



QUINTO CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA

Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la  
Cooperación

Universidad Nacional de Quilmes

“CRISIS DEL MODELO NEOLIBERAL Y SUS ALTERNATIVAS”

***Viraje macroeconómico y  
discontinuidades en la política social  
argentina bajo el macrismo (2016-2018)***

Giuseppe M. Messina (UBA)

***Viraje macroeconómico y discontinuidades en la política social argentina bajo el macrismo (2016-2018)***

Giuseppe M. Messina<sup>1</sup>

Resumen

Esta ponencia se propone realizar un análisis de las principales medidas de política social implementadas bajo la presidencia de Mauricio Macri, con el objetivo de evidenciar los rasgos que diferencian su enfoque respecto a la etapa anterior de distinto signo político, teniendo en cuenta que se observa un claro viraje en la política macroeconómica, pero a la vez se mantienen programas heredados de la gestión precedente (como la Auh). En el contexto de revalidación de políticas de tipo neoliberal en el periodo político actual, se considera fundamental estimar los efectos en términos de cobertura y suficiencia de las medidas adoptadas, para discutir el grado de persistencia de la brecha entre sistema contributivo/no contributivo (con su efecto no neutral en términos de desigualdad de género), utilizándola como clave interpretativa de las continuidades, contradicciones y debilidades estructurales que atraviesa la política social argentina en esta nueva etapa

Palabras clave: ARGENTINA, POLÍTICA SOCIAL, MACRISMO

---

<sup>1</sup>Investigador en el Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Universidad de Buenos Aires. Mail: giuseppemessina@derecho.uba.ar.

## 1. Introducción

En el transcurso del año 2018 se han acumulado las dificultades para la presidencia de Mauricio Macri, ejemplificadas por las corridas cambiarias que han afectado al peso argentino frente al dólar de Estados Unidos (US\$), provocando una devaluación de alrededor del 100%.<sup>2</sup> Frente a esta situación, en el mes de junio el gobierno argentino acudió a solicitar la ayuda del Fmi (Fondo Monetario Internacional), 12 años después de que el presidente Néstor Kirchner saldara la deuda existente con el Fondo. En ese mes se aprobó un acuerdo de financiación (*stand-by arrangement*) por 50 mil millones de US\$ para el periodo 2018-2020, que fue reforzado durante la corrida cambiaria de septiembre de 2018. Las condiciones asociadas al acuerdo refuerzan el viraje neoliberal de esta presidencia, con foco en la reducción del déficit fiscal (principalmente vía reducción del gasto) para “restaurar la confianza de los mercados”.<sup>3</sup>

En estas semanas de anuncios (y marchas atrás) en relación con un abanico amplio de medidas de política económica, es difícil tomar distancia para analizar los cambios que afectan al marco de las políticas sociales argentinas. Sin embargo, este momento histórico requiere de cierta audacia intelectual para cotejar el alcance de los cambios que se van realizando e ir elaborando un marco interpretativo de la nueva etapa política iniciada en el diciembre del año 2015, que la sitúe en un análisis comparativo de más largo plazo, no sólo respecto a la etapa política anterior sino teniendo en cuenta los rasgos estructurales de larga duración que han caracterizado al país en las últimas décadas.

Esta ponencia se propone realizar un análisis de las principales medidas implementadas en el ámbito de la Seguridad Social (donde se concentra al mayor número de receptores de transferencias de ingresos), con el objetivo de evidenciar los rasgos que diferencian esta etapa de la anterior de distinto signo político, teniendo en cuenta que se observa un claro viraje en la política macroeconómica, pero a la vez se mantienen programas heredados de la gestión precedente.

---

<sup>2</sup> La fuente de datos macroeconómicos son el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de la República Argentina (Bcra) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec).

<sup>3</sup> Ver <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>.

Precisamente a la etapa denominada popularmente “kirchnerismo” se dedica la segunda sección, con una atención particular a las medidas que apuntaron a reforzar la protección social de los sectores de clase baja (especialmente hogares con inserción laboral informal) por medio de novedosos mecanismos de integración a la Seguridad Social tradicional (como en el caso de la Asignación Universal por Hijo o la Moratoria Previsional). En la segunda sección, se analizan las principales medidas adoptadas por el gobierno de Mauricio Macri en el campo de la política social, con foco en las transferencias monetarias directas, presentando evidencia en términos de cobertura y suficiencia, para discutir el grado en que persistió o se modificó la brecha entre sistema contributivo/no contributivo, utilizándola como clave interpretativa de las continuidades, contradicciones y debilidades estructurales que atraviesan todo el periodo.

La hipótesis que guía el trabajo es que en el contexto de una persistente incapacidad del sistema productivo de crear el número suficiente de empleos de calidad, el abandono de la protección del mercado interno, la erosión de los salarios reales, la reducción del papel del Estado como empleador de última instancia y el progresivo desarme (en términos de poder adquisitivo relativo) de algunas de las medidas que en la etapa anterior había permitido cierto grado de incorporación, especialmente para los trabajadores informales, significaron que las demandas económicas, políticas y sociales de las clases populares sean desatendidas en un grado cada vez mayor.

## **2. Una breve caracterización de la política social argentina entre 2003 y 2015**

En la segunda posguerra, las instituciones del Estado de bienestar, bajo la forma de salario indirecto o social, conjugaron con políticas económicas de pleno empleo y el aumento constante del poder adquisitivo de los salarios para garantizar la sostenibilidad de la Seguridad Social (gracias a “un mayor número de gente trabajando y un menor número de personas que viven de las transferencias sociales”, en palabras de Esping-Andersen, 1993: 49). Este compromiso social, que en el caso europeo se apoyaba en el sistema de producción fordista y en políticas económicas de inspiración keynesiana, asumió formas “criollas”, tomando prestada la expresión de Laura Golbert (1988), durante la denominada etapa de “industrialización por sustitución de importaciones” en el Cono Sur. En el caso argentino, el régimen de bienestar alcanzó un grado significativo de madurez y extensión de la cobertura, aún marcado por una fuerte estratificación de

las prestaciones según estatus ocupacional (Filgueira, 2013). En esta etapa, el crecimiento económico se basó en la protección de la industria interna abastecida por recursos públicos y en el desarrollo del mercado interno a partir del consumo de las clases populares urbanas, sostenido en el pleno empleo y en una “red de seguridad laboral” para los trabajadores (Lo Vuolo y Barbeito, 1994).

En los eventos que se desarrollan a partir de la dictadura militar de 1976-1982 se produce el abandono de ese proyecto de industrialización en favor de la financiarización de la economía y su apertura a los flujos de bienes y capitales del exterior, proceso que se consolida en los años 90. El motor del proceso de acumulación del capital pasa a ser la extracción de rentas (empresas privatizadas, oligopolios y monopolios) y su valorización en el exterior (fuga de capitales), mientras los sectores caracterizados por una elevada rentabilidad (como la agroindustria) orientan su producción a la demanda internacional, a la vez que la desindustrialización, la desocupación y la precarización del empleo acompañan una redistribución regresiva del ingreso del trabajo al capital.

Es la época de las denominadas “reformas estructurales” de inspiración neoliberal (Harvey, 2005) y bajo la batuta de las organizaciones financieras internacionales como el Fmi, que introducen mecanismos de mercado en las instituciones de la Seguridad Social (como la reforma previsional de 1994). En la misma línea hay que leer las consecutivas reformas laborales que apuntaban a la reducción de los costos laborales para las empresas y la flexibilidad en la contratación de la fuerza de trabajo, para hacer frente al crecimiento del desempleo y la informalidad. Como es sabido, esa etapa desembocó en la crisis económica y social de 2001-2002, en la que se registraron tasas récord de desempleo y pobreza, caída de la actividad económica y de los salarios reales y una fuerte crisis de deslegitimación del sistema político.

El periodo de la denominada “postconvertibilidad”<sup>4</sup> constituye, en este sentido, la contracara de ese proceso (Danani y Hintze, 2011), ya que la coyuntura económica positiva produjo una expansión del empleo registrado a la vez que se observó una “re-regulación” de la relación salarial (Palomino, 2007). Este proceso se concentró en una primera etapa (hasta 2007 aproximadamente), en la que se observó una fuerte recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la seguridad social

---

<sup>4</sup> La etapa caracterizada por los mandatos del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y de la presidenta Cristina Fernández (2007-2015).

contributiva, en un proceso que benefició aquellos sectores que pudieron acceder al mercado de trabajo formal. En una segunda etapa, más compleja desde el punto de vista económico<sup>5</sup> y laboral (Lindenboim y Salvia, 2015), se observa una expansión de las políticas de transferencia de ingresos, gracias a un incremento del presupuesto invertido y a una atenuación de las condiciones de acceso (con modalidades no contributivas). Medidas como la denominada moratoria previsional y la implementación de la Asignación Universal por Hijo permitieron extender de forma considerable a la población cubierta por el sistema previsional y de asignaciones familiares.

Pese a estas medidas, se consolida la brecha entre sistemas contributivos y no contributivos (cfr. la discusión en Gamallo, 2015), ya que la política social reinstala a la inserción laboral formal como vía maestra de la integración social (Arcidiácono, 2012). Sin embargo, este objetivo choca con una realidad en la que persiste un porcentaje elevado de hogares en situación de vulnerabilidad o pobreza, asociada a una incorporación laboral informal, inestable y precaria de sus componentes activos,<sup>6</sup> que afectó en particular a las mujeres, en el contexto del fuerte crecimiento de su participación al mercado laboral en las últimas décadas. En un esquema de acceso a derechos sociales de tipo contributivo, esta situación genera una cobertura menor (y con más bajos niveles de prestación) para las mujeres en las instituciones tradicionales de la Seguridad Social. Al mismo tiempo se observa su sobrerepresentación en el caso de políticas no contributivas.<sup>7</sup> Estos fueron los sectores objeto de políticas de inclusión, mediante modalidades híbridas donde las fronteras entre lo contributivo y no lo contributivo se hicieron borrosas, aun en el marco de una reafirmación simbólica del ideal trabajo-céntrico.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Los datos Indec muestran una caída de la actividad en 2009, 2012, 2014, 2016 y 2018.

<sup>6</sup> Por ejemplo, se registra a lo largo de todo el periodo tasa de informalidad superiores al 30% en el caso de los asalariados (y del 40% en el total de los ocupados, según las estimaciones de Mteyss, 2013).

<sup>7</sup> Las mujeres, por ejemplo, sufren una tasa mayor de desocupación: en promedio, el 10,8% contra el 7,4% (es decir un 46% más). Así las mujeres representaron alrededor del 51,6% de la población desocupada (en promedio), pese a ser sólo el 41,5% de la población económicamente activa (Fuente: Elaboración propia de datos Mteyss, 2006-2017). Sin embargo, las mujeres constituían apenas el 31% de los receptores del seguro de desempleo contributivo. Al contrario, en el caso de un programa no contributivo (Seguro de Capacitación y Empleo) las mujeres constituían (en promedio) el 66% de los receptores (Fuente: Elaboración propia de datos del Mteyss para el periodo 2006-2015).

<sup>8</sup> Se analizan los programas de la Seguridad Social que suponen un elevado volumen de transferencia directa de ingresos de parte del Estado: el sistema previsional, el sistema de asignaciones familiares y el seguro de desempleo. No se examinan el Seguro de Salud y las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART), donde intervienen actores no estatales.

En relación al sistema previsional, una de las transformaciones más destacables respecto a la década de la convertibilidad fue la unificación en 2008 del sistema de pensiones mixto preexistente (privado de capitalización y público de reparto) en un sistema público único, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (Sipa). Con anterioridad, la moratoria previsional de 2005, denominada oficialmente “Plan de Inclusión Previsional”, incrementó la cobertura del sistema entre las personas en edad de jubilación, logrando que aquellas que contaban con un número insuficiente de años de cotización pudieran ingresar al sistema contributivo.<sup>9</sup>

Gracias a la moratoria previsional, a finales de 2011, la cobertura de la población de más de 65 años alcanzó niveles cercanos al 95% (contra una cobertura inferior al 60% en 2005). También debe decirse, que cerca del 72% de los beneficiados por esta medida fueron mujeres (datos de Mteyss, 2012). En este sentido, no sólo se reconoció el derecho a una pensión a los trabajadores informales sino también a las personas que trabajaron de forma no remunerada en tareas de cuidado, representando un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que por medio de la moratoria se privilegió la extensión de un piso mínimo de protección a la población en edad de jubilación en vez de enfrentar el gasto que habría supuesto incrementar de forma significativa el valor real de todas las prestaciones. De hecho, las prestaciones de las personas que ingresaron gracias a la moratoria se situaron en un nivel promedio cercano al mínimo. Además, las pensiones mínimas incrementaron su valor relativamente al salario mínimo (70%), salarios medios (48%) y pensiones medias (75%), (datos de 2012, Messina, 2014). Ambos factores explican el achatamiento de la distribución de las prestaciones, reduciéndose la brecha entre haber mínimo y medio (Figura 6).<sup>10</sup>

Por otra parte, la ley de movilidad previsional de finales de 2008 (Ley nº 26.417), que vinculaba el incremento de las prestaciones previsionales a un índice combinado de los salarios reales y los recursos de la seguridad social (Anses), resguardó en cierta medida

---

<sup>9</sup> Más precisamente, las personas que se inscribieron a la moratoria aceptaron planes de amortización de las contribuciones faltantes, hasta un máximo de 60 cuotas, que son descontadas de las prestaciones que reciben mensualmente, convirtiéndose en cierto sentido en deudores del sistema, a cambio de ver cumplido su derecho a una protección de los riesgos asociados a la vejez.

<sup>10</sup> Todas las Figuras se presentan en el del Apéndice Estadístico.

los haberes frente al incremento considerable de los precios al consumo de este periodo, aunque hubo caídas relacionadas con episodios de devaluaciones bruscas como en 2014 y 2016 (Figura 4 y 5).<sup>11</sup>

En todo caso, la moratoria de 2005 no modificó la arquitectura contributiva del sistema, sino que más bien constituyó una solución de emergencia frente a la baja cobertura del sistema, resultado de las vidas laborales irregulares, precarias e informales de millones de personas. En este sentido el efecto de la moratoria fue temporal y de breve periodo. De hecho, una segunda moratoria fue implementada en 2014 (Ley nº 26.970), generando un flujo de altas anuales de 611 mil personas en el año 2015 (el 87% del total – datos Mpt).

La otra medida estrella de esta gestión es la Asignación Universal por Hijo (Auh) que, pese a mantener ciertos rasgos de las transferencias condicionadas de ingresos,<sup>12</sup> constituye un componente no contributivo del sistema de asignaciones familiares contributivas bajo gestión de la Anses (cfr. Pautassi, Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. 2013). La Auh es el correspondiente no contributivo de la asignación familiar por hijo que se brinda de forma proporcional al número de hijos/as del titular de la prestación.<sup>13</sup> En este espacio limitado es posible mencionar sólo algunos de los principales avances relacionados con esta medida. En primer lugar, la Auh permitió elevar la cobertura de hogares con niños, niñas y adolescentes del 68% a cerca del 80%, a los que se suman los destinatarios de otros programas sociales de gobiernos subnacionales, que cubrirían un 6% adicional (Bertranou y Maurizio, 2012: 3).<sup>14</sup> Por otra parte, como en el caso de los haberes previsionales, la dinámica de los precios al consumo a partir de 2007, impidió un incremento sostenido en el tiempo del valor relativo de las prestaciones (Figura 3). Como en el caso de la moratoria previsional, la Auh representó la modalidad que el gobierno adoptó para aliviar las consecuencias de la extensión de la informalidad laboral

---

<sup>11</sup> La Ley nº 27160 de 2015 establece que se aplica el mismo mecanismo al sistema de asignaciones familiares (incluidas las no contributivas).

<sup>12</sup> La Auh sustituye a planes asistenciales preexistentes como el Plan Familias cuyas características lo acercaban con claridad a los programas instalados en la región en los últimos años (cfr. Cecchini y Madariaga, 2011). El Plan Familias incorporó principalmente a mujeres con niños, niñas y adolescentes que habían sido cubiertas por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados – Pjjhd (ver abajo).

<sup>13</sup> En el año 2011 se sanciona la Asignación Universal por Embarazo (2011), correspondiente a la asignación por maternidad contributiva, y en 2015 se extiende la Ayuda Escolar Anual de las asignaciones familiares contributivas a los titulares de la Auh.

<sup>14</sup> En el caso de los hogares de mayores ingresos, que superan el máximo permitido para incorporarse al régimen contributivo, pueden solicitar una deducción fiscal al impuesto a las ganancias por hijo/hija.



en amplios sectores de la población, en este caso sobre la cobertura del sistema de asignaciones familiares contributivo. Pese a lo “universal” de su denominación, la Auh no representó una reformulación del sistema contributivo en sentido universalista, es decir que reorientara esta política independientemente de la calidad de la inserción laboral de los hogares. Al contrario, se mantuvo inalterada la estructura básica contributiva del sistema y se extendió su cobertura a los trabajadores informales de bajos ingresos, a las trabajadoras domésticas formalizadas y a los desempleados no cubiertos por la Seguridad Social. Para estas categorías de trabajadores, el Estado se hizo cargo, figurativamente, de suplir a la evasión contributiva de parte de los empleadores.<sup>15</sup> La acción del Estado respondió entonces a lo que se había constituido como un problema colectivo, causado por las características de la matriz ocupacional existente, en el contexto de un régimen de acumulación que ha fallado en la tarea de ofrecer un número suficiente de puestos de trabajo formales.<sup>16</sup> Por otra parte, el mantenimiento de las condicionalidades reafirma la existencia de un sistema separado, ya que se trata de un requisito que no se pide a los trabajadores registrados. Además, suponen una carga adicional para los hogares receptores, principalmente las mujeres.<sup>17</sup> Finalmente, en el caso del seguro de desempleo no se evidenciaron avances comparables en la dirección de reducir, aun de forma temporal y en el corto plazo, la brecha entre contributivo y contributivo. Debe recordarse que el seguro de desempleo contributivo (instituido por la Ley N° 24.013 de 1991) nunca alcanzó una cobertura significativa frente a una tasa de desempleo creciente.<sup>18</sup> Por ejemplo, en la etapa de

---

<sup>15</sup> Para los críticos, la existencia de regímenes subsidiados como el del trabajo doméstico lleva a una contracción de la base de financiación de la Seguridad Social, ya que los aportes establecidos (mínimos y máximos) no guardan relación con la evolución de los salarios ni con los compromisos futuros hacia los nuevos afiliados (véase Grushka, 2014).

<sup>16</sup> Para una posible explicación situada en los procesos de valorización financiera, concentración productiva, extranjerización de la propiedad de la cúpula empresarial y reprimarización exportadora ver Rougier y Schorr (2012); Gaggero, Schorr y Weiner (2014) y Piva (2015).

<sup>17</sup> Las condicionalidades, como todos los temas tratados en este texto, están atravesados por desigualdades de género, cuyo análisis exceden los límites de este trabajo. Sin embargo, siendo mujeres la gran mayoría de los titulares de la Auh, es evidente que las condicionalidades pueden suponer un incremento de la carga de trabajo (no remunerado) a la que están sometidas (cfr. Pautassi y Zibecchi, 2013), reforzando el “maternalismo” de la política social (Blofield y Martínez Franzoni, 2014).

<sup>18</sup> La normativa cubre sólo aquellos trabajadores registrados Ley de Contrato de Trabajo y, a partir del año 2000, los trabajadores sujetos al Régimen Nacional de la Industria de la Construcción. Son excluidos los trabajadores del servicio doméstico, de la administración pública, los docentes del sector privado y los trabajadores en pasantía, y en términos más generales, todos los trabajadores no registrados, los cuales carecen de contrato de trabajo y/o de los aportes a la seguridad social (Curcio, 2012:44). Los trabajadores

recesión y posterior crisis de la convertibilidad (1998-2001), el seguro de desempleo tuvo una cobertura promedio del 5,9% de la población desocupada (en 2002 sube apenas al 7,3%), garantizando solamente un 26,4% del salario anterior a la desocupación (Cgn, 2004). En el mismo periodo, se promovieron programas de asistencia focalizados para paliar la situación de los trabajadores desocupados y desprotegidos (Neffa y Brown, 2011).

En 2002, en plena emergencia ocupacional, fue creado el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Pjjhd), con una cobertura de casi dos millones de personas (el 6,1% de la población activa, datos Indec) con un diseño que combinaba elementos de los planes de empleo de la década anterior (las contraprestaciones laborales) con las condicionalidades típicas de los programas de transferencia condicionada. A partir de este programa surgiría en años posteriores una modalidad no contributiva de transferencias monetarias a desocupados denominado Seguro de Capacitación y Empleo (Scye).

No obstante, en comparación con las otras áreas analizadas, se observa cierto continuismo respecto a las políticas hacia los desocupados. En primer lugar, el gobierno actualizó solo una vez (en 2006) el monto de la prestación por desempleo, lo que significó su caída en términos de poder adquisitivo<sup>19</sup>. Por otra parte, su cobertura llegó a apenas el 10% de los desocupados durante la crisis de 2009 y luego de un ciclo de recuperación del empleo formal, como se observa en la Figura 1. Para la gran mayoría de los desocupados, se priorizaron políticas de activación de tipo no contributivo destinadas a la inserción laboral de categorías vulnerables de trabajadores (Scye y otras acciones de empleo del Mteyss).

En todo caso, la prosecución de políticas económicas de fomento de la demanda interna garantizó el mantenimiento de los niveles de ocupación (pese a que no hubo una generalización del empleo “de calidad”), lo que permitió mantener el desempleo en tasas relativamente bajas en comparación a la década de los '90 (7,4% en promedio entre 2009-2014), pese a la creciente volatilidad económica. Se hace referencia tanto a

---

agrarios son cubiertos por un régimen especial de prestaciones por desempleo regulado por la Ley nº 25.191 de 1999.

<sup>19</sup> El retraso de los mismos es evidente si se comparan con la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil (Smvm) en el mismo periodo. Si el monto básico del Sd representaba el 150% del Smvm en junio de 2003, en enero de 2015 constituía apenas un 8% del mismo (Messina, 2017).

las políticas de protección del empleo nacional,<sup>20</sup> como al efecto sobre la demanda interna de la expansión de la cobertura de las políticas sociales a los sectores de menores ingresos. Por otra parte, el gasto en transferencias directas a los desocupados se redujo a pocas décimas del gasto total de la administración nacional, mientras que en 2003 el Pjhd había supuesto más del 6% del presupuesto. En años posteriores, otras medidas ya mencionadas tomaron el relevo: la moratoria previsional representó en promedio un 9,51% del gasto del gobierno federal (2007-2015) y el destinado a la Auh un 2,06% (Cgn, 2010-2015), como se ve en la Figura 2.

### **3. Viraje macroeconómico y las principales medidas de política social bajo la nueva gestión política**

Al margen del presunto debate interno entre “gradualistas” y “ortodoxos”, la nueva gestión dejó claro que marcaría un claro viraje de política económica respecto a la etapa anterior (especialmente los últimos años de la presidenta Cristina Fernández), operando una redistribución a favor de los sectores económicos más concentrados. Entre las medidas de política económica que van en esa dirección pueden mencionarse:<sup>21</sup> la liberalización de los movimientos de capital y de la compraventa de divisas (terminando con el denominado “cepo al dólar”), lo que produjo una primera fase de devaluación del peso argentino cercana al 60% en el año 2016 (anterior a la de 2018); la eliminación de las retenciones (impuestos a la exportación) para un conjunto de productos primarios (trigo, maíz, carne, productos regionales, petróleo y productos mineros) y su reducción progresiva para el caso de la soja;<sup>22</sup> una desregularización del precio de los combustibles y una política de incremento tarifario con el objetivo de reducir el gasto en subsidios económicos y, supuestamente, incentivar las inversiones de las empresas concesionarias; una política de ingresos extraordinarios vía blanqueo fiscal (con el objetivo de financiar la “reparación histórica” previsional, ver abajo), en el marco de una reducción del impuesto patrimonial (bienes personales); el pago de la deuda con los

---

<sup>20</sup> Al margen de las políticas proteccionistas, se adoptaron medidas que apuntaban a preservar los puestos de trabajo registrados en las empresas con dificultades económicas, como en el caso del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) (Neffa, Brown y López, 2012).

<sup>21</sup> Este párrafo se basa en Constantino *et al.* (2017) y Cifra (2018).

<sup>22</sup> Posteriormente al acuerdo con el Fmi y frente a las dudas sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas argentinas, el gobierno dispuso de forma transitoria un derecho de exportación generalizado de 4 pesos por cada dólar para un conjunto de bienes primarios y de 3 pesos para bienes elaborados (Decreto nº 793 de 2018). El vencimiento de la medida está fijado para finales del año 2020. En todo caso, representando una tasa de suma fija, una eventual devaluación licuaría el peso del impuesto sobre el total exportado.

“fondos buitres” para acceder masivamente al mercado privado de capitales, con el resultado de incrementar la deuda externa en dólares de forma considerable, a la par que se observó una intensificación de los procesos de fuga de capitales; vinculado a éste último punto, se generaron fuertes incentivos al ingreso de capitales especulativos a raíz de una política de tasas de interés elevadas y una tasa de cambio que se mantuvo relativamente estable (atrasada en términos reales) desde mediados de 2016 hasta finales del año 2018).

Los resultados no han sido los anunciados ni en términos de crecimiento (con caídas del producto en 2016 y 2018 -estimado) ni de moderación de la tasa de inflación.<sup>23</sup> En consecuencia, se ha observado una caída de los salarios reales entre noviembre de 2015 y mayo de 2018 estimada en el 5,7% para los trabajadores formales del sector privado, del 12% para los empleados públicos y de aproximadamente el 14,3 para el salario mínimo, tendencias que probablemente empeorarán una vez que impacte sobre los precios el efecto de la última devaluación (estimaciones Cifra, 2018). Respecto a la situación del mercado laboral tampoco se observan mejoras ya que la tasa de informalidad se ha mantenido en niveles elevados (superiores al 33% de los asalariados) y la tasa de desocupación ha mostrado una tendencia creciente (al margen de cierta reducción en 2017), llegando a tocar un promedio de 9,35% en el primer semestre de 2018 (contra un valor de 6,8% en el primer semestre de 2015).<sup>24</sup>

Yendo a la discusión sobre la política social y limitando el análisis a los componentes analizados en la sección anterior, se observa cierta continuidad en las principales instituciones de la Seguridad Social con medidas que extendieron de forma marginal su cobertura. En primer lugar, debe mencionarse la extensión de las asignaciones familiares contributivas a los hogares con trabajadores bajo régimen de monotributo o Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Decreto n° 593/2016). Según datos de la

---

<sup>23</sup> Por otra parte, el déficit de cuenta corriente ha superado los 30 mil millones de dólares (contra -17 mil en 2015), empeorando la tendencia negativa que venía arrastrándose desde la etapa anterior. Esta restricción externa afecta de forma persistente a la economía argentina, a causa de la baja competitividad (al margen de la producción agropecuaria), la extranjerización y dependencia, y la concentración del sistema productivo (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Graña y Kennedy, 2015). El resultado es que la reproducción del capital requiere en Argentina de crecientes fuentes de financiamiento, siendo el incremento de la deuda externa el elemento que permitió financiar ese abultado déficit externo en la etapa de Macri.

<sup>24</sup> Fuente: SEDLAC Julio 2017 (2003-2015); Indec (2016-2018).

Anses (Estadísticas de la Seguridad Social) esta medida permitió incrementar en un promedio de 317 mil asignaciones el sistema contributivo (7,6% del total).

Por otra parte, y en sentido contrario, a lo largo del año 2018 se observan intentos de controlar el incremento del gasto en ese sector, reduciendo las mayores asignaciones destinadas a zonas diferenciales del país de la Patagonia (Decreto nº 702), la suspensión temporal de la medida pocos días después (Decreto nº 723), su derogación a principios de septiembre (Decreto nº 806) y la inclusión de una medida similar en el proyecto de ley de presupuesto para el 2019 (art. 125-128 – propuesta de Ley de Presupuesto). Por el momento, los datos muestran cierta estabilidad del poder adquisitivo de la Auh (en términos de salarios formales promedio,<sup>25</sup> salario mínimo y canasta de pobreza), como puede verse en la Figura 3. Sin embargo, en el curso de los primeros 8 meses, el valor real de la Auh cayó aproximadamente un 12,5% (la asignación se incrementó un 11,8% desde diciembre 2017 a agosto 2018, mientras que el IPC subió un 24,3%).

En campo previsional, la medida más significativa es el denominado Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Ley 27260 de 2016), financiado por el mencionado “blanqueo” y cuyo objetivo es el de poner remedio a la “emergencia en materia de litigiosidad previsional” por medio de acuerdos de reajuste de los haberes y cancelación de las deudas previsionales. Según el mensaje de presupuesto para el 2019, se habrían actualizado los haberes de más de un millón de titulares de una prestación previsional, con un aumento promedio del 31% (p. 37). En razón de esta medida, si en diciembre de 2015 el 70,6% de las prestaciones se situaban en el nivel mínimo, en diciembre 2017 ese porcentaje había bajado hasta el 62,8%. Por otra parte, la progresiva recuperación del haber medio respecto al haber mínimo es una tendencia que se observa a partir del año 2008, lo que implica un empeoramiento del potencial desmercantilizador y redistributivo del sistema previsional, pese a la amplia cobertura (Figuras 4 a 6).

En el marco de esta misma ley, se instrumentó para todas las personas de 65 años o más (sin aportes suficientes para ingresar al sistema previsional contributivo) la “Pensión Universal para el Adulto Mayor” de tipo no contributivo (Puam). Entre las principales características de esta medida está: su compatibilidad con la realización de actividades

---

<sup>25</sup> Se utiliza como *proxy* de este indicador el mencionado índice Ripte. En promedio, este indicador alcanzó el 98.8% de la Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado (1998-2017).

económicas (cuyos aportes asociados podrían conducir en un segundo momento a una pensión contributiva); la cobertura de salud del PAMI (vía Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados); el pago de una prestación mensual equivalente al 80% del haber mínimo previsional.

Esta nueva prestación pretende absorber parte de las pensiones no contributivas existentes (la casi extinguida pensión por vejez y los receptores de pensiones por discapacidad mayores de 65 años) a la vez que previene la posibilidad de realizar una nueva moratoria previsional.<sup>26</sup> En este sentido permite un ahorro presupuestario, ya que los ingresantes a las moratorias previsionales, por medio de un plan de pago en cuotas de los aportes adeudados, entraban al sistema previsional contributivo de forma vitalicia recibiendo por lo menos el haber mínimo, mientras que en el caso del Puam reciben una prestación que es un 20% inferior. Por otra parte, según las Cuentas de Inversión de 2017 (Cgn), en ese año recibieron la prestación apenas 29170 personas, por un gasto de 2970 millones de pesos (0,11% del gasto total de la Administración Nacional). Además, en el proyecto de presupuesto para el año 2019 se prevé la incompatibilidad con una actividad laboral, lo que restringiría el acceso a la Puam o, por lo menos, eliminaría su potencial como vía de ingreso al sistema contributivo, bloqueando a sus titulares en la situación de receptores de la asistencia pública (art. 38 Proyecto de Ley).

En la misma línea se puede mencionar la reforma previsional de finales de 2017 (Ley N° 27.426), donde se sustituye la fórmula de movilidad preexistente por otra donde un 70% del incremento deriva del índice de precios al consumo y el residual 30% del índice Ripte (Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables), lo que reduce la posibilidad de que los haberes recuperen valor en términos reales (la anterior fórmula dependía de los recursos tributarios del Estado y del andamio de los salarios). También se prevé que los titulares del sistema contributivo que puedan acreditar por lo menos 30 años de aportes tengan un “haber mínimo garantizado” de por lo menos el 82% del Smvm. El requerimiento de los aportes tendería por lo tanto a discriminar a las

---

<sup>26</sup> Cabe recordar que a partir del Decreto N° 746 de 2017 las pensiones no contributivas (con excepción de las pensiones por invalidez) pasaron bajo la órbita de la Anses. Debe decirse que en diciembre las pensiones por invalidez alcanzaban más de un millón de prestaciones contra las aproximadamente 300 mil de otras pensiones.

personas que entraron al sistema contributivo con la moratoria, cuyo haber mínimo crecería con la nueva fórmula de movilidad. Por otra parte, la Ley de reforma tributaria nº 27430 de 2017 establece una alícuota única del 19,5% para las contribuciones sociales (que entrará en vigor el 1 de enero de 2022) lo que significará un desfinanciamiento del sistema previsional (como en el caso de medidas similares realizadas en la década de los 90).

Finalmente, respecto al seguro de desempleo (Sd), la primera cosa que se debe señalar es el aparente abandono del enfoque hacia el pleno empleo, frente a otros objetivos (por ejemplo, la promoción de las exportaciones agropecuarias o la atracción de inversiones extranjeras). Esta última hipótesis necesitaría de un mayor soporte empírico, pero se formula de manera preliminar a partir del mencionado empeoramiento del problema del desempleo y la aparente inacción del gobierno frente a los despidos (Ods 2016).

Frente a esta situación, no fueron modificados de manera significativa (en términos de configuración y cobertura) los programas de transferencia monetaria hacia los desocupados,<sup>27</sup> aunque si hubo una cierta actualización del monto de seguro de desempleo contributivo a partir de mayo de 2016. En el año 2017 se atan las actualizaciones del Sd a la misma instancia de fijación del Smvm (Res. 3-E de junio de 2017 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil). Sin embargo, este mecanismo no supuso una mejora significativa del monto del seguro en términos de Smvm, ya que se sitúa en niveles parecidos a los de 2007 (Figura 7). Además, vincular la prestación al Smvm no asegura el mantenimiento del poder adquisitivo relativo del Sd, ya que el Smvm se ha ido retrasando respecto a la evolución de los salarios (en diciembre de 2017, por ejemplo, valía el 33,7% del Ripte, contra un valor de 47,75% en el mismo mes del año 2009 –Figura 8). Además, la tendencia a la caída del poder adquisitivo de la prestación, que se observa en el año 2017, indicaría

---

<sup>27</sup> Esta afirmación se limita al objeto de este estudio (políticas de protección frente a la caída de ingresos provocada por el desempleo involuntario). Sí se observa cierta reformulación y potenciamiento de la capacitación y formación de trabajadores y programas de subsidios a la contratación de determinadas categorías, como jóvenes (Empleo Joven), receptores de planes sociales (programa Empalme), trabajadores de la construcción (Construir Empleo) muchos de los cuales caerán bajo el nuevo programa unificado del Ministerio de Desarrollo Social “Hacemos Futuro” (<http://www.desarrollosocial.gob.ar/hacemosfuturo/>). También se deben recordar los ya mencionados cambios en la intervención hacia el sector de la denominada Economía Popular y el programa de Transición al Salario Social Complementario bajo el Mteyss.

que el proceso de mejora no se sostiene en el tiempo. Finalmente, los datos presupuestarios confirman que, pese a esta medida, estos programas siguen manteniendo un peso marginal en el presupuesto.

#### **4. Reflexiones finales**

El propósito de este trabajo fue realizar un análisis preliminar de las principales medidas tomadas bajo la presidencia Macri respecto a tres componentes de la Seguridad Social, en el que desde el Estado fluyen de forma directa transferencias monetarias directas hacia los hogares. En particular, se analizaron aquellas medidas que afectaron a programas que, en la etapa política precedente, permitieron incluir bajo la gestión de la Seguridad Social (Anses) a sectores (del trabajo informal) previamente excluidos del sistema previsional y de las asignaciones familiares, como la Auh y la moratoria previsional). Entre las medidas examinadas, las más significativas fueron: la extensión de las asignaciones contributivas a los trabajadores monotributistas; la ley de reparación histórica; la institución de la Puam; el cambio de la fórmula de actualización; la actualización del monto del seguro de desempleo.

La discusión se centró en cómo evolucionó la financiación de cada programa, el valor relativo de las transferencias (respecto a Smvm, Ripte y Cbt) y los efectos de cada medida sobre la brecha contributivo-no contributivo. De forma preliminar, se pueden señalar los siguientes elementos: el relativo mantenimiento del presupuesto destinado a las tres áreas señaladas y del valor relativo de las transferencias (y en el caso del seguro de desempleo una cierta recuperación); la reafirmación de las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo, por medio de medidas diferenciales entre receptores según su estatus ocupacional y/o previsional, con impacto negativo sobre la desigualdad de género.

Por ejemplo, la nueva prestación previsional no contributiva, la Puam, se sitúa en un nivel un 20% inferior al ya magro haber mínimo, a la vez que la nueva fórmula de cálculo apunta a mantener el poder adquisitivo de este último -impactando también en la evolución futura de las asignaciones familiares. Este mecanismo impediría una recuperación de la tasa de reemplazo de los haberes mínimos respecto a los salarios (esa sí una deuda histórica), a la vez que se garantizaría a las personas que hayan hecho el número suficiente de aportes un haber mínimo más elevado ligado al Smvm. Como se vio, en el caso del seguro de desempleo, vincular una prestación al Smvm no garantiza



su incremento en el tiempo, ya que el Smvm ha perdido su valor relativo respecto a los salarios medios, de la misma forma que los haberes mínimos han perdido valor relativo respecto a los haberes medios, restando potencial redistributivo a estos componentes de la seguridad social.

Por otra parte, frente a esta aparente calma en el frente de las políticas sociales, se observó un claro viraje a nivel de políticas económicas con un marcado carácter neoliberal y un abandono de todo discurso de protección del mercado interno y de los niveles de demanda de las clases populares. Los acuerdos con el Fmi, a raíz de la crisis financiera desencadenada por los propios desequilibrios creados por el gobierno frente a problemas estructurales de largo plazo como la restricción externa, no dejan augurar sino una profundización de los recortes al gasto público. Se espera también una reedición de los programas focalizados asistenciales, cuyo objetivo será aminorar las llamas de la protesta social frente a una evolución de la situación en la que predomina la incertidumbre y la crisis. Frente al probable crecimiento generalizado de los precios al consumo en consecuencia de la devaluación en curso, la licuación de los valores reales de las transferencias del Estado (entre otras partidas) será con toda probabilidad la estrategia políticamente menos dolorosa, aunque cargada de graves consecuencias para los sectores más vulnerables de la sociedad. En este sentido, esta etapa sugiere como el contexto político-económico debe ser tenido muy en cuenta a la hora de analizar la dirección que está tomando la política social en un determinado momento, ya que el primero determinará tanto los niveles de ingreso, como las modalidades de inserción laboral, como las capacidades de financiación de la propia política social. Una aparente continuidad de las instituciones puede ser, por lo tanto, engañosa si se inscribe en un viraje económico que socaba las bases sobre las que se sostienen y alimentan.

## **5. Bibliografía**

Arcidiácono, Pilar (2012). La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Bertranou Fabio y Maurizio, Roxana (2012). “Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a ‘system’ with three components”. Research Brief 30, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.

Blofield, Merike y Martínez Franzoni, Juliana (2014). "Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad". Revista de la Cepal, nº 114.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011), "Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.", Cuadernos de la Cepal, No. 95.

Cgn - Contaduría General de la Nación, Cuentas de inversión, años 2001-2016, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Cifra (2018). Informe de coyuntura nº 28, agosto. Buenos Aires

Costantino, Agustina, Arelovich, Sergio, Sabbatella, Ignacio, Belloni, Paula, Wainer, Andrés y Barrera, Facundo (2017). "La economía del primer año de Cambiemos". Análisis, nº 18. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Curcio, Javier (2011), "Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI", en C. DANANI y S. HINTZE (eds.), Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Buenos Aires, UNGS, pp. 33-60.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Buenos Aires: UNGS.

Esping-Andersen, Gøsta (1993). Los tres mundos del Estado del Bienestar. Valencia: Alfons el Magnanim.

Filgueira, Fernando. 2013. "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina." Revista Uruguaya de Ciencia Política (22): 17-46.

Gamallo, Gustavo. 2015. "Aproximación al concepto de brecha de bienestar". En L. Pautassi y G. Gamallo (eds.). El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad. Buenos Aires: Ed. Biblos, pp. 31-50.

Gaggero, Alejandro, Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014). Restricción eterna – El poder económico durante el kirchnerismo. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.

Golbert, Laura (1988). "Welfare State a la Criolla", Ciudad Futura, 12.

Graña, Juan M. y Kennedy, Damián (2015). "Límites del nuevo desarrollo de América Latina: la vigencia de los determinantes estructurales de la economía argentina". III Congreso Flacso. Quito.

Grushka, Carlos (2014). "Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino". En Danani C. y Hintze, S. Protecciones y desprotecciones (II) - Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Los Polvorines (Buenos Aires): UNGS. pp. 129-172.

Harvey, David. 2005. A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press.

Lindenboim, Javier y Salvia, Agustín (2015). Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Buenos Aires: Eudeba, pp.7-38.

Lo Vuolo, Rubén y Barbeito Alberto C. (1994). La nueva oscuridad de la política social - Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: CIEPP - Miño y Davila.

Messina, Giuseppe M. (2014). "Una evaluación de las políticas de transferencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2011". Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, Vol. 13, Nº 1, pp. 177-201.

Mpt – Ministerio de Producción y Trabajo. (2012-2018). Boletín Estadístico de la Seguridad Social (números varios). Buenos Aires

Mteyss – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013). "Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (Enapross)". Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral. Buenos Aires: Oit.

Neffa, J. C. y Brown, B. (2011). "Políticas públicas de empleo I (1989-1999)". Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo nº 5. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET.

Palomino, Héctor (2007), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación", Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, vol. 12, No. 19, pp. 121-144.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". Serie Políticas Sociales nº 184. Santiago de Chile: Cepal.

Pautassi, Laura, Giacometti, Claudia y Gherardi, Natalia (2011). Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras. Buenos Aires: ELA.

Pautassi Laura y Zibecchi Carla (eds.) (2013). Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura (Introducción). Buenos Aires: Editorial Biblos.

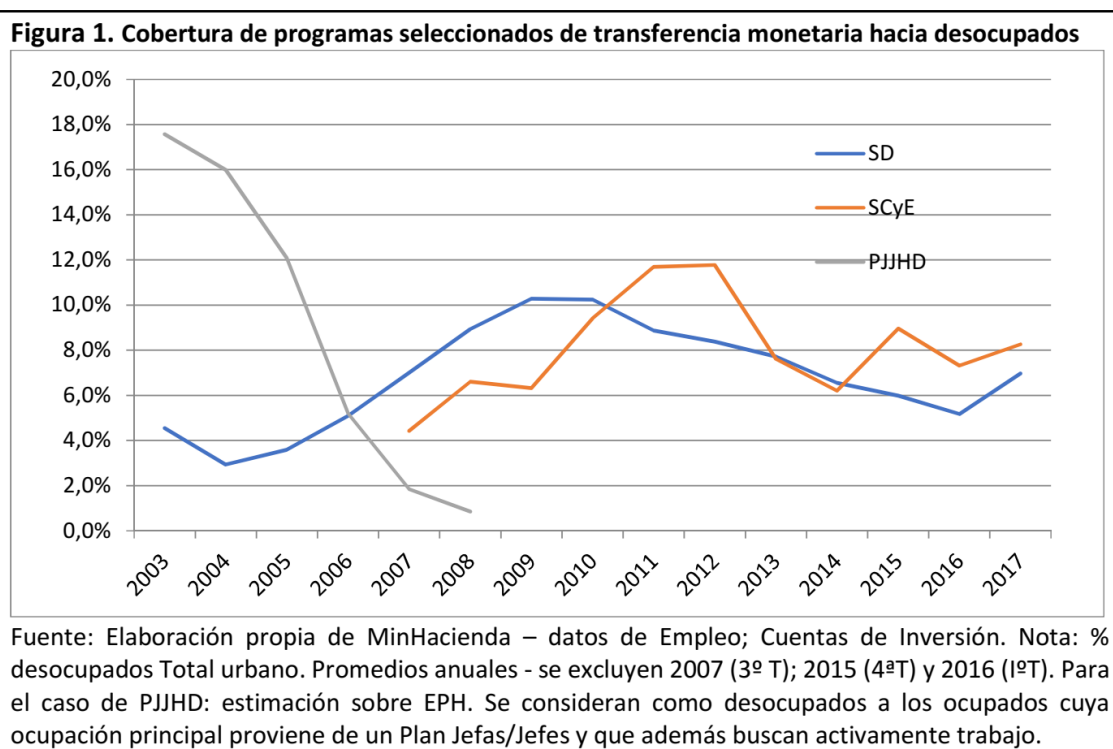
Piva, Adrián (2015). Economía y política en la Argentina kirchnerista. Buenos Aires: Batalla de ideas.

Rougier, Marcelo y Schorr, Martín (2012). La industria en los cuatro peronismos. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Salvia, A., Tuñón, I. y Poy, S. (2014). Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el ingreso per-cápita familiar, en la pobreza extrema e indicadores de desarrollo humano de la infancia. In VIII Jornadas de Sociología de la Unlp. La Plata.

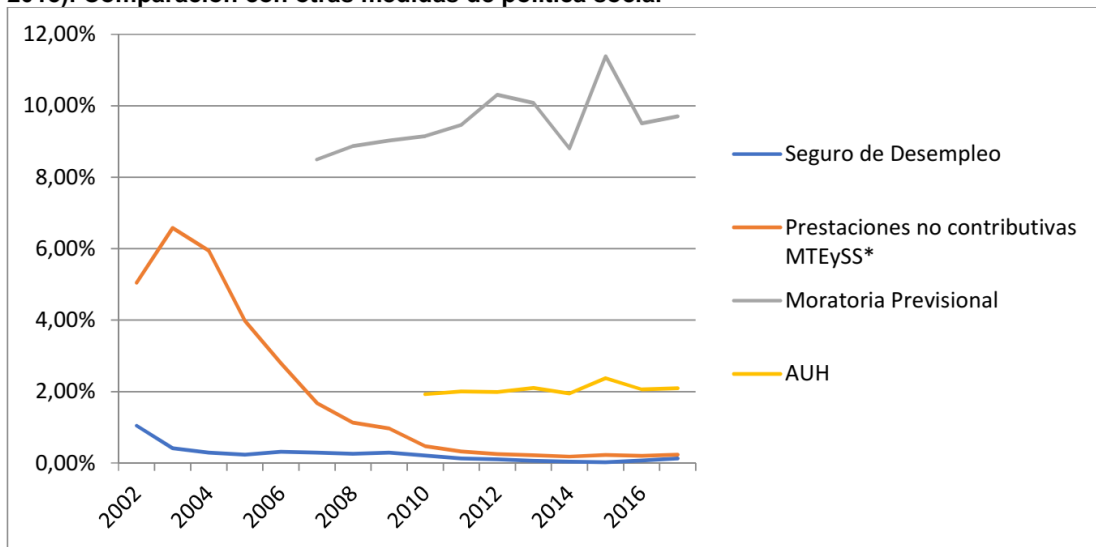
Trajtemberg, David. (2016). "Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández" Análisis, 17, Friedrich-Ebert-Stiftung.

## 6. Apéndice estadístico<sup>28</sup>



<sup>28</sup> La serie de CBT utilizada en las estimaciones se basa en la serie calculada por Diego Born para el periodo 2000-2017, extendiendo hacia atrás la nueva metodología del Indec del 2016 (se agradece el autor). Por simplicidad se utiliza la CBT relativa al Gran Buenos Aires (GBA).

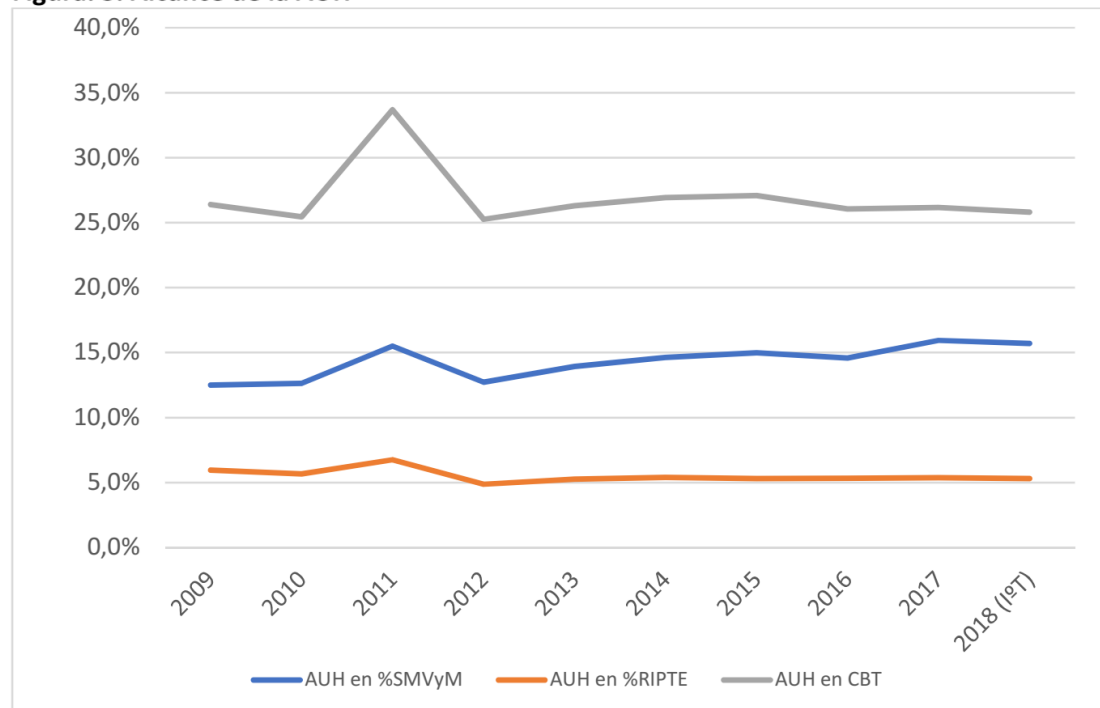
**Figura. 2. Transferencias monetarias a desocupados (% Gasto Administración Nacional, 2002-2015). Comparación con otras medidas de política social**



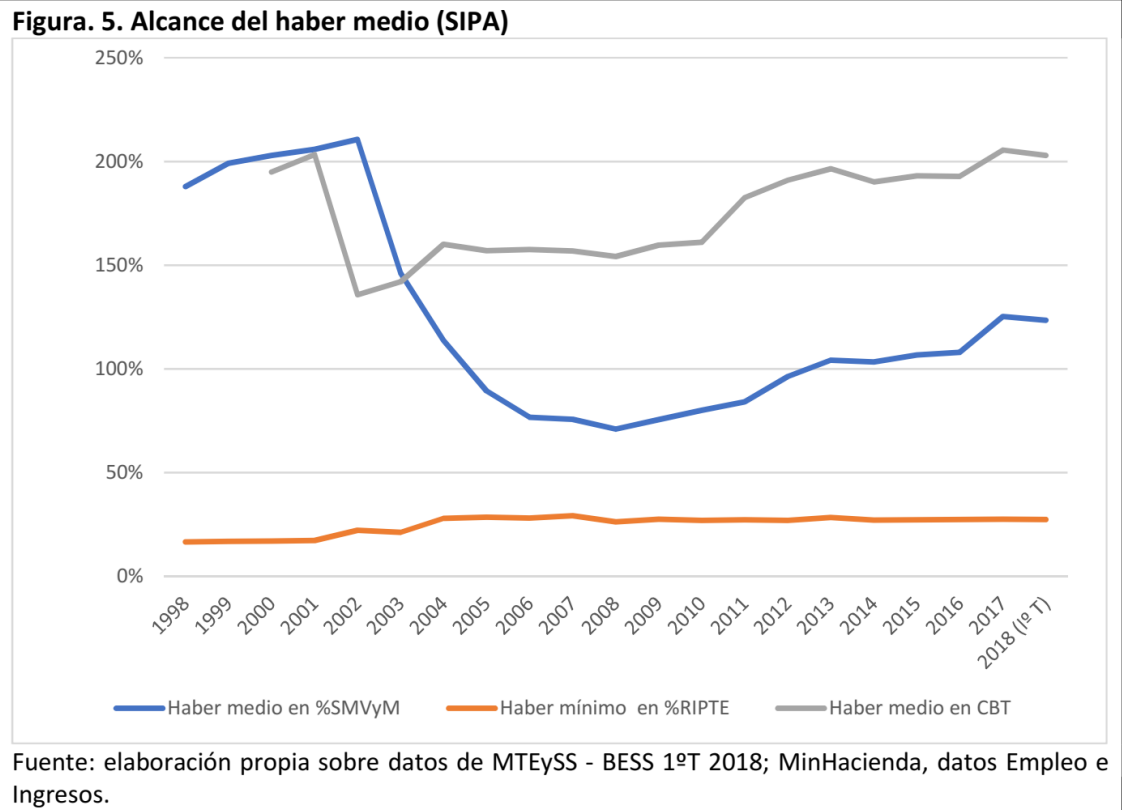
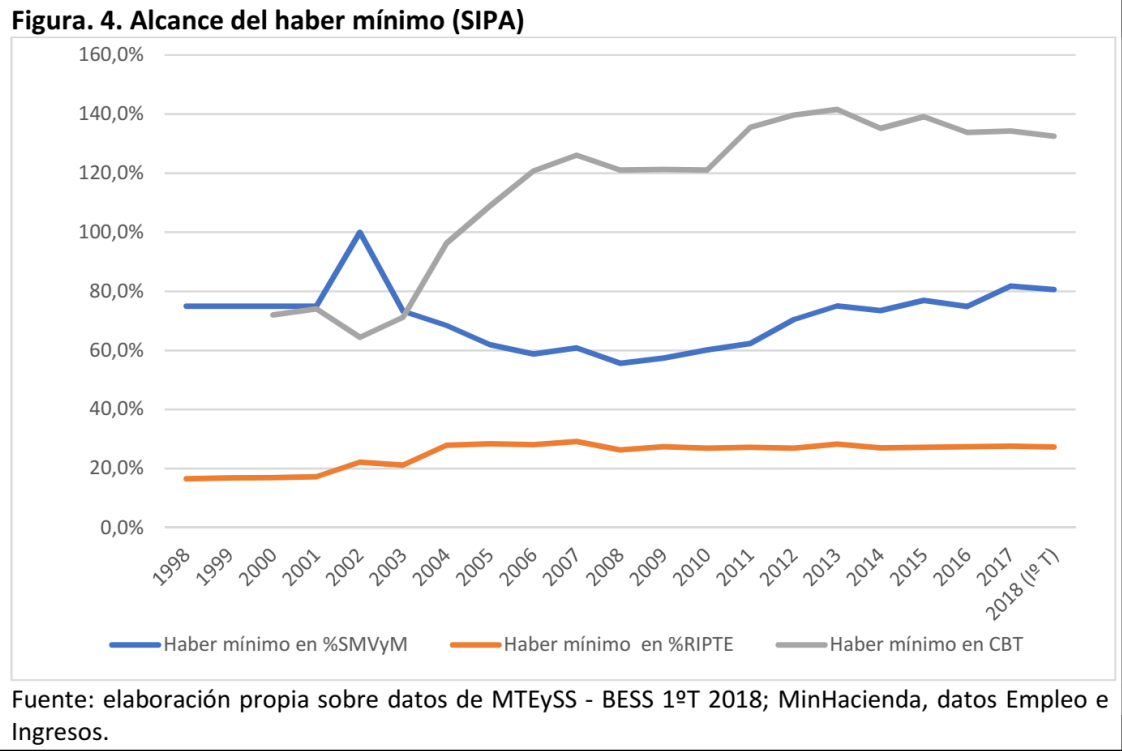
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Contaduría General de la Nación, Cuentas de inversión, años 2001-2017

\*incluye PJJHD, SCyE y otras transferencias del programa "Acciones de empleo" del MTEySS.

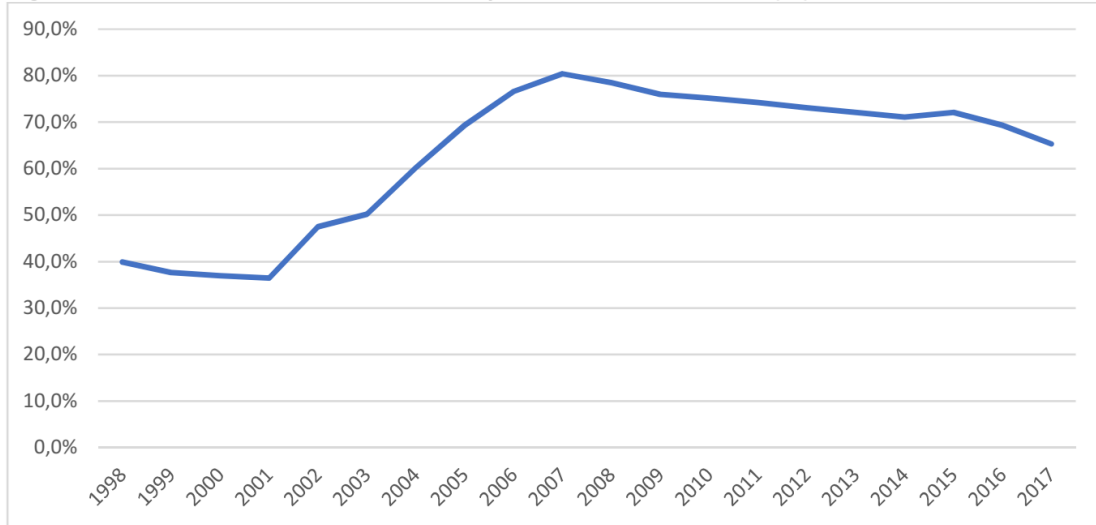
**Figura. 3. Alcance de la AUH**



Fuente: elaboración propia sobre datos de MinHacienda, datos Empleo e Ingresos.

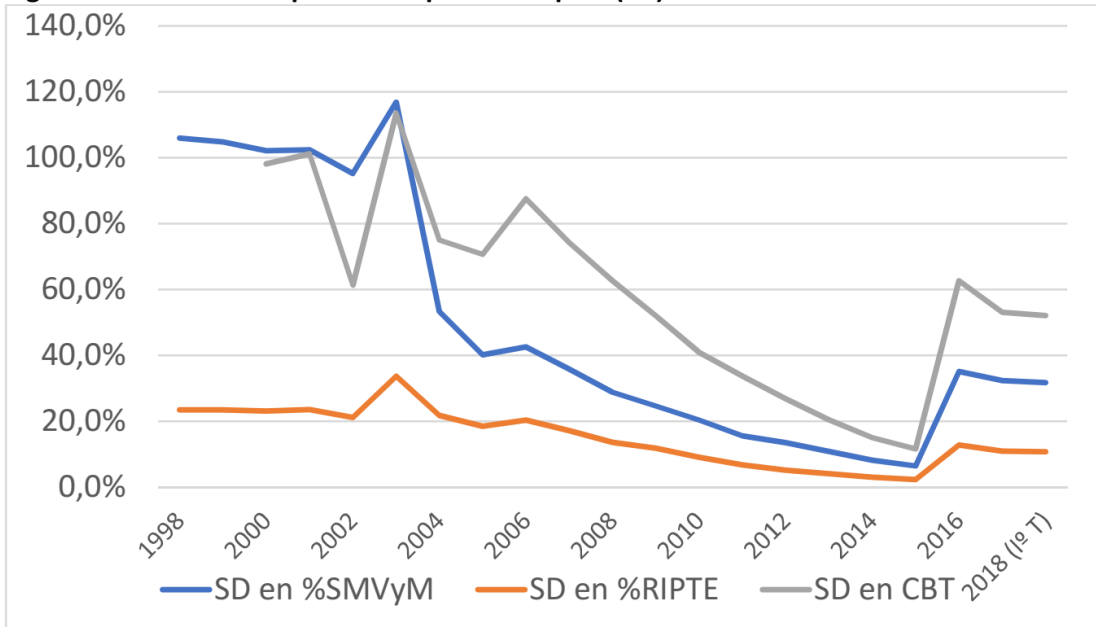


**Figura. 6. Relación entre haber mínimo y haber medio del SIPA (%)**



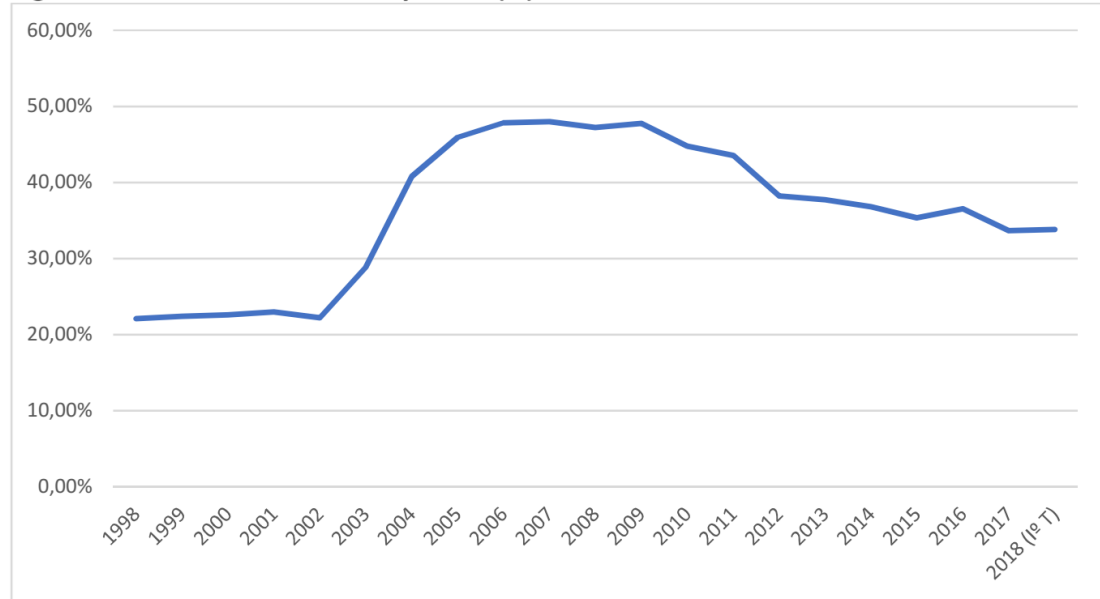
Fuente: elaboración propia sobre datos de MTEySS - BESS 1ºT 2018; MinHacienda, datos Empleo e Ingresos.

**Figura. 7. Alcance de la prestación por desempleo (SD)**



Fuente: elaboración propia sobre datos de MTEySS - BESS 1ºT 2018; MinHacienda, datos Empleo e Ingresos.

**Figura. 8. Relación entre SMVM y RIPE (%)**



Fuente: elaboración propia sobre datos de MinHacienda, datos Empleo e Ingresos.