

La profundización de la desigualdad social

Las reformas en trabajo y salud*

En los primeros meses de 2019, un 35,8% de la población estaba en condición de pobreza, el nivel más alto de los últimos diez años. La desigualdad en la distribución del ingreso es la mayor del trienio 2016-2019: el 10% de quienes tienen mayores ingresos gana 21 veces más que el 10% que menos recursos recibe; aquí hubo un crecimiento de más de tres puntos respecto del año anterior. El índice de Gini, indicador de la desigualdad de ingresos, también pasó de 0,417 (el punto más bajo del período del gobierno de Cambiemos en el cuarto trimestre de 2017) a 0,447 en el primer trimestre de 2019; se trató de la mayor suba interanual.

A esta crisis social se llegó por un conjunto de decisiones económicas que, en vez de resolver los problemas estructurales del país, los agravó. El modelo se basó en la reprimerización de la matriz productiva, la primacía del sector financiero y el endeudamiento como mecanismo constante de financiamiento público. La apertura de la economía sin protección para el tejido fabril manufacturero local, que afectó especialmente a las empresas medianas y pequeñas, produjo la caída de la actividad industrial. La inflación alta y la suba de las tarifas de los servicios minaron el poder adquisitivo de los salarios, de las jubilaciones y de las pensiones.

El aumento del desempleo, el deterioro de las condiciones laborales y la contracción del consumo fueron las condiciones que posibilitaron la fuerte desmejora social y económica de los sectores medios y populares, su impacto disciplinador, y la transferencia de ingresos hacia los sectores concentrados del capital.

* Este capítulo fue elaborado por Federico Orchani, Eduardo Reese, Ana Adelardi, Andrés López Cabello, Macarena Sabin Paz, Ana Sofía Soberón, Víctor Manuel Rodríguez, Lucía de la Vega, Fabián Murua y Leandro Vera Belli, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS.

La financiarización y concentración de la economía se apoyaron en:

- el aumento continuo del endeudamiento, con una fuga de divisas cercana a los 59 000 millones de dólares, sostenida por altas tasas de interés;
- nuevos instrumentos utilizados para la especulación financiera, como los títulos de deuda pública;
- la condonación masiva de deudas tributarias de los capitales depositados en el exterior;
- la quita de subsidios a las tarifas de servicios y combustibles y su dolarización mientras la moneda fue devaluada;
- la modificación regresiva de las políticas tributarias, sobre todo mediante la reducción de los derechos de exportación.

En junio de 2018, cuando el programa económico se demostró inviable, el gobierno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que puso en marcha un programa *stand by* por un monto de 50 000 millones de dólares a cambio del recorte fiscal y la aceleración del ajuste. Tras la segunda corrida cambiaria, el acuerdo se amplió a 57 100 millones de dólares, con adelanto de fondos en 2018 y 2019. El gobierno se comprometió a implementar un recorte aún mayor del gasto público y otras medidas de tipo monetarista.

El ajuste buscó reducir el gasto público para contraer la economía. Según esta visión, así se lograría el “equilibrio” de las cuentas del Estado, lo que daría lugar a la mejoría de las variables macroeconómicas. Sin embargo, la economía entró en un ciclo recesivo y cayó la actividad productiva. Entre marzo de 2018 y 2019, el tipo de cambio se elevó un 129%, la inflación alcanzó una suba interanual de casi el 57% y la deuda alcanzó el 86% del producto interno bruto (PIB).

El gobierno redujo el peso del gasto público primario en un 54%, a través, sobre todo, de la disminución de las prestaciones sociales y la obra pública y del despido de trabajadores estatales. Para cumplir con el “déficit fiscal primario cero”, la última Ley de Presupuesto redujo el gasto para 2019 en áreas clave para el acceso a derechos como servicios sociales, salud, ciencia y técnica, educación y cultura. Por ejemplo, bajó hasta un 48% en vivienda, un 20% en promoción y asistencia social, y un 20% en obras para la provisión de agua potable y cloacas.

En la misma línea, las jubilaciones mínimas y la Asignación Universal por Hijo (AUH) tuvieron una significativa pérdida en el período. Según un informe del Centro de Investigación y Formación de la República

Argentina (Cifra),¹ con la aceleración del proceso inflacionario en el segundo semestre de 2018, las caídas interanuales alcanzaron un 20%. Hacia febrero de 2019, la jubilación mínima y la AUH registraban caídas del 24,4% respecto de noviembre de 2015. El gobierno otorgó en marzo de 2019 un incremento del 46% a cuenta de futuros aumentos, lo que permitió que las asignaciones crecieran en términos reales un 14,5% respecto del mismo mes del año previo.

1. El futuro del trabajo como excusa para imponer un nuevo orden laboral

El cambio de modelo de Estado tuvo como uno de sus ejes centrales el mundo del trabajo. Desde el comienzo de su gestión, Cambiemos buscó establecer las bases para un nuevo orden laboral. Su propuesta articuló el tradicional argumento de promover las inversiones y la generación de empleo con el discurso que invoca el “futuro del trabajo” y el fomento del “emprendedorismo” individual. El gobierno degradó las estructuras estatales que debían controlar las condiciones laborales y atacó de manera sostenida a las organizaciones sindicales y a sus representantes, que se opusieron a estas transformaciones. Esto generó una mayor desprotección de los trabajadores en un contexto de despidos y suspensiones, incertidumbre laboral y precarización.

Inicialmente el gobierno apostó a que la reconfiguración del modelo productivo fuera potenciada por la lluvia de inversiones extranjeras, que arribarían al país tras el pago a los fondos buitres. Las inversiones productivas no ocurrieron en la escala prometida, pero de todas formas el Poder Ejecutivo relajó los controles cambiarios para el ingreso y egreso de capitales financieros y planteó un nuevo modelo para la producción y el trabajo. Esto quedó plasmado en un “Plan Productivo Nacional”, que el gobierno presentó junto con la Unión Industrial Argentina (UIA) en 2016.²

La propuesta no se despegaba de las tradicionales estrategias que plantean reprimarizar la economía: priorizar las “ventajas comparativas” nacionales para potenciar las industrias competitivas a nivel internacional –las extractivas y el agro– y descartar las “ineficientes” en el mercado glo-

1 Cifra, *Informe de Coyuntura*, n° 30, Buenos Aires, abril de 2019.

2 Casa Rosada, “El Gobierno le presentó a la UIA el Plan Productivo Nacional”, 28 de septiembre de 2016.

bal –sobre todo, el sector industrial–.³ En el Plan Productivo Nacional, el gobierno explicó la necesidad de una “reconversión” del empleo, que en los hechos significa su reducción, en particular frente a la creciente automatización. Miguel Ángel Ponte, en ese momento secretario de Empleo tras haber sido director de Techint, sostuvo que contratar y despedir trabajadores debería ser algo normal como “comer y descomer”.⁴ La metáfora dio continuidad a la que usó el entonces ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay, para justificar los despidos en el sector público, cuando se refirió a los trabajadores como “grasa” corporal.

“El futuro del trabajo” comenzó a usarse como una muletilla local, en sintonía con los foros internacionales como el G-20 y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sirve de pretexto para las reformas, o para los intentos de llevarlas adelante. En este sentido, el ministro de Producción y de Trabajo, Dante Sica, dijo que la reforma laboral que el gobierno perseguía para flexibilizar las condiciones de contratación era “más importante para los trabajadores que para los empresarios”: “Hoy se busca otra cosa: el avance tecnológico, la digitalización y los procesos de automatización están cambiando la forma en la que nos relacionamos desde el punto de vista productivo”.⁵

Las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indican que en América Latina, el cambio tecnológico podría eliminar apenas entre un 1 y un 2% de los puestos de trabajo en los próximos diez años.⁶ Es posible comprender entonces que la apelación al relato del “futuro del trabajo” funciona más bien como una coartada para los intentos de recortar derechos.

Reestructuración de la protección laboral

Para llevar adelante sus objetivos, el gobierno sostuvo que las leyes que protegen el trabajo eran un obstáculo que debía ser removido y se dedi-

3 F. Jueguen, “Apuestas a reconvertir sectores productivos”, *La Nación*, 2 de agosto de 2016.

4 “Ponte: ‘Contratar y despedir debería ser natural como comer y descomer’”, *Perfil*, 9 de enero de 2017.

5 “Dante Sica, sobre la reforma laboral: ‘Es más importante para los trabajadores que para los empresarios’”, *La Nación*, 26 de diciembre de 2018.

6 OCDE - Cepal - CAF, *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OCDE, París, 2016, p. 278.

có a atacar a los jueces del fuero laboral donde tramitan las demandas de los trabajadores. Planteó que las indemnizaciones por accidentes de trabajo o despidos ilegales que solían acordarse eran excesivas y arbitrarias, que en el país funcionaba una “industria del juicio laboral” que llevaba a las empresas a quebrar y que los jueces y abogados laboralistas se comportan como “mafiosos”.⁷ Desde 2017, los intentos de refundar el derecho laboral argentino se plasmaron en sucesivos proyectos de ley, que debido al rechazo social masivo fueron decreciendo en su nivel de ambición, mientras se avanzaba con una precarización de hecho. A principios de 2017, el gobierno modificó la Ley de Riesgos del Trabajo. La reforma estableció que antes de recurrir al Poder Judicial por un accidente se debe hacer el reclamo en una “comisión médica jurisdiccional”. Esto fue considerado un obstáculo para acceder a una reparación plena. Pocos elementos sobrevivieron de aquellos proyectos. En la práctica, a mediados de 2019 solo se sostenía el de registración de puestos laborales y el de creación de una agencia de tecnologías médicas.

El gobierno sí reformó los sistemas previsional e impositivo. Como las cargas impositivas fueron identificadas como un impedimento para la llegada de inversiones, las provincias suscribieron un “consenso fiscal” que restringió su margen para tomar decisiones tributarias. El Congreso las coparticipó de la recaudación del impuesto a las ganancias, retirándose al financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), es decir, del sistema previsional.

En diciembre de 2017, el Congreso sancionó la Ley 27 426, que modificó la fórmula para el cálculo de actualización de jubilaciones y asignaciones familiares. Esto implicó una quita de hasta un 15% en los primeros pagos y significó un cambio de concepción sobre cómo aumentan los montos de las asignaciones. La reforma estableció que se actualicen según los índices inflacionarios y el promedio de salarios de la economía formal, en vez de crecer a la par de la recaudación fiscal. La norma anterior implicaba una mejora progresiva de jubilaciones y asignaciones impulsada por el crecimiento económico, de modo tal que aumentarían por sobre la inflación cuando la economía creciera. La nueva ley fue aprobada por la Cámara de Diputados, pese a una jornada masiva de protestas.

⁷ “Macri acusó a los jueces laborales de quebrar empresas con sus fallos”, *lprofesional*, 3 de junio de 2017, y “Mauricio Macri instó a ‘enfrentar y terminar con la mafia de los juicios laborales’”, *Télam*, 12 de junio de 2017.



Mujeres: precarización del futuro

Las mujeres cargan con una doble jornada laboral. En promedio, trabajan menos horas en ocupaciones remuneradas, lo que hace que su ingreso sea menor. Esto responde a la histórica división sexual del trabajo: las mujeres destinan seis horas promedio por día a tareas de cuidado, no remuneradas. Gracias a los mecanismos de “moratoria previsional”, entre 2003 y 2016 unos dos millones de personas pudieron acceder a una jubilación, de las cuales el 80% fueron mujeres.

En junio de 2016, el Congreso aprobó la Ley 27 260 de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Esta ley ómnibus, que incluyó capítulos de moratoria previsional y blanqueo de capitales –que fueron aprovechados por familiares, amigos y asociadas del presidente– buscó poner fin a los juicios previsionales y ordenó el pago a jubilados con sentencias judiciales a su favor. Creó, además, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que reemplazó a la moratoria. La PUAM estableció un piso arbitrario de 65 años –incluso para mujeres– y representa un 80% del haber mínimo que reciben quienes sí pueden acceder a una jubilación. Por otro lado, a diferencia de la jubilación, no puede transmitirse a le cónyuge una vez fallece le beneficiarie. Mientras la jubilación mínima supera en apenas un 5% la línea de pobreza, quienes reciben la PUAM están nueve puntos por debajo.

Frente a las protestas de distintos sectores, la Anses anunció una prórroga de tres años en la moratoria para las mujeres. Este plazo se extendió sin correr la fecha de corte, es decir que quienes quieran plegarse a la moratoria deberán acreditar más años de trabajo formal. Como resultado de esto, alrededor de medio millón de mujeres no podrán jubilarse y solo les quedará la PUAM, que es una medida asistencial y no un derecho basado en el reconocimiento a una vida de trabajo.

A partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec) - Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el Observatorio de Género del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) indicó que en el segundo trimestre de 2017 el 60% de los hogares por debajo de la línea de pobreza con menores a cargo era monoparental con una jefa mujer al frente. En el escenario actual, con mayores índices de desocupación, sobre todo en mujeres y más en la población joven, el incremento de las tarifas y la alta inflación en los alimentos, la moratoria prorrogada –y su ineficacia– y la PUAM proponen un horizonte aún más regresivo. 

La represión policial fue especialmente intensa esos días, lo que motivó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresara su preocupación por el uso indiscriminado de la fuerza⁸ y convocara de oficio a una audiencia sobre el derecho a la protesta en la Argentina, en la que participaron organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos.⁹ El descontento social ante la sanción de la reforma previsional y las imágenes de la represión policial propaladas por los medios pusieron en duda el margen político para avanzar con la amplia reforma laboral que el Ministerio de Trabajo había presentado en el Congreso a fines de 2017.

Modificaciones en el Estado nacional

El compromiso de “déficit cero” con el FMI le dio al gobierno una justificación agregada para sumar más ajuste. En septiembre de 2018, suprimió varios ministerios, entre ellos el de Trabajo, que fue convertido en una Secretaría del Ministerio de Producción. Los cambios fueron un golpe al organigrama histórico del Estado nacional y a sus facultades de regular y fiscalizar las condiciones laborales y ser árbitro de los conflictos. Su rango menor impide que la “cartera de trabajo” resuelva de manera definitiva los temas que le competen.

En el sector público, los despidos en áreas clave debilitaron la capacidad estatal de impulsar políticas públicas de promoción de derechos, la producción nacional de bienes y servicios, y la regulación y fiscalización de la actividad empresarial. Es el caso, por ejemplo, de los despidos masivos en el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Secretaría de Agricultura Familiar, entre otros.

Una reforma laboral de hecho

La reforma laboral no tuvo una consagración normativa, pero en los hechos las altas tasas de desocupación, el incremento de la inflación por encima de los salarios y los despidos y suspensiones masivas operan como una reforma encubierta. En un marco de incertidumbre, estas medidas

8 CIDH, “CIDH expresa preocupación por la actuación de la fuerza policial en protestas y agresiones a periodistas en Argentina”, comunicado de prensa del 21 de diciembre de 2017.

9 CIDH, *167 Período de Sesiones*, audiencia del 1º de marzo de 2018.

fuerzan las condiciones laborales a la baja y condicionan las nuevas contrataciones y el poder de negociación de los trabajadores.

Según el Indec,¹⁰ entre 2015 y 2019 el PIB se retrajo algo más de un 1,5%, y el PIB per cápita, un 4,5%. El empleo adoptó una dinámica similar, con caídas desde inicios de 2016. En el primer trimestre de 2019, la desocupación superó el 10%, un punto más que un año antes. En cifras absolutas, esto significa que en doce meses, unas 212 000 personas quedaron sin trabajo y que en el total del país la desocupación llegó a casi dos millones de trabajadores. En mayo de 2016, el Ejecutivo vetó la Ley 27 251 de Emergencia Ocupacional, que establecía restricciones excepcionales a los despidos por un período de ciento ochenta días. El Decreto 701/2016 que lo vetó explicaba que esta norma era innecesaria ya que “empresas nacionales y extranjeras han manifestado su vocación de crear puestos de trabajo en lugar de reducir personal, porque confían en el potencial de la República Argentina en esta nueva etapa, y apuestan por el país”. Dos años después, la indiscutible pérdida del poder adquisitivo de los salarios y el incremento de los despidos llevaron al dictado del Decreto 1043/2018, como parte de una negociación para que la Confederación General del Trabajo (CGT) no adhiriera a un nuevo paro general. Esta norma dispuso el pago en dos cuotas de un bono no remunerativo de 5000 pesos y un procedimiento transitorio por el cual les empleadores debían informar al Ministerio de Producción y Trabajo antes de despedir sin justa causa a trabajadores con contratos por tiempo indeterminado.

Estas medidas no lograron mejorar las condiciones de vida de los asalariados. Según el Indec, entre diciembre de 2016 (primer dato posterior a la reforma de la metodología de cálculo) y abril de 2019, el crecimiento del nivel general de los precios fue del 119,6%. Entre mayo de 2018 y de 2019, la canasta básica que define el nivel de pobreza aumentó un 61%. Sin embargo, a fines de 2018 el salario se encontraba, en términos reales, más de un 20% por debajo de los valores de diciembre de 2015. A febrero de 2019, el salario real promedio de los trabajadores del sector privado había caído un 8,8% interanual.

En el sector público, la situación es aún más dramática. Los despidos y la reducción del gasto público para cumplir con el acuerdo con el FMI

10 Indec, *Informe de avance del nivel de actividad. Primer trimestre de 2019*, Informes Técnicos, vol. 3, n° 11, Buenos Aires, junio de 2019.

implicaron una reducción del salario real en la administración pública nacional del 23,4% interanual en diciembre de 2018.¹¹

En 2018, se alcanzó el récord de los procedimientos preventivos de crisis (PPC) solicitados por empresas ante la autoridad laboral en los últimos quince años: 36 empresas iniciaron un procedimiento de este tipo en 2015, 55 en 2016, 83 en 2017 y 108 en 2018.¹² Al menos en términos formales, el PPC es una herramienta para proteger el empleo y la producción, cuando una empresa estime necesario realizar despidos o suspensiones que superen determinado porcentaje de la dotación total por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas que deben demostrarse. Cuando el PPC es convalidado por el Ministerio o la Secretaría de Trabajo, la empresa puede realizar despidos con indemnizaciones reducidas. En principio, el objetivo central de este mecanismo es preservar el empleo, por lo que el Estado tiene la obligación de “requerir del empleador que proponga medidas encaminadas a superar la crisis o atenuar sus efectos” (Decreto 265/02). Sin embargo, algunos estudios alertaron que en el último tiempo se produjo un cambio cualitativo en la forma en que las autoridades admiten el uso de estas herramientas legales, ya que pueden terminar operando como un permiso para despedir o celebrar acuerdos colectivos a la baja.

Según el CEPA,¹³ entre enero y marzo de 2019 se produjeron 19 882 despidos y suspensiones, mientras que en el mismo período del año anterior se habían contabilizado 14 068. Mientras el informe señala también que en 2018 los despidos se habían concentrado sobre todo en el sector público, en 2019 se produjeron casi exclusivamente en el sector privado, con mayor afectación en las actividades industriales y de servicios. Ante este escenario, el Poder Ejecutivo soslayó otra herramienta legal que posee para contener los efectos de la crisis económica en la sostenibilidad de las empresas y el empleo: el Programa de Recuperación Productiva (Repro), creado por decreto en 2002 y convertido en ley en 2016. Este instrumento brinda a los trabajadores de las empresas cuya solicitud es aprobada por el Ministerio una suma fija mensual remunerativa de has-

11 Cifra, *Informe de Coyuntura*, ob. cit.

12 “Crecieron los pedidos de empresas para activar el procedimiento de crisis”, *La Nación*, 15 de abril de 2018, y “Crecieron en 2018 los pedidos de empresas de Preventivo de Crisis”, *La Nación*, 5 de enero de 2019.

13 CEPA, *El empleo en el primer trimestre de 2019 en el sector privado: el peor de la era Cambiemos*, 29 de abril de 2019.

ta un monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil, por un plazo de hasta doce meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral. Para acceder al programa, las empresas deben acreditar la situación de crisis que atraviesan, detallar las acciones que piensan desarrollar para su recuperación, y comprometerse a no despedir personal y mantener la nómina total.

Cuando el Ejecutivo vetó la Ley 27 251, sostuvo que tenía “otros mecanismos para proteger a las empresas que están en dificultades, tales como Repro”. Sin embargo, los datos del ministerio muestran que entre 2015 y 2017 cayó un 20% la cantidad de personas beneficiarias del programa, se redujo en términos reales el monto destinado y se concentró en menos empresas.¹⁴

Frenos a la negociación colectiva y criminalización

A la par de los intentos de modificar la normativa que rige las relaciones individuales de trabajo y sus mecanismos de resolución de conflictos, el Estado agudizó el hostigamiento hacia las organizaciones gremiales, sus integrantes y representantes, para debilitar su poder de negociación y limitar el derecho a la protesta y a la huelga.

La afectación de la negociación colectiva se dio de diferentes maneras. La paritaria nacional docente fue eliminada por el Decreto 52 de enero de 2018. Con esta medida, se excluyó la temática de las mesas nacionales de negociación para llevar su discusión a cada jurisdicción provincial, cuando el objetivo de la ley vigente es que la paritaria nacional fije un piso uniforme en todo el país que atenúe las desigualdades provinciales. Además, las paritarias docentes tienen especial relevancia por la influencia de ese aumento en los acuerdos salariales del resto de les empleades estatales.

Al mismo tiempo, el gobierno insistió en fijar techos a todas las paritarias y se negó a homologar acuerdos por encima de las expectativas oficiales de inflación. En 2017, el sindicato del sector bancario judicializó la demora oficial en la homologación de un acuerdo salarial y la Cámara de Apelaciones del Trabajo instó al Ejecutivo a no intervenir. Como re-

14 CEPA, “El REPRO: una eliminación de hecho”, enero de 2017; “Procesos preventivos de crisis, concursos y quiebras. Cuantificación y análisis de su evolución reciente. CABA y Pcia. Bs. As. (2016-18)”, febrero de 2019.

presalia, este último denunció a los jueces por “mal desempeño, falta de idoneidad, negligencia grave e incumplimiento de la Constitución nacional”.¹⁵

La conciliación obligatoria fue otra herramienta de la que el gobierno abusó para desactivar conflictos laborales y ejercer presión sobre los sindicatos, ya que su incumplimiento puede acarrear multas. Dos de los sindicatos más activos, los que agrupan a camioneros y docentes de la provincia de Buenos Aires, fueron multados con cifras millonarias en sede administrativa por supuestos incumplimientos en las conciliaciones obligatorias. En el caso de los docentes, el gobierno provincial llegó a amenazar con quitar la personería jurídica al sindicato más representativo de la provincia, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (Suteba). En un contexto de conflictividad cada vez más alta, este tipo de medidas amenazan la sostenibilidad de las organizaciones y envían un mensaje disciplinador al resto de los trabajadores organizados.¹⁶

Otros intentos de condicionar o bloquear las instancias de negociación colectiva fueron más sutiles. En julio de 2018, el gobierno planteó la necesidad de evitar la desfinanciación del sistema de seguridad social. Para lograrlo, prohibió por decreto que el entonces Ministerio de Trabajo homologara los acuerdos salariales colectivos en los que trabajadores y empleadores hubieran pactado sumas no remunerativas, es decir, sobre las que no se pueden efectuar aportes y descuentos. Esto implicaba dejar en una indefinición administrativa a los acuerdos en vías de homologación. A pesar de ello, la progresiva pérdida de poder adquisitivo del salario llevó a que el gobierno cediera y en 2019 volviera a validar el acuerdo de ese tipo de sumas. Además, los aumentos exiguos en el salario mínimo, vital y móvil fueron fijados en 2017 y 2018 por resolución unilateral del entonces ministro de Trabajo, en vez de que su decisión surgiera del Consejo Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil, integrado también por sectores empresariales y las centrales sindicales. Esta postura oficial

15 “Piden juicio político a los jueces que avalaron la paritaria bancaria”, *Perfil*, 21 de febrero de 2017.

16 “Derecho al trabajo y libertad sindical en la Argentina”, Informe Conjunto remitido al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de las Naciones Unidas, para la cuarta evaluación periódica del país, 11 de septiembre de 2018.

fue replicada en otros puntos del país: en Jujuy, el Estado provincial se negó a negociar paritarias durante 2017 y 2018 para el sector azucarero, mientras que el magro aumento otorgado en 2018 a les empleades estatales desembocó en protestas que fueron reprimidas por la policía.

El fuero penal también fue sede de injerencias indebidas del Ejecutivo en la vida sindical. Esto incluyó la intervención de sindicatos, para reemplazar a dirigentes por delegados del gobierno, como en el caso del Sindicato Unión Personal de Seguridad (Upsra), así como visitas de personal de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) a jueces que debían resolver casos sensibles para el gobierno. Esto último le sucedió al juez Luis Carzoglio en la provincia de Buenos Aires, a quien los agentes de la AFI le transmitieron que el presidente Macri estaba interesado en la detención de Hugo y de Pablo Moyano, líderes del Sindicato de Choferes de Camiones. Incluso le hicieron llegar la resolución redactada para que solo tuviera que firmarla. Tras rechazar el pedido, el juez fue suspendido por un Jurado de Enjuiciamiento que se reactivó para tratar supuestas irregularidades cometidas en otros expedientes en los que intervino.

La gobernación de Jujuy promovió una sanción económica contra el Sindicato de Obreros y Empleados del Azúcar del Ingenio Ledesma (Soeail), en el marco de un expediente contravencional. Ante una protesta en abril de 2018 en el inicio del período legislativo, fuerzas de seguridad detuvieron a manifestantes y militantes sindicales y políticos. La conflictividad originada en los despidos masivos en el sector azucarero recibió como respuesta desalojos violentos y detenciones de trabajadores y delegados sindicales. Tanto el sector empresarial como el propio Estado provincial recurren con frecuencia al fuero penal para denunciar a trabajadores en represalia por reclamos laborales y huelgas. Los expedientes abiertos son así una amenaza que busca desincentivar la movilización social. De manera similar, en Río Negro fueron detenidos el secretario general y el secretario adjunto de la seccional local de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), luego de una manifestación. Se los acusó de coacción agravada y los liberaron tras unos días de detención, pero tiempo después fueron procesados por un expediente abierto con anterioridad. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), las medidas de fuerza llevadas adelante por el sindicato del subte, la Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y Premetro (Agtsyp), fueron reprimidas por la policía local. Una fiscal del fuero penal porteño propició el procesamiento de los trabajadores a quienes calificó como integrantes de una asociación ilícita.

Otros problemas en la vida de las organizaciones sindicales se originaron en el accionar del Ministerio de Trabajo, degradado a Secretaría. Demoras en trámites, suspensión o anulación a nivel administrativo de actos eleccionarios, omisión o retraso injustificado de certificación de autoridades administrativas, así como la obstaculización de las vías de financiamiento de los sindicatos fueron algunas de las estrategias llevadas adelante desde el oficialismo. Aún más preocupante fue la frecuencia de las intervenciones a sindicatos, que pueden aplicarse en casos excepcionales y siguiendo un trámite especial de competencia del fuero laboral nacional. A la mencionada intervención por la vía penal de Upsra se le deben agregar, entre otros casos, las realizadas a la Federación de Empleados de la Industria Azucarera (FEIA) en 2017, que declaró su acefalía de forma retroactiva desde 2015, la anulación de las elecciones del personal judicial de Mendoza en 2017, que provocó una acefalía durante la cual se impuso por decreto provincial un aumento salarial, y la intervención del Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU) durante dos años, también en el marco de una causa penal.

2. Cuando el ajuste es cuestión de vida o muerte

A la histórica crisis de financiamiento del sistema de salud público, universal y gratuito, cuyos efectos operan de forma diferencial en las distintas jurisdicciones, se sumó una transformación impulsada por el gobierno nacional que avanza hacia la reconfiguración del sistema.

La situación de la red hospitalaria en territorio bonaerense es especialmente crítica:¹⁷ sobrecarga de la demanda en las guardias ante la insuficiencia de efectores en el primer nivel de atención, falta de contrataciones o despidos de trabajadores de la salud, incremento del tiempo de espera para acceder a turnos y falta o insuficiencia de insumos básicos para la atención, todo lo cual sube el gasto de bolsillo de las personas que se atienden.

Las deficiencias en las condiciones hospitalarias se acentúan en instituciones de internación a largo plazo, como los neuropsiquiátricos, donde la ausencia de políticas de externación sustentable, las instalaciones precarias y la falta de personal para el cuidado de les internades generan

17 "La salud, en coma: un hospital de la Plata lleva dos semanas con el quirófano cerrado", *Diputados Bonaerenses*, 15 de marzo de 2019.

situaciones como el incendio del Hospital Interzonal Dr. José A. Estéves de Temperley, en junio de 2019, que produjo la muerte de una mujer internada y lesiones a la única enfermera a cargo del pabellón cuando trató de salvarla.¹⁸

A nivel nacional, según la Fundación Soberanía Sanitaria,¹⁹ en el proyecto de presupuesto en salud de 2019, los recursos asignados a la Secretaría de Gobierno del área tienen una reducción de más del 8% en relación con 2018. Esta baja se concentra en medicamentos, métodos anticonceptivos, diagnóstico de infecciones de transmisión sexual y formación de equipos comunitarios de salud. A su vez, hay una reducción real de más del 56% del crédito asignado al Programa de Prevención y Control de Enfermedades Endémicas, un recorte del 20% al presupuesto de los hospitales nacionales, del 78% al sector encargado de los bancos de sangre y del 30% al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (Incucai). También se redujo el presupuesto asignado al Programa Federal Incluir Salud y al Servicio Nacional de Rehabilitación.

El incremento de los faltantes de vacunas despertó las alertas de las autoridades de inmunización de 23 jurisdicciones del país, e incluso llegó a impedir la vacunación antimeningocócica cuadrivalente para bebés de 3 y 5 meses y adolescentes de 11 años.²⁰ Entre los programas de amplio alcance en materia de salud que fueron discontinuados, se destaca el Remediar, que financiaba la entrega gratuita de los medicamentos esenciales recetados para el 90% de las enfermedades más frecuentes en el primer nivel de atención. Su reformulación dentro del Programa Cobertura Universal de Salud (CUS)-Medicamentos implicó la reducción de la cantidad de botiquines y tratamientos transferidos desde Nación, el recorte de la mayor parte del personal del programa y el desmantelamiento del componente de capacitación de equipos en el territorio.²¹ En los últimos dos años, se ha intensificado el desabastecimiento para

18 "Incendio y muerte", *Página/12*, 21 de junio de 2019.

19 "2019: se profundizan los recortes en salud", *Informe Fundación Soberanía Sanitaria*, n° 37, octubre de 2018.

20 "El recorte en la vacunación como política de Estado", *Informe Fundación Soberanía Sanitaria*, n° 25, abril de 2018.

21 "El cierre del programa Remediar", *Fundación Soberanía Sanitaria*, 3 de marzo de 2017.

la entrega gratuita de medicamentos esenciales para el tratamiento de enfermedades crónicas, como el cáncer y VIH/sida.²²

Entre las decisiones más relevantes se cuentan la degradación del Ministerio de Salud nacional al rango de Secretaría del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la consolidación del modelo de CUS como marco rector de la política pública, y el impulso del proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías en Salud (Aagnet). El Decreto de Necesidad y Urgencia 908/2016 afirmó que la finalidad de la CUS es asegurar el acceso de la población a servicios de calidad integrados y basados en la atención primaria de la salud. El proyecto de Aagnet también se presenta como un avance en la optimización de las prestaciones en salud. Pero ninguna de estas iniciativas puede valorarse fuera de contexto, es decir, sin considerar la evidente orientación de paralizaciones y retrocesos en materia de salud en un marco de fuertes recortes presupuestarios y programáticos en el sector público y una tendencia a diluir las regulaciones de los sectores mixtos y privados. En conjunto, se generó un escenario preocupante para el acceso pleno al nivel más alto de salud física y mental, como establecen los estándares vigentes de derechos humanos.

La Cobertura Universal de Salud

El Decreto 908/2016 formalizó la creación de la CUS, caracterizándola de forma genérica y superficial. Si bien en las últimas décadas el modelo de esta cobertura se ha hecho hegemónico en la agenda política de promoción de reformas sanitarias de la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el respaldo del Banco Mundial, otros órganos de las Naciones Unidas y organizaciones filantrópicas privadas, es preciso reparar en algunas de las advertencias y críticas de sectores profesionales.²³ El modelo de CUS entiende que la cobertura es esencialmente individual y depende de la capacidad de cada persona de pagar las prestaciones que usa, y no considera al sistema público, universal y gratuito como principal vía de cobertura de las necesidades en salud.

La Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación reafirma la idea de que el sistema de salud público en la Argentina no es un factor de co-

22 A. Arredondo, "Sin los medicamentos nos vamos a morir", *Página/12*, 6 de septiembre de 2018.

23 R. Casali, "No vives de consignas", *Revista Soberanía Sanitaria*, 2 de diciembre de 2018.

bertura de las necesidades de atención, en tanto establece que el primer paso del camino hacia la CUS

implica ampliar la cobertura efectiva a quienes hoy no cuentan con una cobertura explícita garantizada. En una primera instancia requiere identificar la población objetivo del subsector público, conocerla, estratificarla según riesgos y características, y asignarla a equipos de salud que puedan hacerse cargo de su cuidado.²⁴

Ese primer paso significa que el Estado debe pasar de financiar la oferta de prestaciones, a financiar la demanda de les afiliades a la CUS, que no cuentan con cobertura mixta o privada. Esto es, pasar de un Estado proveedor de las prestaciones (exámenes, intervenciones, medicamentos) a uno financiador de la capacidad de pago de las personas en el sector público o privado.²⁵

En los hechos, esto supone una migración paulatina de recursos desde el sostenimiento del sistema público de efectores de salud hacia un financiamiento de la demanda, que como ha sucedido en otros países y también cada vez más en la Argentina (mediante el incremento de las obras sociales y prepagas, y la posibilidad de trasvasar los aportes de una hacia la otra), empieza a ser cubierta por efectores privados.

La implementación de la CUS en otros países de la región, como México, Chile y en particular Colombia,²⁶ muestra que en interacción con políticas de desregulación genera un desmantelamiento de los efectores públicos de salud y una proliferación de privados que proveen servicios de bajo costo y de baja calidad.

Esto reduce la capacidad de sostener políticas con perspectiva de derechos, con autonomía frente a los intereses de los mercados.²⁷ En Colombia, la evolución de este modelo llevó a que la “canasta básica” de

24 Subsecretaría de Coberturas Públicas Sanitarias, *Avanzando hacia la implementación de la CUS*, 2018.

25 Campaña “No a la CUS” del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación - Salud de la Asociación de Trabajadores del Estado de Argentina (IDEP Salud-ATE).

26 A. Medina y P. Naradowski, “Colombia un ‘experimento’ en salud que nos obliga a estar alertas”, Especial para sitio IADE-RE, 5 de diciembre de 2018.

27 A. C. Laurell, “¿Cobertura universal en salud en América Latina?”, *Medicina Social*, vol. 9, nº 1, mayo-agosto de 2014.

prestaciones se viera reducida por el *lobby* de los prestadores privados, que a menor obligación de provisión de servicios incrementaron sus ganancias. Por su parte, en Chile, la implementación del modelo de aseguramiento privado y público ha generado un modelo dual, con un mercado de aseguramiento privado para los sectores ricos y un seguro público para el resto de la ciudadanía, con notables problemas de desigualdad.²⁸

Una deriva en este sentido de la política de salud argentina supondría un recrudecimiento de los problemas ante los cuales la CUS se plantea como solución: desprotección de las personas que ya no contarían siquiera con los efectores públicos, incremento del gasto directo de bolsillo para quien pueda pagarlos e incremento de la judicialización como principal mecanismo de acceso a las prestaciones en salud, por vía del amparo.

La Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud

Otra de las reformas institucionales que se intentaron operar en el campo de la salud pública es el proyecto de ley de creación de la Agnet, introducido por el Poder Ejecutivo nacional en la Comisión de Salud del Senado en 2016.²⁹

Las agencias de evaluación de tecnología sanitaria investigan y dictaminan sobre la efectividad de tecnologías, instrumentos, prácticas y tratamientos en salud. El proyecto le otorga a la Agnet la misión de determinar, de acuerdo con “criterios de calidad, efectividad, eficiencia, equidad y teniendo en cuenta su valorización ética, médica, económica y social”, las prestaciones de salud, los medicamentos, los productos médicos y los procedimientos clínicos y quirúrgicos cubiertos por el sector público o incluidos en el Programa Médico Obligatorio (PMO) de obras sociales y empresas de medicina prepaga.

28 A. Uthoff, J. M. Sánchez y R. Campusano, “El mercado de seguros de salud: Lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad”, *Revista Cepal*, n° 108, diciembre de 2012.

29 Al 22 de julio de 2019, el proyecto sigue en trámite legislativo dentro de la Comisión de Salud del Senado de la Nación. Un conjunto intersectorial de organizaciones solicitamos formalmente que se convoque a audiencias públicas para su discusión y se amplie el giro a otras comisiones del Senado. “Salud: el Senado debe realizar audiencias públicas para discutir el proyecto de ley que modificará el sistema”, *Comunicado conjunto CELS*, 10 de mayo de 2019.



Recurrir al Poder Judicial para acceder a la salud

En los últimos tres años, y en especial en la primera mitad de 2019, se observa un fuerte aumento de las consultas vinculadas a salud en la Clínica Jurídica UBA-CELS. El número se incrementó más de seis veces entre 2017 y 2018. En su mayoría, las problemáticas están asociadas a la falta de cobertura de prestaciones por parte de efectores públicos, privados y obras sociales.

Con respecto a Incluir Salud y al PAMI, las consultas se dieron en gran parte por falta de entrega de medicamentos, entre ellos los requeridos por pacientes oncológicos y personas con padecimiento mental, y por obstáculos para la obtención de prótesis. En cuanto a Incluir Salud en la CABA, se tuvo conocimiento de un pedido realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad respecto de un centenar de casos en los que no se brindó una cobertura adecuada.

En el ámbito exclusivamente público, ejecutado por los hospitales públicos y a través de asistencia directa por parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la falta de otorgamiento de prestaciones y/o medicamentos que antes se proveían suele ser justificada por les funcionaries con el argumento de su alto costo. También es reiterada la desresponsabilización cruzada entre la Nación, la CABA y la provincia de Buenos Aires, lo cual redundo en dilaciones tanto en el trámite inicial como en la identificación de las instancias para reclamar.

Esto genera un incremento de la vía judicial como método para poder exigir el acceso a las prestaciones, y en estas instancias, incluso las propias dependencias estatales orientan a las personas hacia organizaciones de derechos humanos, para el asesoramiento y patrocinio sobre sus reclamos, lo que da cuenta del deficiente nivel de respuesta oficial efectiva ante estas problemáticas. Por ejemplo, a partir del caso de un niño de 5 años que necesitaba una prótesis para volver a caminar, la Clínica Jurídica UBA-CELS presentó un amparo para que la asistencia quedara garantizada por Incluir Salud en la provincia de Buenos Aires. De este modo, se conoció que ese programa tiene cerca de 500 amparos vigentes con sentencia sin cumplir. 

La composición del PMO está definida por resoluciones ministeriales, decretos reglamentarios y por leyes; así, incluir prestaciones en el PMO garantiza la materialización de derechos reconocidos por la normativa. El proyecto de ley contempla otorgar esta facultad primordialmente a un ente del Ejecutivo, cuyas evaluaciones se presumen técnicas pero que, en sus efectos, tienen una función eminentemente política y económica, al poder alterar el PMO.

De hecho, el secretario de Salud de la Nación, Adolfo Rubinstein, adelantó que –según investigaciones de las que participó– “al menos un 70% de las prestaciones actualmente contenidas en el PMO no cuentan con suficiente evidencia de costo-efectividad”.³⁰ Esto da cuenta de la dimensión del porcentaje de prestaciones que podrían ser afectadas por las evaluaciones de dicha agencia.

Desde un amplio arco social,³¹ se ha cuestionado el proyecto de ley de creación de la Agnet. La forma de integración de su directorio no satisface ningún requerimiento de independencia y autonomía respecto del Ejecutivo, ni estipula mecanismos de participación. En otros países, estas agencias dependen del Poder Legislativo y su integración se establece mediante procesos participativos y transparentes. Además, el proyecto no prevé presupuesto ni estructura interna que garanticen a la Agnet suficiente personal técnico y especializado para cumplir sus funciones. Sí, en cambio, contempla la posibilidad de tercerizar sus tareas en actores privados.

Se espera que la agencia opere como órgano de consulta obligatorio del Poder Judicial, en todos aquellos casos que les usuarios reclamen por esa vía. Esto implica riesgos para la autonomía de este poder y limita el derecho de acceso a la justicia y la protección del derecho a la salud.

El retiro de prestaciones del PMO, sin regulación de su posterior comercialización o financiamiento, podría dejar a una porción considerable de prestaciones, procedimientos y medicamentos por fuera de las obligaciones de los subsectores mixto y privado de prestadores de salud, e incluso también del subsistema público, y deberán ser financiadas directamente por las personas.

A pesar del entusiasmo que puede despertar una reforma del sistema de salud que exprese objetivos valiosos como el acceso y la atención

30 Registro taquigráfico de la intervención de Adolfo Rubinstein en el Senado de la Nación, 12 de junio de 2018.

31 “La salud en riesgo”, *Comunicado conjunto CELS*, 14 de septiembre de 2018.



VIH. Falta de previsibilidad para el tratamiento antirretroviral

A mediados de enero de 2018, se difundió que había faltantes de los medicamentos Darunavir 600 mg, Efavirenz 600 mg y Zidovudina, que la Nación enviaba a la provincia de San Luis, todos ellos componentes de los esquemas de tratamiento para personas que viven con VIH, ante lo que se alegó la demora en la habilitación del presupuesto 2018.

El CELS solicitó información al ex Ministerio de Salud de la Nación sobre la disponibilidad de los medicamentos, los motivos de la falta, la cantidad de personas afectadas y qué políticas implementó para subsanar la situación. Durante 2018, el Estado nacional fue intimado en tres oportunidades a brindar tal información, pero este se limitó a responder que tal falla era presunta, sin aportar la información solicitada.

Ante la falta de respuesta, se denunció el incumplimiento de la sentencia dictada en 2004, “A. V. y otros c. Ministerio de Salud de la Nación s. amparo”, que disponía el deber del Estado de garantizar el acceso al tratamiento con continuidad y previsibilidad a todas las personas con VIH. En septiembre del mismo año, en la Ley de Presupuesto finalmente aprobada se advirtió una fuerte merma de los recursos destinados a la Dirección Nacional de Sida, ETS, Hepatitis y Tuberculosis. Esto confirma lo que ya se venía denunciando por vía judicial y contradice las afirmaciones de funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Salud acerca de que estaba garantizado el acceso al tratamiento gratuito y universal para todas las personas con VIH durante 2019. Esta situación genera un riesgo urgente para la salud de quienes necesitan la continuidad de su tratamiento en condiciones de previsibilidad. 

equitativa y de calidad, lo que se sabe y no se sabe de la CUS despierta preocupación ya que no parece cumplir con algunos de los principales estándares internacionales y nacionales del derecho humano a la salud, a sabiendas de los riesgos que se han evidenciado en otros países en los que se ha ejecutado.

3. Un sistema económico basado en la desigualdad

La anunciada transformación política, económica y social de la Argentina ha implicado el incremento de la desigualdad y un debilitamiento de la protección social, el trabajo y el sistema de salud. En la actualidad, todos los indicadores muestran el deterioro de las condiciones de vida: hay más personas desocupadas, precarizadas e indigentes.

Si bien muchos de los intentos de reforma emprendidos por el gobierno de Cambiemos, como la reforma laboral, se vieron limitados por la movilización social y sindical, en la actualidad el ajuste condiciona el ejercicio de derechos sociales y económicos en un escenario de conflictividad social, que además enfrentó respuestas estatales de represión, criminalización y judicialización de la protesta.

A fines de diciembre de 2015, el entonces ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, Alfonso Prat Gay, a muy poco tiempo de haber asumido, dijo respecto del enfoque que el gobierno tendría sobre las demandas y los conflictos distributivos: “Me parece que acá [lo que se discute] no es solamente la dimensión del salario sino también cuidar el empleo. Cada sindicato sabrá dónde le aprieta el zapato y hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos”. En línea con esta orientación, las iniciativas implementadas buscaron deteriorar los salarios y el empleo. Estas medidas tuvieron la función de actuar como mecanismos de disciplinamiento social frente al avance de un modelo socioeconómico injusto.

Los derechos sociales y económicos existen para alcanzar el mayor grado de igualdad posible en la sociedad. Pero para lograrlo, es necesario que se conviertan en un dispositivo eficaz para cuestionar el nudo central de la reproducción de la injusticia: la forma de apropiación y distribución de la riqueza. Este objetivo es decisivo en nuestros países donde la puja distributiva es uno de los conflictos estructurales alrededor de los cuales se construye la democracia. La experiencia de los últimos años en la Argentina muestra cómo un sistema económico basado en la desigualdad social distorsiona y limita el propio sistema político democrático.