda condicionada a la constatación de vulnerabilidad.

Sobre esta cuestión podemos afirmar que si bien asistencia social y seguridad social son categorías propias de la política social, los términos adquieren fronteras más o menos diferenciadas según la orientación de las políticas. Adicionalmente, los términos se confunden cuando las políticas de asistencia se universalizan. Sin embargo, durante la era Cambiemos la legislación pareció estar fundamentada en una idea de la asistencia cada vez más ligada a la emergencia, dejando para la seguridad social la tendencia a la universalidad, aunque con criterios más meritocráticos y contributivos. Es desde ahí que podemos hacer una diferenciación, que se profundiza durante

la era Cambiemos, de políticas de asistencia y de políticas de seguridad social en nuestra legislación. Por ejemplo, en 2009 la AUH pudo haberse implementado como un ingreso de asistencia universal. Sin embargo, se lo incorporó a la seguridad social -universalizando una asignación familiar-, con fondos compartidos con las jubilaciones y con administración a través de la ANSES.

En la legislación los límites a veces son difusos. El modelo europeo de legislación de la política social se divide entre: asistencia social (ingresos sociales monetarios financiados por los presupuestos públicos con mayor o menor universalidad), los servicios sociales (como programas de entrega de bienes -alimentos- o prestación de servicios -geriátricos, residencias, hogares, comedores con fuerte intervención de las ONGs en algunos países), la asistencia sanitaria (sistema público de salud) y la seguridad social (ligada a determinado tipo de prestaciones jubilaciones, pensiones, seguros de desempleo y por riesgos de trabajo). De manera diferente, en nuestro país la seguridad social se confunde la política sanitaria y con la asistencia, ya que se entremezclan la universalización de prestaciones con prestaciones focalizadas a determinados universos. Podemos citar como ejemplo la política de salud pública; se verifica la universalización con la salud pública y por otro lado una focalización de prestaciones cubiertas a trabajadores formales a través de las obras sociales; o bien, por el contrario, estrategias de cobertura asistencial como las pensiones no contributivas que no obstante conllevan una importante tendencia a la universalización. Asimismo la asistencia se confunde con determinados servicios sociales como la prestación de alimentos o los comedores, con una fuerte participación de las organizaciones sociales desde el periodo kirchnerista en la asignación de prestaciones económicas.

Cabe destacar, por último, que de ninguna manera la nueva orientación de la política social en la era Cambiemos significó, desde el punto de vista legal, una reformulación profunda del régimen jurídico de la misma, sino que las nuevas estrategias se limitaron a refor-

mas que acompañaron la implementación de políticas económicas más ortodoxas, un proceso de ajuste de las cuentas públicas y una nueva discursividad política. Pero fundamentalmente lo que se llevó a cabo es la reposición y profundización de la fractura entre la asistencia y la seguridad social, es decir la diferenciación en la lógica de abordaje de la políticas, con una idea de asistencia cada vez más basada en la emergencia, y una seguridad social más cimentada en la contribución y el mérito, en detrimento de la idea de solidaridad.

Referencias bibliográficas

- Arcidiacono, P. (2012), *Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*, Revista SAAP Vol. 6, N° 2, pp. 319-341, Buenos Aires, Argentina.
- Arias A., Gómez, A., Bisaro E. (2017); *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*, Fundación GERMÁN ABDALA. Comisión de Políticas Sociales. Pub. En: <http://fundaciongermanabdala.org/wp-content/uploads/2018/08/Apuntes-politicas-sociales.pdf>
- Caputo, S. (2016); *El concepto de pobreza y la discursividad economicista*, Univ. Nac. de Rosario, Rosario, Argentina.
- Coraggio, J. L. (2013); *La economía social y solidaria ante la pobreza*, Voces del Fénix, La dignidad de los Nadies, Nro.22, Buenos Aires, Argentina.
- D'Auria, A. (2015); *Teoría y crítica del Estado*, Eudeba, Bs.As., Argentina.
- Gimenez, S. (2017); *Salvajismo discursivo y descuidadización de las Políticas Sociales*, Rev. Bordes, Nov. 2016- enero 2017, Bs. As., Argentina.
- Natanson, J. (2016); *Sobre los emprendedores*, Le monde diplomatique, 8-4-2016, Bs. As.
- Trujillo, L., Retamozo, M. (2019); *Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015). Alcances, desafíos, limitaciones*. En: Revista

- Reflexiones, Univ. De Costa Rica, Vol. 98, pp.89-110. Enero- junio, Costa Rica.
- Schuttenberg, M. (2014) *Las identidades nacional-populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Eduvim. Córdoba. Argentina.
- Vilas, C. (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires. Argentina.
- Vommaro, G. (2017); *La larga marcha de cambiamos*, Siglo XXI, Bs. As., Argentina.