

1. El impacto negativo de las políticas económicas en la vigencia de los derechos económicos y sociales*

La asunción de la alianza Cambiemos modificó el rumbo de las políticas socioeconómicas que habían llevado adelante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, primero, como salida a la grave crisis social, económica y política de 2001 y 2002, y luego, para consolidar un modelo que se propuso alinear los objetivos de crecimiento económico con los de inclusión social. Aunque la evaluación de las políticas del ciclo de gobiernos kirchneristas difiere según los analistas y los aspectos que se consideren, durante esa gestión se registraron avances y mejoras de los indicadores sociales básicos y de calidad de vida. En esos años también se reconocieron nuevos derechos sociales y se realizaron reformas normativas que restablecieron otros que en décadas anteriores habían sido restringidos.

Los principales impactos de esta transformación son:

- Según el Indec, en el segundo semestre de 2016¹ un 30,3% de la población era pobre, y un 6,1%, indigente. Estas cifras no pueden compararse con las de años anteriores, debido a cambios metodológicos y de composición de la canasta de consumo; al mismo tiempo, son casi tan cuestionadas como las elaboradas por el gobierno anterior. Sin embargo, diversos análisis² señalan un aumento

* Este capítulo fue elaborado por Luna Miguens, Carlos Píngaro Lefevre, Tomás Pont Vergés, Eduardo Reese, Santiago Sánchez Oses, Ezequiel Sánchez Oses y Leandro Vera Belli. Fueron esenciales los aportes de Marcela Perelman, Ximena Tordini y Federico Ghelfi.

1 Véase “Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Resultados segundo semestre 2016”, disponible en <www.indec.gob.ar>.

2 Entre otros, y desde enfoques muy diferentes, los del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) y el Instituto de Economía Popular (Indep), disponibles en <eppa.com.ar>; y los del Observatorio de la Deuda Social Argentina, en <www.uca.edu.ar/observatorio>.

significativo de la pobreza, por un lado, a causa de los efectos de la devaluación y la aceleración inflacionaria –que superaron a los salarios negociados en paritarias– y, por otro, debido a la caída de la actividad económica, que redujo los ingresos de quienes trabajan en sectores informales y de la economía popular fuera del amparo que brindan los convenios colectivos de trabajo.

- Entre noviembre de 2015 y enero de 2017, unas 48 900 personas se quedaron sin trabajo en el sector privado, según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).³ La cantidad de desempleados en el año no fue mayor porque desde mayo el sistema incorporó nuevos registros de monotributistas debido al cambio de inscripción y no a la creación de nuevos puestos. A su vez, el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra)⁴ señala que en dicho sector se habrían perdido casi 128 000 puestos, si se compara el cuarto trimestre de 2015 con el tercero de 2016. El informe advierte que, si bien en los últimos meses de 2016 las reducciones fueron de menor magnitud, no es posible afirmar que se hayan detenido. Estas cifras son coherentes con las de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec, que registró que un 9,2% de la población económicamente activa estaba desempleada durante el primer trimestre de 2017,⁵ mientras que en la medición de 2015 lo estaba un 5,9%. En ese trimestre de 2017, más de 4 140 000 de personas tenían problemas de empleo: casi 1 150 000 no tenían trabajo y 2 998 000 estaban subocupadas.
- Entre el segundo trimestre de 2015 y el de 2016, la diferencia en los ingresos entre el 10% de los hogares más pobres y el decil más rico pasó de 12,3 veces a 13,8,⁶ según el estudio de CEPA-Indep⁷ basado en datos del Indec. Esto evidencia un aumento marcado de la desigualdad social y un cambio en la tendencia decreciente

3 Ministerio de Trabajo de la Nación, “Situación y evolución del total de trabajadores registrados. Anexo estadístico febrero 2017”, disponible en <www.trabajo.gob.ar>.

4 *Informe de situación del mercado de trabajo*, febrero de 2017, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

5 Disponible en <www.indec.gov.ar>.

6 Esta diferencia se calcula sobre la base de los ingresos familiares totales.

7 Véase CEPA-Indep, *Desigualdad. Un cambio con ganadores y perdedores*, octubre de 2016, disponible en <www.centrocepa.com.ar>.

que se registraba desde 2003. Los datos del tercer trimestre de 2016⁸ mostraron que la brecha volvió a subir hasta 15,1 veces, y que un 20% de la población se apropiaba de un 50% de la riqueza producida. En el cuarto trimestre del año la desigualdad se mantuvo en los mismos niveles.

- Se agravaron las dificultades de acceso a un hábitat digno por la combinación del deterioro del poder adquisitivo de los ingresos, los aumentos en los precios de los inmuebles (en pesos o en dólares), la casi paralización de las obras públicas en general y de los programas de vivienda social en particular.

La concurrencia de mayores niveles de pobreza, desempleo y desigualdad, así como la falta de acceso a la tierra y a la vivienda, lesionan gravemente el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales básicos, y ponen en primera línea la discusión sobre el tipo de modelo excluyente que se está construyendo en la Argentina.

1. Las políticas económicas de Cambiemos

En un reciente informe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁹ afirmó que, en la actualidad, América Latina “está experimentado un crecimiento económico negativo y que el proceso de reducción de la pobreza parece estar revirtiéndose” respecto de la década y media anterior. La Argentina se inscribe en esta situación regional a partir de los cambios de políticas económicas implementados a partir de diciembre de 2015 en adelante. Desde entonces se desplegó una estrategia con tres pilares: fuerte transferencia de ingresos hacia sectores de alta renta, reedición de un modelo de acumulación con acento en la primarización de la economía y realineamientos de la política exterior en marcada subordinación a los intereses de grandes corporaciones y países centrales.

Tal como analizó el Observatorio de las Élités Argentinas de la Universidad Nacional de San Martín (Unsam), en la integración del Gabinete que asumió esta agenda resulta significativo que más de un

8 Disponible en <www.indec.gob.ar>.

9 L. Abramo, “El desarrollo social inclusivo es clave para superar la pobreza y reducir las desigualdades”, *Notas de la Cepal*, n° 89, septiembre de 2016.

31% haya ocupado “alguna vez un puesto gerencial en una empresa privada” y que, en particular, “en la Jefatura de Gabinete de Ministros, la proporción de CEO llega casi al 70%”. Muchos de los funcionarios actuales (uno de cada cuatro) se desempeñaban en el sector privado al momento de ser convocados por el gobierno, fenómeno que la bibliografía especializada ha dado en llamar “puerta giratoria”. De esos ochenta y seis casos, sesenta ocupaban los puestos más altos en las empresas de origen. En su mayoría, ingresaron en el Banco Central, en los ministerios de Energía, Producción, Agroindustria y Hacienda, y también en otras carteras de peso en materia social, como la Jefatura de Gabinete, Interior y Trabajo. Además, venían de desempeñarse en tres sectores particularmente sensibles a la regulación estatal: el bancario y financiero, el energético y el de servicios profesionales (seguros, consultorías, grandes estudios jurídicos).¹⁰

Las medidas adoptadas (devaluación monetaria, incremento de los precios, acuerdos salariales por debajo de la inflación, apertura comercial, paralización de obras públicas y aumento de tarifas en los servicios públicos) produjeron una contracción de la economía: según el Indec, la caída del producto bruto interno (PBI) en 2016 fue de un 2,1%.¹¹ Además, se llevó a cabo un fuerte reendeudamiento del país, que ha empezado a constituir una seria limitación para el uso de recursos públicos y una mayor subordinación a las fluctuaciones del mercado financiero internacional.

Algunas de estas medidas son un claro ejemplo de los impactos negativos que estas políticas han tenido en los derechos económicos y sociales.

Fuerte transferencia a los sectores de mayores ingresos

El sector agropecuario fue beneficiado con la quita de los derechos de exportación que tributaban sus productos principales, mediante dos decretos que modificaron la estructura arancelaria. Por el Decreto 133/2015, se eliminaron las retenciones al trigo y al maíz y se redujeron un 5% las de la soja. El Decreto 1343/2017, por su parte, estableció

10 Paula Canelo, Ana Castellani y Mariana Heredia (coords.), *Informe de Investigación n° 1*, Observatorio de las Élités Argentinas, 2017, disponible en <www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas>.

11 Disponible en <www.indec.gob.ar>.

una baja progresiva de las retenciones a la soja del 0,5% mensual hasta diciembre de 2018: la alícuota –que hasta fines de 2015 era de un 35%, y hasta fines de 2016, de un 30%– será de un 18% a partir de enero de 2019. Con el Decreto 349/2016, que eliminó los aranceles de exportación, el sector minero también se vio beneficiado.

Estos impuestos tienen dos objetivos: el primero, la participación estatal en la rentabilidad de los recursos naturales; el segundo, sostener un precio para el mercado interno que sea menor que el de exportación de los productos. Levantadas estas restricciones que tendían a favorecer el mercado interno, se incrementó lo que pagan los consumidores locales de trigo y maíz. Los sectores agropecuarios y mineros experimentaron un aumento extraordinario en su rentabilidad, como resultado de la quita y reducción de estos aranceles. A ello se suma el beneficio obtenido gracias a la devaluación de la moneda de un 40%, luego de la anulación de las restricciones cambiarias en la primera semana de gestión del actual gobierno.¹²

La transferencia de ingresos hacia el sector exportador (en particular, al agropecuario y al minero) tiene un gran impacto regresivo en la distribución del ingreso nacional. Aunque los cálculos varían según los criterios de medición –sobre todo si se tienen en cuenta o no los efectos de la devaluación– y el período del año que se considere, las estimaciones van de los 5000 a los 8115 millones de dólares.¹³ El sector fue doblemente beneficiado: tuvo una eliminación o una reducción fuerte de los impuestos y sus ingresos en pesos se multiplicaron gracias a la devaluación.

El gobierno nacional condonó deudas a empresas distribuidoras de electricidad por una cifra cercana a los 19 000 millones de pesos, tras una modificación en la Ley de Presupuesto. Estas empresas también se beneficiaron con el aumento de la tarifa de la electricidad. Otra de las medidas adoptadas (Decreto 11/2016, ratificado por el Decreto

12 Según el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el dólar cotizaba a 9,82 pesos el 16 de diciembre de 2015, y a 13,76, el día siguiente.

13 Para mayor información, véase I. Hagman y otros, "Transfiriendo al capital. Transferencia de ingresos al sector empresario", CECS, disponible en <www.cecs-argentina.org>; Universidad de Belgrano, *Boletín del CENE*, n° 148, junio de 2016, disponible en <www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cene/numero_148.pdf>; y "El diario del lunes. Análisis sobre el impacto de la quita de retenciones", CEPA, disponible en <www.centrocepa.com.ar/LAGAUCHADA.pdf>.

825/2016) fue la reducción de los impuestos a los automóviles, motos y embarcaciones de alta gama, naturalmente importados, los únicos cuyas ventas aumentaron como efecto de la transferencia de ingresos.

Casi la totalidad de las medidas estuvo orientada a profundizar el modelo extractivista concentrado en grandes empresas. Una primera muestra de sus resultados directos en la rica región de la pampa húmeda se advierte en un reciente informe de la Dirección de Estadística de la provincia de Buenos Aires.¹⁴ Durante 2016, las exportaciones provinciales totalizaron 18 257 millones de dólares, lo que significó una disminución de un 3,2% respecto del año anterior. Cuando se desagregan los rubros, todos los productos registran fuertes caídas (por ejemplo, las exportaciones industriales se redujeron un 12,5%), a excepción de los primarios, que subieron cerca de un 19% con los cereales a la cabeza, ya que tuvieron un crecimiento del 53,5% comparado con 2015.

Por otra parte, el costo fiscal de estas medidas dirigidas a favorecer a determinados grupos económicos fue compensado por un fuerte endeudamiento que, según el último informe de Cifra,¹⁵ llegó a los 52 000 millones de dólares hasta octubre de 2016, contabilizando las deudas contraídas por los gobiernos nacional y provinciales y la emitida por grandes corporaciones. A su vez, el endeudamiento potenció la especulación financiera, en la medida que respaldó una fuga de capitales cercana a los 11 000 millones de dólares en los primeros nueve meses de 2016. Para sostener esta transferencia de ingresos, el presupuesto nacional de 2017 prevé que las necesidades del nuevo endeudamiento ascenderán a 40 000 millones de dólares, cuando los cambios en el escenario global impulsan la suba de las tasas de interés.

Las modificaciones a la política fiscal y a la sustitución de recursos mediante la emisión de deuda profundizan el círculo de la desigualdad: el financiamiento de las políticas públicas dejó de recaer en los sectores de mayores ingresos para redistribuirse en toda la sociedad, que pagará

14 Dirección Provincial de Estadísticas, “Exportaciones de la provincia de Buenos Aires. Síntesis mensual”, Ministerio de Economía, Subsecretaría de Coordinación Económica, febrero de 2017, disponible en <www.estadistica.ec.gba.gov.ar>.

15 N. Arceo y otros, “Informe de Coyuntura n° 21”, Buenos Aires, Cifra-CTA, noviembre de 2016, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

con intereses las obligaciones contraídas a través de un sistema tributario socialmente regresivo.

Contracción de la economía, destrucción del aparato productivo y pérdida de empleo

Los datos del Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) del Indec muestran que la actividad económica creció en diciembre de 2016 solo un 0,1% en relación con el mismo mes de 2015. Sin embargo, el acumulado del año indica una brusca caída, que alcanzó un 2,3% respecto del acumulado de 2015. En este contexto, la industria y la construcción presentaron cifras muy negativas durante 2016:¹⁶ en diciembre, la primera había acumulado una reducción anual de un 4,6%, y la segunda, de un 12,7%. La contracción de la actividad económica explica la pérdida de empleos en el sector privado, que alcanzó a unas 94 000 personas en el rubro de la construcción y la industria: las estadísticas del Ministerio de Trabajo informan que, entre noviembre de 2015 y enero de 2017, el sector manufacturero había perdido 53 900 trabajadores (-4,5%), y la construcción, 40 000 (-9,6%). En el sector industrial el aumento del desempleo se debió a la disminución del mercado interno como resultado del menor poder de compra del salario, a la apertura comercial de productos importados y a la crisis de Brasil, que es el principal destino externo de las mercaderías producidas en el país y registró en 2016 una caída de un 3,6% de su producto bruto. Los puestos de trabajo que se perdieron en la construcción se explican por la escasa inversión en obra privada nueva y la suspensión de la obra pública.

Como señala Cifra, las políticas económicas maximizaron la valorización de los instrumentos financieros a través del aumento del endeudamiento y porque las inversiones en actividades productivas no resultan atractivas en un contexto de actividad económica y demanda en contracción, de apertura comercial, de incremento en las tarifas sobre las pymes y de escasas o nulas políticas industriales, lo que hace que se vuelquen hacia la especulación financiera.¹⁷

Los efectos conjugados de la menor actividad económica y de la caída del consumo aumentan la pobreza porque reducen el empleo de calidad, generan mayor informalidad –lo que a su vez condiciona las

16 Disponible en <www.indec.gob.ar>.

17 Véase N. Arceo y otros, ob. cit.

negociaciones salariales en perjuicio de los trabajadores– y disminuyen las oportunidades de empleo, así como los ingresos de los trabajadores cuentapropistas.

Pérdida del poder adquisitivo del salario

Uno de los impactos más ampliamente reconocidos desde el cambio de gobierno es la pérdida del poder de compra de la población. Como se observa en el cuadro 1.1, las diferentes mediciones estimaron que la inflación interanual a diciembre de 2016 se ubicó entre el 40,6 y el 43%, mientras que los aumentos salariales pactados en paritarias alcanzaron entre un 29 y un 35%. Según datos de Cifra, los salarios se incrementaron, en promedio, un 33,7%.¹⁸ La diferencia entre estas estimaciones da cuenta, en líneas generales, de la pérdida del poder adquisitivo del salario.

Tanto para Citra-UMET (Centro de Investigación para los Trabajadores - Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo) como para Cifra, la caída del salario real de los trabajadores registrados rondó el 6,5% entre noviembre de 2015 y noviembre de 2016.¹⁹ En cambio, para el Ministerio de Trabajo la caída del salario real no habría pasado de un 3,3%. Cuando la devaluación anterior, en enero de 2014, Cifra calculó que la reducción de la capacidad adquisitiva había sido cercana a un 4,8%,²⁰ lo cual también implicó una desaceleración del nivel de actividad, que se intentó frenar con diversos planes gubernamentales y que no se agravó debido a la fortaleza que ostentaban en aquel momento el mercado interno y el nivel salarial preexistentes.

La puja salarial de 2016 se dio en un contexto en el que más de la mitad de la población que declaraba ingresos ganaba menos que el salario mínimo, vital y móvil vigente, como mostró la última medición del cuarto trimestre de la EPH del Indec.

18 Íd.

19 La información de Citra-UMET pertenece a la presentación de octubre de 2016, disponible en <umet.edu.ar>; la de Cifra, al “Informe sobre situación del mercado de trabajo”, febrero de 2017, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

20 E. Basualdo (coord.), “Informe de Coyuntura n° 17”, Buenos Aires, Cifra-CTA, marzo de 2015, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

Cuadro 1.1. Variación de índices de precios al consumidor (IPC) y de niveles salariales pautados en negociaciones paritarias (sectores seleccionados)

Indicador	Período de medición	Variación %	Fuente
IPC	12/2015 - 12/2016	41	Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA
	12/2015 - 12/2016	40,6	Cifra, "Informe sobre situación del mercado de trabajo", 2/2017 ¹
	12/2015 - 12/2016	43,4	Congreso de la Nación
Sector laboral	Período de pago	Variación %	Fuente
Docentes provincia de Buenos Aires	Pago en tres tramos, 2016	34,6	Cronista.com (6/2016)
Docentes CABA	Pago en dos tramos, 2016	35,6	
Transportistas	Pago en tres tramos, 2016	29	
Aceiteros	Pago en un tramo, 2016	38	
Camioneros	Pago en cuatro tramos, 2016	37	
Empleados públicos (Administración Pública Nacional)	Pago en tres tramos, 2016	31	
Trabajadores de la sanidad	Pago en tres tramos, 2016	33	

¹ Se trata del IPC-9 provincias, que surge de calcular un promedio ponderado –según el peso del gasto provincial– de los índices de inflación publicados por las direcciones públicas de estadísticas de Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia); disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

Fuente: CELS, a partir de las fuentes consignadas.

El aumento de las tarifas de los servicios públicos también tuvo un peso relevante en la pérdida del poder adquisitivo. Pese a que el gobierno dio marcha atrás respecto de los primeros anuncios y se fijaron topes a los incrementos luego de los reclamos masivos, el tarifazo pronto se trasladó a los precios y provocó una aceleración inflacionaria. Los efec-

tos de esta corrida para los sectores populares no fueron contrarrestados con la implementación de la tarifa social por cuatro razones:

- En un contexto de recesión, la cantidad de familias que necesitan la tarifa social aumenta con rapidez y el sistema no incorpora con eficacia a estos nuevos beneficiarios;
- las familias encuentran innumerables dificultades y trabas burocráticas para obtener el beneficio en los diferentes prestadores;
- la implementación de la tarifa utiliza como principal variable los umbrales de consumo de una “familia tipo” (en el caso de la electricidad, por ejemplo, hasta 150 kV) y cuando estos son superados generan la pérdida automática del beneficio;
- los hogares que precisan la ayuda estatal no están constituidos por “familias tipo”, en la medida que tienen instalaciones y equipamientos deficientes e insuficientes que los llevan a consumir más.

Los fuertes aumentos de los precios de la canasta básica de alimentos y de los alquileres impactaron con mayor fuerza en los sectores de menores recursos y acentuaron los cambios en la distribución del ingreso.²¹ Este efecto desigual de las medidas económicas se confirma en el estudio de CEPA-Indep:²² entre los segundos trimestres de 2015 y 2016 se produjo una caída de los ingresos reales mucho más pronunciada para los hogares de los sectores bajos (cerca de un 20%) y también una sensible pérdida en los de los sectores medios. Al mismo tiempo, se verificó un incremento en el poder adquisitivo de los hogares de mayores ingresos de entre un 2,59% y un 6,15%, según como se calculen los ingresos medios (individuales o por hogar).

2. Políticas sociales para amortiguar el ajuste

Durante 2016, la contracción de la actividad económica, la reducida oferta de empleo y el impacto de la inflación en los hogares de menores recursos fueron parte del patrón regresivo en la distribución del ingreso. A este

21 D. Panigo y otros, *El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en la Argentina (2015-2016)*, disponible en <eppa.com.ar>.

22 Véase CEPA-Indep, “Desigualdad. Un cambio con ganadores y perdedores”, octubre de 2016, disponible en <www.centrocepa.com.ar/desigualdad.pdf>.

deterioro del panorama social, se le debe añadir la caída de la recaudación tributaria. Esto redujo la incidencia de las políticas sociales que, en el último decenio, habían respondido a las demandas de amplios sectores.

La inversión en servicios sociales fue una prioridad de la actual gestión: al tercer trimestre de 2016, esa finalidad alcanzó el 61% del gasto acumulado total de la Administración Pública Nacional (APN), se ejecutó a mayor velocidad que el gasto global e implicó un ascenso de un 34,9% con respecto al mismo período de 2015. Si bien la participación de los servicios sociales en el presupuesto global se mantuvo en los niveles elevados de la última década, el aumento interanual no superó la inflación, ni tampoco los aumentos que lo precedieron. En 2015 hubo un incremento interanual de un 43,9% respecto de 2014; en 2014 fue de un 35,8% respecto de 2013; y en 2013, de un 35,5% en relación con 2012. En todos los casos, los aumentos habían permitido sostener los ingresos. Ahora, como se observa, el gobierno mantuvo la inversión social como uno de los ejes de su gestión, pero la magnitud no alcanzó a cubrir las necesidades crecientes de una población afectada por la pérdida del empleo, la suba de las tarifas y el aumento de los precios.

Jubilaciones y asignaciones con movilidades retrasadas

El principal componente de la política social del Estado nacional es el sistema de seguridad social: jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares. Estas acciones representan un 43% del gasto total de la APN previsto para 2016, y un 11,5% del PBI. Sin duda, es uno de los principales instrumentos de cualquier gestión y tiene relevancia macroeconómica. Las erogaciones en jubilaciones y pensiones aumentaron un 38% en términos interanuales, y las correspondientes a asignaciones familiares y a AUH, un 59,4%.

Buena parte de este incremento responde a normas sancionadas antes del cambio de gobierno en diciembre de 2015: en primer lugar, se debe a la movilidad de los haberes jubilatorios establecida en la Ley 26 417 de 2008; luego, a la extensión de dicha movilidad a las asignaciones familiares y a la AUH, mediante la sanción de la Ley 27 160 en julio de 2015; y por último, durante 2016, al ingreso al sistema previsional de más de 700 000 personas, incorporadas gracias a la Ley 26 970 de regularización de deudas previsionales, sancionada en septiembre de 2014. Estas medidas se complementan con otras tres de la actual gestión. Por un lado, el Decreto 492/2016, que duplicó el monto tope de ingreso familiar para recibir la asignación a 60 000 pesos por mes. Por otro, la ampliación mediante el Decreto 593/2016, que extendió el beneficio de la AUH a los monotributistas. Según datos de la Anses, ambas medidas ge-

neraron, al tercer trimestre de 2016, 650 000 nuevos receptores de asignaciones familiares. Sin embargo, este crecimiento es una modificación de la estructura del sistema de asignaciones, y no una ampliación de su alcance. En efecto, el sistema de asignaciones familiares se implementa a través de tres modalidades: las asignaciones no contributivas (como la AUH), las asignaciones familiares contributivas (destinadas sobre todo a los hijos de los trabajadores en relación de dependencia) y las asignaciones mediante el crédito fiscal a través de la deducción por hijo que realizan los asalariados formales cuyos ingresos superan el mínimo no imponible de la cuarta categoría del impuesto a las ganancias. Al duplicarse el monto tope de ingreso familiar, asalariados de altos ingresos, que antes descontaban las cargas de sus hijos del pago del impuesto a las ganancias, pasaron a pertenecer al conjunto de quienes reciben las asignaciones como salario familiar complementario.

Por último, en junio de 2016, el Congreso aprobó la Ley 27 260 denominada de Reparación Histórica para los Jubilados. Si bien es prematuro evaluar el impacto fiscal y en los ingresos de esta medida, a finales de diciembre de ese año, casi 900 000 jubilados accedieron a los acuerdos voluntarios de reajuste de haberes, según informaron las autoridades.

En la actualidad, de los 7 millones de jubilados y pensionados, 3,1 millones ingresaron mediante el sistema de reparto, 3,3 millones fueron incluidos por las moratorias previsionales, casi 300 000 provienen del anterior sistema de capitalización, y poco más de 130 000, de las ex cajas provinciales absorbidas por la Anses. Estas prestaciones se rigen por la Ley 26 417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, sancionada en octubre de 2008. De acuerdo con esta norma, los últimos aumentos semestrales acumularon un incremento de un 31,7%, lo que dejó el haber mínimo mensual en 5661 pesos y el haber medio, en 6617. Se trata de un aumento cercano a la media de la década 2006-2016 (28,2% anual), pero menor al incremento interanual entre 2014 y 2015 (33,03%), que, por primera vez desde el establecimiento de la movilidad jubilatoria, no supera el índice de inflación. Esto, a su vez, se extendió a todas las asignaciones familiares y a la AUH, afectadas por el mismo índice de movilidad desde 2015, y también al casi millón y medio de beneficiarios de pensiones no contributivas.²³

23 Es importante aclarar que los aumentos a estos últimos no se rigen por la ley de movilidad señalada, pero el Estado los fijó siempre respetando lo establecido en dicha norma.

Esta situación se debe a la dinámica propia que adquirieron los factores que componen el índice de movilidad establecido por la Ley 26 417²⁴ de 2008. Este índice se implementó con el objeto de impedir que los haberes jubilatorios y de asignaciones se desacoplaran de la evolución de los salarios y, a la vez, de que se contemplara la sustentabilidad del sistema previsional. Sin embargo, en un contexto de caída de la actividad económica, de la recaudación tributaria y del poder adquisitivo de los salarios, la movilidad jubilatoria se convirtió en una polea de transmisión de la dinámica regresiva general. A lo largo del año, en este marco de caída de los ingresos de las jubilaciones, pensiones y asignaciones, el gobierno entregó a los titulares de AUH y a los jubilados con el haber mínimo tres sumas fijas que no alcanzaron para recuperar el poder adquisitivo erosionado.

Finalmente, es importante señalar la sanción de otro título de la misma Ley 27 260, que estableció un amplio mecanismo de blanqueo de capitales y la venta de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Anses, con el argumento débilmente fundamentado de poder cancelar las deudas previsionales, reajustar los haberes y cumplir con el dictamen de la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca de la devolución de los fondos retenidos a las provincias en los años anteriores. Aún es prematuro evaluar el impacto del reajuste de los haberes en los ingresos de los jubilados, pero a fines de 2016 la medida alcanzaba sólo a un 10% de la población pasiva, que además es la de mayores ingresos, y excluyó a quienes se jubilaron por moratoria o aportaron como monotributistas o autónomos.

El articulado de la norma contiene otros aspectos que también involucran cambios profundos de orientación con respecto al diseño de la seguridad social, como la creación de la pensión universal para el adulto mayor. Esta consiste en una prestación vitalicia no contributiva, para las personas de 65 años o más, que no sean beneficiarias de jubilación, pensión o retiro alguno. El monto equivale al 80% del haber

24 El índice de movilidad jubilatoria une dos componentes: por un lado, selecciona entre el índice general de salarios elaborado por el Indec y el índice Ripte (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables) elaborado por la Secretaría de Seguridad Social, aquel de mayor crecimiento durante el semestre en análisis. Por otro lado, pondera las variaciones producidas en los recursos tributarios que contribuyen al SIPA (IVA, ganancias, combustibles, entre otros) y la extensión de los beneficios erogados por la Anses.

mínimo y se ajustará de acuerdo con la Ley de Movilidad. Esta nueva prestación fija la edad para obtener el beneficio en 65 años para ambos sexos; es decir, se eleva cinco años la edad jubilatoria de las mujeres. La medida contrasta con las moratorias previas, por las que ingresaron más de 3 millones de personas al sistema previsional, de las cuales más del 70% fueron mujeres. Además, establece la incompatibilidad con el cobro de una pensión o retiro, lo que inhabilita el cobro de un beneficio complementario.

Por último, se creó el Consejo de Sustentabilidad Previsional, cuya misión es elaborar en tres años un proyecto integral de reforma jubilatoria. Esta es una fuerte demanda de las entidades multilaterales de crédito, que sugieren aumentar las edades jubilatorias, restablecer el sistema de capitalización y recortar las actualizaciones semestrales fijadas en la Ley 26 417. Como parte de estas recomendaciones y del ajuste económico en marcha, el gobierno intentó modificar –hasta el momento, sin éxito– la metodología de cálculo establecida en la ley para reducir la actualización de los haberes. Sin embargo, a través de la Resolución 188-E/2017, el Ministerio de Trabajo creó la “Comisión para la Elaboración de un Anteproyecto de Código de la Seguridad Social” que intentará transformar el sistema de jubilaciones de manera estructural.

Oscilaciones en la ejecución de políticas de promoción laboral y asistencia social

Además de las políticas de seguridad social, el Estado implementa numerosas acciones de promoción y asistencia social. Se trata de programas muy distintos entre sí, con objetivos y poblaciones destinatarias diversos, llevados adelante por múltiples organismos, dependientes de diferentes ministerios, como los de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud, Interior, Obras Públicas y Vivienda, a los que se suman las acciones de la Anses, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes) o el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, entre otros. La aplicación de los programas tiene muy distintos niveles de prioridad: mientras que el plan Argentina Trabaja muestra un alto nivel de ejecución, otros, como Acciones para la Provisión de Tierras para el Hábitat Social, el Inaes o los destinados a la niñez, la adolescencia y la familia tuvieron muy bajo nivel de implementación.

En 2016, los programas que otorgan un ingreso social con trabajo, en particular Argentina Trabaja, se convirtieron en un elemento central de la política del gobierno en su relación con algunas organizaciones socia-

les. Si bien no se otorgaron nuevas inscripciones durante el año y el alcance se mantuvo en 120 000 beneficiarios, al tercer trimestre de 2016 el programa llevaba devengado un 42% más que durante el mismo período de 2015. El estipendio que recibe cada cooperativista tuvo tres actualizaciones en el año, y totalizó un 47% de aumento respecto de octubre de 2014, cuando había sido actualizado por última vez.

La movilización de las organizaciones sociales condujo a una negociación con el gobierno en la que se acordó el pago de un bono de 2030 pesos y un aumento a principios de 2017, que llevaría el ingreso de los cooperativistas a 4030 pesos. Al mismo tiempo, la actual gestión introdujo en el plan un cambio clave: la calificación de algunas organizaciones como Unidades Ejecutoras, autorizadas a gestionar los fondos destinados a la compra de insumos de trabajo, algo que antes sólo realizaban los municipios, las gobernaciones o el Inaes. Asimismo, en el marco de las negociaciones, se sancionó la Ley 27 345 de Emergencia Social, que crea el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario y el Registro Nacional de la Economía Popular. La norma asigna recursos para financiar las nuevas instituciones que definirán las políticas y el salario social para complementar los ingresos de los trabajadores de la economía social. Más allá de esta importante ampliación, su poder de amortiguación será débil en un contexto general de retracción del empleo, la producción, el consumo y el poder adquisitivo del salario.

Otra área priorizada de la asistencia social fueron las acciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Para el tercer trimestre de 2016 el programa había utilizado todo su crédito inicial, y hacia fin de año fue reforzado con partidas que representaron un 23,7% más de su presupuesto. A pesar de estas decisiones, los análisis muestran una caída de todos los indicadores (cantidad de comedores asistidos, módulos alimentarios remitidos o capacitaciones a facilitadores), en consonancia con las reiteradas advertencias de dirigentes sociales y comunitarios de una sobredemanda en los comedores originada por un deterioro de las condiciones de vida en los barrios populares. En abril de 2016, Cáritas Argentina ya había abierto veinticinco comedores nuevos en diferentes puntos del país, y sólo en la CABA tuvo que aumentar a sesenta y ocho los comedores que sostiene. La carta de junio del grupo de Curas en la Opción por los Pobres también señaló este incremento en la demanda de asistencia de los sectores más vulnerados.

Frente a esto, la implementación de la política social de 2016 registra también programas con fuertes retrasos en su implementación y otros

directamente discontinuados aun cuando eran relevantes. El Inaes es una de las áreas con más bajos niveles de ejecución. Según las autoridades, se debe a una “reestructuración administrativa”, que incluyó el despido de más de trescientos empleados. También las tareas orientadas a la niñez, la adolescencia y la familia finalizaron el año con subejecución presupuestaria, en especial aquellas orientadas a la asistencia y capacitación de los adultos mayores y de adolescentes en conflicto con la ley penal, y a la promoción y asistencia de los centros de desarrollo infantil. Debemos añadir la discontinuación del programa de Acompañamiento de la Madre y del Recién Nacido - Qunita, por decisión de la Subsecretaría de Atención Primaria de la Salud y la Secretaría de Promoción de Programas Sanitarios y Salud Comunitaria.

Uno de sus principales planes, el Programa de Recuperación Productiva (Repro), tuvo una importante caída en la cantidad de beneficios mensuales otorgados: mientras que en 2015 su promedio mensual fue de 63 000 trabajadores, y en 2014, de 38 000, en 2016 alcanzó sólo a 25 000.

3. Las crecientes dificultades en el acceso a un hábitat digno

Para la mayoría de la población, los indicadores de 2016 muestran un deterioro en las posibilidades de acceso a un hábitat digno. La combinación entre la caída de la capacidad adquisitiva, el aumento del precio de los inmuebles, las subas en el costo de la construcción, los incentivos gubernamentales a la actividad inmobiliaria dirigida a productos de alto estándar que incrementaron los precios del suelo, los incrementos de las tarifas de servicios y la muy baja producción pública de soluciones habitacionales para los sectores populares y medios plantean un escenario difícil para quienes necesitan acceder a una vivienda.

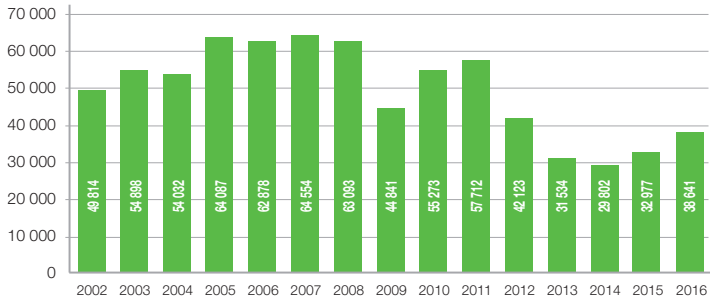
A continuación, se analizan las variables de mercado y las principales políticas públicas que explican la situación actual.

El acceso a la vivienda a través del mercado

El contexto general estuvo enmarcado por una importante contracción de las actividades económicas. En su informe de noviembre de 2016,²⁵

25 Informe *Los números del sector en lo que va del 2016*, noviembre de 2016, disponible en <www.reporteinmobiliario.com.ar>.

Gráfico 1.1. Operaciones de compraventa de inmuebles en la CABA. Acumulado de enero a noviembre de cada año entre 2002 y 2016



Fuente: Elaboración propia según información de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCABA) sobre la base de datos del Colegio de Escribanos de la CABA.

Reporte Inmobiliario celebró las “medidas acertadas en sintonía con una economía de mercado”, pero subrayó que el sector se encuentra “lejos del *boom* que alimentaba las expectativas del cambio de gobierno [con] costos en alza y obras que no despegan”. Esto parecería confirmarse cuando se analiza el ritmo seguido por la construcción privada durante el año. Según esta consultora, y a partir de datos del Indec, los permisos de edificación autorizados en cuarenta y un municipios del país se redujeron un 4,8% entre enero y octubre de 2016, con relación al mismo período de 2015, y un 14,1% respecto de 2014. A su vez, los últimos datos disponibles de construcción en la CABA, publicados por la Dirección General de Estadística y Censos, muestran que la cantidad de metros cuadrados construidos en el primer semestre de 2016 (285 464 m²) fueron los menores de la década, si se comparan los dos primeros trimestres acumulados de cada año.²⁶ Por otra parte, las estadísticas de la misma Dirección y del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires (véase gráfico 1.1) indican un incremento, respecto de 2013-2015 (período afectado por las restricciones cambiarias), de las operaciones de compraventa escrituradas en 2016. Sin embargo, el registro es menor al de la década anterior.

²⁶ Los datos sobre la construcción en la CABA se encuentran disponibles en <www.estadisticaciudad.gob.ar>.

Cuadro 1.2. Variación de indicadores seleccionados del mercado inmobiliario

Indicador	Período	Variación %	Fuente
Costo de construcción de vivienda unifamiliar en la Región Metropolitana de Buenos Aires	12/2015 - 12/2016	39,5	Costo por m ² elaborado por revista <i>ARQ Clarín</i>
Costo promedio de construcción - Argentina	12/2015 - 12/2016	38,7	Cámara Argentina de la Construcción
Precio de venta departamento de categoría estándar en pesos, CABA	12/2015 - 12/2016	40	Elaboración propia según datos de la consultora Reporte Inmobiliario
Precio de alquiler residencial departamento dos ambientes, CABA	IV/2015 - IV/2016	35,3	Dinámica del mercado de alquiler de departamentos. Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA, Informe 1128, 3/2017
Precio de alquiler residencial departamento tres ambientes, CABA	IV/2015 - IV/2016	37,3	Dinámica del mercado de alquiler de departamentos. Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA, Informe 1128, 3/2017

Fuente: CELS, elaboración propia a partir de las fuentes consignadas.

Es decir que la capacidad de acceso a un inmueble residencial de buena calidad a través del mercado empeoró durante 2016. Esta evaluación se basa en la comparación de los incrementos salariales promedio obtenidos por los trabajadores formales en paritarias –el cual, como se señaló, fue de un 33%– con los indicadores seleccionados del cuadro 1.2: el aumento del costo de la construcción promedio del país se situó por encima del 38% (entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2016); el

del precio de venta en pesos de un departamento nuevo de categoría estándar en la CABA rondó el 40%;²⁷ y el incremento del promedio del alquiler residencial en esta ciudad se ubicó entre el 35 y algo más del 36%²⁸ (entre el tercer trimestre de 2015 y el tercer trimestre de 2016). Como se observa en todos los casos, se trata de subas interanuales inferiores a la variación de los precios, pero superiores a los incrementos salariales.

Las débiles políticas públicas nacionales de vivienda

El nuevo gobierno elevó al rango de secretaría el área responsable de las políticas de vivienda y definió, para los niveles inferiores, una división de funciones más cercana al enfoque tradicional en Latinoamérica: un área que concentra las acciones de regularización y mejoramiento de barrios precarios (Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano) y otra encargada de construir unidades de vivienda a través de diferentes programas y modalidades (Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano).

La nueva Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano unificó diferentes programas y áreas que operaban durante el gobierno anterior y se propuso llevar adelante el Plan Nacional de Hábitat. Según información oficial, se trata de un proyecto que contempla 505 intervenciones (225 de las cuales se realizarán en las zonas más pobres del país: fronterizas, rurales y de pueblos originarios con poblaciones por debajo de los 10 000 habitantes), que brindarían unas 380 000 soluciones habitacionales.

Por su parte, la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano amplió los programas destinados a la ejecución y mejora de viviendas, con la incorporación de mecanismos como las asociaciones público-privadas.

27 Los precios de los inmuebles en la Argentina están dolarizados desde finales de la década de 1970. El incremento porcentual consignado fue calculado sobre la base de la paridad cambiaria del dólar inmobiliario en noviembre de 2015 y la del dólar oficial en diciembre de 2016, más la apreciación del 10% promedio que sufrieron los departamentos nuevos en esa moneda, según la información de la consultora Reporte Inmobiliario. A su vez, el Instituto de Economía de la Fundación UADE, que edita regularmente su informe de Construcción y Mercado Inmobiliario, señaló en agosto de 2016 que el incremento interanual promedio en dólares de los departamentos en la ciudad capital fue de 10,6%.

28 Estos datos se encuentran disponibles en <www.estadisticaciudad.gob.ar>.

das y el crédito hipotecario bancario; su diseño se basa en dispositivos de financiamiento compartidos con el sector privado y los beneficiarios en el marco de la modalidad conocida como ABC: ahorro, bono de subsidio y crédito. El principal escollo estructural para las políticas habitacionales, la gestión del suelo, continúa sin aparecer como objeto de intervención estatal.

En ambos casos, la implementación de los programas fue muy lenta y el presupuesto de la secretaría se ejecutó fundamentalmente para terminar obras comenzadas en el gobierno anterior. En el análisis de la ejecución financiera del presupuesto 2016 (último disponible),²⁹ se observa que, a fin de septiembre, las acciones de la secretaría habían insumido sólo el 51,4%, contra el 81,4% del mismo mes de 2015, y las del Procrear, el 28,3%, contra el 89%. Frente a esta realidad y la presión del sector de la construcción, el gobierno concentró gran cantidad de proyectos en los últimos dos meses del año y cerró con una ejecución presupuestaria del 93%.

A diferencia del gobierno anterior, las políticas de hábitat adoptaron un diseño más próximo a las recomendaciones de las entidades multilaterales de préstamo que, al mismo tiempo, ampliaron de manera importante su participación en el financiamiento de la nueva secretaría. El principio básico en el que se apoyan estos cambios es el de lograr un mayor vínculo entre las políticas públicas y los mecanismos de mercado, que se suponen más ágiles y eficaces para resolver los problemas de hábitat. Para ello, el mandato de los bancos asumido por el gobierno es pasar de un Estado constructor e interventor en materia de vivienda y desarrollo urbano a uno facilitador de la acción de los agentes y de la dinámica inmobiliaria. El marco de una gestión de este tipo se completa con la puesta en marcha de programas de contención social, a través de la intervención focalizada en los barrios pobres.³⁰

Si bien es muy temprano para evaluar los resultados de estos cambios, junto con la limitada iniciativa y baja capacidad de acción de la secretaría, la experiencia latinoamericana (por ejemplo, Chile, Costa

29 Véase Dirección de Evaluación Presupuestaria, *Ejecución físico financiera 3er trimestre*, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía, 2016, disponible en <www.mecon.gov.ar>.

30 Para un análisis de las políticas de seguridad centradas en el control de barrios pobres, véase en este Informe el capítulo "Nuevas amenazas. Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior".

Rica, México)³¹ arroja resultados negativos. Dejar en manos del mercado las decisiones de desarrollo urbano y de localización y construcción de la vivienda social y limitar el Estado a un rol de promotor del financiamiento y de policía en las calles lleva a una mayor especulación del suelo, con aumento de precios, fractura urbana y segregación social. Esto quedó demostrado en el trabajo de Duarte y Del Río,³² que expone las consecuencias perjudiciales de la aplicación, hace menos de una década, del programa Tierra y Proyecto Urbano, en la provincia de Buenos Aires: aquellas intervenciones donde el mercado tuvo un rol fundamental en materia de ubicación, diseño y construcción de conjuntos habitacionales fueron las peor evaluadas desde el punto de vista urbanístico, ambiental y social en relación con el universo de obras del Plan Federal.

Pese a estas evidencias, el enfoque adoptado con la incidencia de los bancos internacionales insiste en poner en el centro del debate los mecanismos de financiamiento habitacional como si ese fuera el único problema, sin preocuparse por los resultados urbanos y sociales que se alcanzan y eliminando de las nuevas políticas cualquier tipo de intervención estatal en la gestión del suelo.

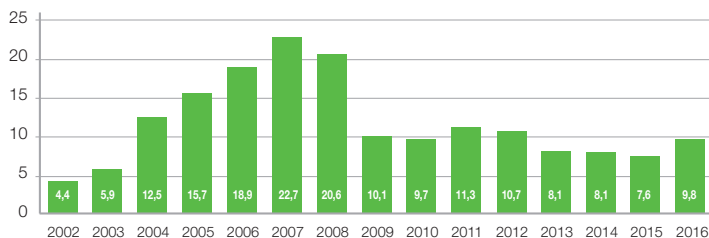
De este modo, en el mismo criterio general se ubica la creación de los nuevos mecanismos para ampliar la cartera de créditos hipotecarios y los cambios operados en el Programa de Crédito Argentino (Procrear). La gestión de Cambiemos tiene como principal política de vivienda el crédito hipotecario a través de los bancos públicos y privados; para enfrentar el problema inflacionario que conlleva todo préstamo de largo plazo, se crearon dos unidades de referencia, las unidades de vivienda (UVI) y las unidades de valor adquisitivo (UVA), cuya diferencia radica en el índice que se aplica para la indexación de

31 A. Rodríguez y A. Sugranyes (comps.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2005; y M. Cohen y otros (comps.), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Buenos Aires, The New School University, Café de las Ciudades, 2016.

32 J. I. Duarte y J. P. del Río, "Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense", en M. Cravino (coord.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Ediciones Ciccus - Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

las cuotas. Hasta el momento, la alta tasa de inflación durante 2016 limitó la demanda de créditos indexados, sobre todo la de trabajadores con salario fijo. A esto se suma el hecho de que los elevados precios en dólares de los inmuebles encarecen la cuota mensual, lo que termina por aumentar la distancia entre esta última y el salario. Cuando se analiza la información suministrada por el GCABA (gráfico 1.2), se observa que, si bien en 2016 creció el porcentaje de las operaciones inmobiliarias con hipoteca, esto ocurrió de manera muy limitada en comparación con años anteriores.

Gráfico 1.2. Proporción de las transacciones inmobiliarias de compraventa efectuadas mediante créditos hipotecarios. Acumulado de enero a noviembre de cada año entre 2002 y 2016



Fuente: Elaboración propia según información de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCABA) a partir de los datos del Colegio de Escribanos de la CABA.

Además, es importante considerar que el crédito hipotecario sólo atiende a los sectores con capacidad de ahorro y con empleo formal. En un escenario de inseguridad y precariedad laboral como el actual, la política crediticia tiene un campo de acción muy limitado, dado que vastos sectores no pueden ser sujetos de préstamo. El crédito puede ser un valioso recurso complementario con el resto de las herramientas de política pública, pero no su instrumento principal.

Los resultados del Procrear durante 2016, con las reformas implementadas por el actual gobierno, confirman este análisis. Los cambios más importantes fueron:

- a) restringir el programa sólo a la compra de unidades de vivienda construidas;


- b) establecer formas de selección de beneficiarios mediante puntaje, en reemplazo de la modalidad anterior por sorteo, que buscaba una mejor focalización social;
- c) indexar mensualmente el capital del préstamo por UVA, sin considerar la evolución de los salarios; y
- d) fijar diferentes topes para los subsidios a las familias, en función de su capacidad de pago.

El primer llamado con estos nuevos términos se realizó a mediados de 2016 y se inscribieron 113 838 solicitantes, de los cuales se seleccionaron 25 000 para iniciar los trámites de crédito en los bancos habilitados. Sin embargo, las nuevas condiciones para la indexación de la deuda hicieron que, de los seleccionados, sólo avanzaran unos 3000 en la presentación de nueva documentación, y hasta diciembre pasado sólo tres familias habían completado los trámites y firmado el contrato de préstamo y subsidio. Ante el fracaso del primer llamado, hacia fines de 2016 las autoridades abrieron una segunda etapa en la que se inscribieron 60 633 solicitantes (algo más de la mitad que en la etapa anterior) y en la cual también se seleccionaron 25 000 familias para pasar a la siguiente fase. Los magros resultados alcanzados hicieron que a principios de 2017 se implementaran nuevas reformas reincorporando la modalidad de construcción y ampliando el plazo de los créditos a treinta años.

La alianza Cambiemos bloqueó el avance parlamentario de dos proyectos de ley dirigidos a mejorar la situación habitacional de importantes grupos de población. Por un lado, y luego de su aprobación por unanimidad en el Senado, se paralizó el tratamiento del Proyecto de Ley de Alquileres y Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación (S-894/16). Este proyecto busca beneficiar a unos 6,5 millones de inquilinos y reglamenta, para protegerlos, un grupo seleccionado de artículos del Código, como la duración de los contratos y la forma de indexación. A la fecha de cierre de este Informe el bloque oficialista en la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo presentaron un proyecto de ley alternativo que contiene modificaciones al aprobado en el Senado. Por el otro, el oficialismo dejó sin tratamiento el proyecto de la Ley Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar (0012 - PE - 15/ OD 2534), impulsado por el gobierno anterior y aprobado en primera instancia por la Cámara de Diputados. La iniciativa supondría un gran avance para todas aquellas familias que aún tienen vulnerado el derecho a la seguridad de tenencia del inmueble que ocupan.



La gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo y los derechos vulnerados de la población

La Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) es un territorio de características excepcionales. Con casi 80 km de largo y más de 4 millones de habitantes –de los cuales 500 000 viven en villas y asentamientos precarios–, atraviesa un área extendida del sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. La combinación de un crecimiento económico y productivo contaminante con una expansión urbana librada al mercado generó un pasivo ambiental y urbano nocivo para la salud y la calidad de vida de la población. Frente a la gravedad y magnitud del problema, un grupo de vecinos presentó una demanda judicial en 2004, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación obligó en 2008 al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la CABA a recomponer la situación ambiental de la cuenca y a tomar medidas de prevención. Para ello, en 2006 las jurisdicciones crearon por ley la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar), que elaboró y aprobó en 2010 un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), con catorce líneas de acción. Sin embargo, el plan no dio resultado. Durante 2016, la Acumar transitó por una crisis política continua, que se puso en evidencia en la audiencia pública citada por la Corte el 30 de noviembre. Para cumplir con el fallo del máximo tribunal, Acumar debe poner en marcha políticas que transformen los procesos de desarrollo socioterritorial. Se requiere una perspectiva de derechos humanos para identificar los derechos económicos, sociales y ambientales vulnerados y así rediseñar los programas, las acciones, los indicadores y el cronograma de cumplimiento de metas (exigidos por la Corte) con una mirada integral e integradora. La Acumar debe ser capaz de coordinar la compleja relación entre catorce municipios, el gobierno provincial, la capital del país y los múltiples organismos dependientes del gobierno nacional. Esto supone rehacer los acuerdos políticos entre las jurisdicciones para que sus gestiones se articulen teniendo como guía los objetivos del fallo y los derechos de la población. 

4. Conclusiones y escenarios

La pobreza, la desigualdad y la informalidad son las principales problemáticas socioeconómicas que la Argentina ha tenido a lo largo de su historia: salvo determinados períodos, su estructura social, política e institucional está basada en un modelo de libremercado y en una distribución de recursos desigual que benefició a los sectores minoritarios con alta renta y capacidad para garantizar su reproducción. En este contexto, el objetivo central de una política de desarrollo con un enfoque de derechos debe consistir en alcanzar la mayor igualdad posible mediante formas activas, como condición necesaria para lograr la inclusión social y la eliminación de la pobreza. Una política pública con este enfoque debe buscar el pleno empleo, con trabajo de calidad, acceso universal a los servicios básicos y a un hábitat digno, y construir un sólido sistema de protección social.

En 2016 y 2017, se produjeron serios retrocesos en los derechos económicos y sociales debido a decisiones del gobierno nacional basadas en la ampliación de los privilegios de sectores económicos reducidos con los cuales se construyeron las alianzas que hoy estructuran el poder político. En medio de una fuerte recesión, las ganancias de estos sectores sólo pueden maximizarse con iniciativas que restrinjan derechos. Las distintas medidas de política pública expresan la orientación de un modelo económico que propicia un patrón de acumulación más injusto, centrado en beneficios para los sectores agropecuario, minero, energético y financiero. Así, la brecha de ingresos se amplió porque, en el contexto de estas políticas, los sectores más vulnerados perdieron poder adquisitivo de manera más acelerada que los de mayores recursos, gracias al efecto combinado de la caída de la actividad económica, la inflación, la reducción de las horas y las fuentes de trabajo, y la baja en los subsidios (sobre todo de los servicios públicos).

La profundización anunciada del modelo vigente supone mayores restricciones en materia laboral así como en el poder adquisitivo y la inaccesibilidad a un hábitat digno, mientras se amplía la rentabilidad extraordinaria de los sectores concentrados de la economía. La integración de los elencos y el programa del gobierno actual tienen puntos de contacto con el paradigma del “nuevo *management* público”, que traspoló principios y lógicas del sector privado a la gestión pública en los modelos neoliberales de reforma, subestimando la especificidad del Estado y su administración. Junto con esta perspectiva ideológica y las trayectorias profesionales que de ella se derivan, se reivindica una su-

puesta despolitización como condición de eficiencia, cuando en realidad se están desconociendo los derechos e intereses en conflicto.

Mientras que el gobierno asume que el impacto negativo de sus políticas en los sectores medios y bajos es un costo necesario para la “rectificación del rumbo” de la economía, se vuelve a poner en el centro del debate la desigualdad como uno de los conflictos estructurales de la Argentina. En tanto los derechos económicos, sociales y culturales son inescindibles de los derechos civiles y políticos, los retrocesos en esta materia impactan negativamente en la calidad de la democracia. Como sostiene uno de los más reconocidos especialistas:³³

La exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo [...] impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles.

33 V. Abramovich, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista Sur*, vol. 6, n° 11, diciembre de 2009.