

La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales

Social Assistance in the Macrista Period: A Characterization of Non-Contributory Pensions

Manuel Mallardi y Emiliano Fernández

Manuel Mallardi es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro del Centro Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas, Argentina.
E-mail: manuellmallardi@gmail.com

Emiliano Fernández es becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
E-mail: emilianofernandez33@gmail.com

resumen

El artículo se plantea el objetivo de caracterizar la política hacia las pensiones asistenciales no contributivas durante el período macrista, con especial énfasis puesto en las pensiones por invalidez laboral. Argumentamos que aquella política, a pesar de los intentos del gobierno nacional, sostuvo el nivel masivo de cobertura heredado de la etapa kirchnerista, y que, a cambio, sí sufrió alteraciones en la estructura y lógica administrativa. También sostenemos que, a pesar de estas alternaciones, continuó su reproducción, lo que caracterizamos como un modo de gestión difuso de esta política. En términos metodológicos, el trabajo descansa en fuentes escritas, principalmente leyes, decretos e informes oficiales, como así también en estadísticas puestas a disposición por distintas instancias gubernamentales.

summary

The article aims to characterize the policy towards non-contributory assistance pensions during the macrista period, with special emphasis on pensions for work-related disability. We argue that that policy, despite the attempts of the national government, continued to maintain the massive level of coverage inherited from the Kirchner era, and that, in return, it did suffer alterations in the structure and administrative logic. We also argue that, despite these alternations, continue to reproduce what we characterize as a diffuse mode of management of this policy. In methodological terms, the work is based on written sources, mainly laws, decrees and official reports, as well as on statistics made available by various governmental bodies.

palabras clave

pensiones no contributivas asistenciales / política asistencial / período macrista

keywords

non-contributory assistance pensions / social assistance / macrista period

1. Introducción

Las pensiones no contributivas (PNC) hunden sus raíces en la política social del primer peronismo, se desarrollan a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y en las últimas dos décadas se consolidan como parte central de la política asistencial nacional. En efecto, las pensiones asistenciales crecieron exponencialmente durante la etapa kirchnerista, al calor de un proceso de recomposición del orden político tras la crisis de acumulación y dominación de principios de siglo. Durante este período, las PNC de conjunto representaron en promedio el 68% del presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mientras que hacia 2017, antes de que cambiaran de organismo, representaron el 74% del presupuesto asignado a ese Ministerio.¹ Estos simples datos revelan la centralidad de las pensiones en la política asistencial nacional actual. En otros términos, muestran hasta qué punto la caracterización y explicación de esa política asistencial no puede prescindir de una caracterización y explicación de las PNC.

En este marco, el objetivo de este trabajo es caracterizar la política de pensiones asistenciales durante la etapa macrista, con el énfasis puesto en las pensiones por invalidez laboral.² Nos preguntamos centralmente cuál es el modo de gestión que se adopta en esta etapa. El planteo metodológico descansa en fuentes escritas, principalmente leyes, decretos e informes oficiales, como así también en estadísticas puestas a disposición por distintas instancias gubernamentales.

2. La antesala: las pensiones no contributivas asistenciales en el kirchnerismo

La política asistencial nacional se reestructuró de forma drástica para responder a los desafíos que impuso al Estado y a la burguesía la crisis de dominación política abierta tras las jornadas insurreccionales de fines de diciembre de 2001. En el marco de un proceso de recomposición del orden político iniciado por el gobierno de Duhalde desde comienzos de 2002, la política asistencial se reorganizó gradualmente en base a tres vectores generales: la masificación, la centralización y la territorialización (Mallardi y Fernández, 2022). Dichos vectores no fueron fruto de un plan racional –un “modelo”– orquestado desde la cima estatal con lúcido afán hegemónico y, mucho menos, con bríos de gracia benefactora, sino sencillamente el resultado de respuestas adaptativas del personal político a la nueva relación de fuerzas creada por el alza de la lucha de clases y su capacidad para bloquear la vía deflacionaria de salvataje de la convertibilidad y, con ello, hacer estallar el modo de dominación anudado a la disciplina monetaria (Bonnet, 2008). Aquellos vectores generales expresaron la forma concreta en la que la política asistencial se adaptó a la nueva coyuntura, en busca de responder tanto a la necesidad de articular consenso político en la clase trabajadora pobre de condición sobrante para las necesidades medias de la acumulación capitalista (Marx, 2009), como al mismo tiempo a la necesidad de sostener los atributivos productivos básicos de esa población (calificación y preservación físico-biológica mínimas) para los distintos requerimientos de esa misma acumulación expresados en el mercado laboral.

En este movimiento general de la política asistencial hacia la masificación, centralización y territorialización, como parte de un proceso más amplio de recom-

posición política basado en la incorporación selectiva y limitada de demandas sociales (Piva, 2015) es donde debemos situar los cambios en el modo de gestión de las pensiones asistenciales. Por un lado, en agosto de 2003, mediante el Decreto N°583, que quita el cupo existente para pensiones por vejez y, luego, en 2004, cuando se extiende ese criterio para el resto de las pensiones asistenciales, se establece una asignación presupuestaria flexible, cuyo criterio de asignación de las pensiones asistenciales deja de estar asociado a un cupo predefinido y se justifica por la sola presencia de alguno de los tres motivos previstos en las normativas.³ Así, tal como se afirma en varios documentos oficiales, se deja de lado el criterio de alta por baja (Kirchner, 2007 y 2010).⁴ Además, en lo que respecta a pensiones por invalidez laboral, se produce una mayor ponderación de los criterios socioeconómicos en relación a los médicos, donde la evaluación de la “vulnerabilidad social” de los/as posibles beneficiarios/as relativiza el porcentaje legalmente determinado del 76% de invalidez, lo cual torna más asequible el acceso a la prestación. Esto sucede incluso con la presencia de distintas patologías no directamente invalidantes, tales como el VIH, celiacía o diabetes, entre otras, donde los aspectos considerados tenían que ver con las dificultades de acceso al empleo formal o al alto costo de tratamientos y/o alimentos. Por otro lado, se fortalece la estructura administrativa destinada a la atención de potenciales personas beneficiarias a través de la expansión de los CAL (Centro de Atención Local).

El principal resultado de estos cambios administrativos es el proceso de gradual masificación de las pensiones asistenciales, principalmente de las pensiones por invalidez laboral. Así, tomado de punta a punta el período 2003-2015, las pensiones asistenciales de conjunto pasaron de contabilizar 179 mil a contabilizar 1,4 millones, es decir, un incremento del 685% en su nivel de cobertura. Este crecimiento se explica básicamente por el incremento de las pensiones por invalidez laboral, que en el mismo período pasaron de 80 mil en 2003 a 978 mil en 2015, es decir, se multiplicaron por trece.⁵ Como reflejo presupuestario de este proceso, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales pasó de representar el 0,16% del PBI en el año 2003 a representar el 0,89% del PBI en el año 2015.

Aquel proceso de masificación de las pensiones asistenciales también implicó en los hechos una amplificación y consolidación de un modo de gestión difuso de las prestaciones previo al propio kirchnerismo. Nos referimos a que las pensiones por invalidez laboral confunden bajo una misma prestación a personas discapacitadas que no poseen incapacidad laboral (que poseen, incluso, el derecho de trabajar) y a personas pobres con enfermedades crónicas que tampoco poseen incapacidad laboral y personas que efectivamente poseen dicha incapacidad.⁶ Se trata de un modo de gestión difuso que iguala *de facto* un abanico diverso de situaciones sociales y/o médicas bajo una misma prestación asistencial. Este carácter difuso del modo de gestión de las pensiones asistenciales es un rasgo central que se reprodujo en escala ampliada durante el kirchnerismo y que durante el macrismo jugaría un papel clave.

3. Las pensiones asistenciales en la etapa macrista

La etapa macrista estuvo signada por el ajuste fiscal y monetario que buscó relanzar las condiciones de acumulación de capital en franco deterioro desde el año 2012, cuando comenzó una fase de estancamiento económico con el agotamiento de las condiciones locales e internacionales que habían posibilitado el ciclo de recuperación y crecimiento económico desde mediados de 2002. Los primeros dos años del gobierno macrista se caracterizaron por un intento de ajuste fiscal y monetario que se topó con dos obstáculos: por un lado, la carencia de crisis abierta a sus espaldas que legitimara el ajuste y, por otro lado, la resistencia social a dicho ajuste, que alcanzó su máxima expresión en la movilización contra la reforma previsional hacia fines de diciembre de 2017. El bloqueo popular al ajuste durante esos años obligó al gobierno a limitar el nivel de ajuste fiscal previsto y al endeudamiento externo como forma de diferirlo hacia adelante. Esta dinámica se interrumpe con la salida masiva de capitales que comienza en abril de 2018, donde además la fase de estancamiento da paso a la fase de crisis económica abierta (Piva, 2019). A partir de este momento, con la espiral de devaluación y aumento de la dinámica inflacionaria se produce un fuerte ajuste sobre los salarios, que será acompañado desde el Estado vía la licuación del gasto público, lo que afectó el conjunto de los ingresos populares. Cortado el financiamiento privado, el 20 de junio de 2018 el FMI aprobó un Acuerdo Stand-By con el país, que reforzó la política de ajuste fiscal y monetario.⁷ Son estos dos últimos años de la etapa macrista cuando se lleva a cabo un fuerte ajuste sobre el trabajo, resultado de la propia dinámica objetiva de la crisis, pero apuntalado desde el Estado, en correlación a un proceso de desmovilización obrera y popular que impuso escaso límite a dicho ajuste.⁸

3.1. La búsqueda del ajuste en las pensiones de invalidez laboral

Es en el marco de aquella dinámica económica y política que debemos situar la política macrista hacia las pensiones asistenciales. Así, como parte del imperativo de ajuste fiscal y de la disputa simbólico-política en torno a la transparencia institucional frente al anterior gobierno y la ahora oposición peronista, en junio de 2017 el MDS definió aplicar de forma taxativa los criterios establecidos en la Ley N° 13.478 para evaluar las nuevas solicitudes de pensiones por invalidez laboral, como así también las ya entregadas en el período anterior. La decisión se vinculó, en la retórica oficial, a la necesidad de evaluar y transparentar las pensiones por “discapacidad” otorgadas durante el gobierno kirchnerista. El entonces presidente de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, Guillermo Badino, expresamente sostenía el manejo “corrupto” de las pensiones asistenciales durante el período anterior. En ese sentido, destacaba el “manejo clientelar y de forma muy irresponsable entregando pensiones a personas que no reunían los requisitos” (*Télam*, 13/06/2017). Incluso afirmó, sin pruebas que lo sustentase, que se habían realizado entregas de pensiones en locales partidarios, que se vendían los certificados médicos y/o que se mentía en los porcentajes de discapacidad (*El País*, 14/06/2017).

Por otro lado, además del supuesto manejo clientelar en el otorgamiento de pensiones por invalidez laboral, el discurso macrista se enfocó en la flexibilización kirchnerista de los criterios de admisibilidad legalmente previstos. Se destacaba que por normativa no se trataría de una prestación para personas con algún tipo de discapacidad, sino para aquellas que presentasen invalidez laboral grave y permanente. A modo ilustrativo de esta posición, Badino afirmaba que las bajas fueron a personas que no eran inválidas, sino que presentaban cierto grado de discapacidad. Particularmente, decía que “una persona con Síndrome de Down no es sujeto de derecho de esta pensión. Puede trabajar si lo deseara, quizás le pueda caber la Asignación Universal por Hijo” (*Perfil*, 13/06/2017). De este modo, el gobierno de Cambiemos partía de plantear la distinción conceptual entre discapacidad e invalidez laboral y sostenía que según la legislación vigente no existen pensiones por discapacidad, sino por invalidez laboral. En el año 2018, desde la recientemente creada Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), se afirmaba al respecto:

Las diferencias registradas en el otorgamiento de PNC entre el año 2015 y los posteriores, derivan de que el gobierno anterior entregaba pensiones no contributivas por invalidez laboral a personas que no reunían los requisitos mínimos fijados en la normativa que rige la materia (Ley N° 13.478 y su Decreto Reglamentario N° 432/97), habiéndose detectado numerosos casos en los cuales quienes recibían pensiones no cumplían con ninguna de las condiciones detalladas en el apartado 1° de las Normas Reglamentarias para el Otorgamiento de Pensiones a la Vejez y por Invalidez (Anexo I del Decreto N° 432/97) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 110).

En consecuencia, se planteaba:

Frente a la irregularidad de la situación descripta, desde diciembre 2015, el Poder Ejecutivo Nacional comenzó un proceso virtuoso por el cual las pensiones no contributivas se otorgan sólo a aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, asegurando que los recursos lleguen a quienes legalmente corresponde la percepción del beneficio (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 110).

De esta forma, aquella homogenización en el tratamiento de situaciones sociales y/o clínicas diferentes bajo una misma prestación por invalidez, profundizada en la etapa kirchnerista, se convirtió en el principal argumento del intento macrista de recortar las pensiones asistenciales a tono con una política de ajuste fiscal, por un lado, y de transparencia/racionalización a tono con una política de modernización de la administración pública por el otro. Así, desde el Ministerio de Desarrollo Social conducido por Carolina Stanley se avanzó en una política de suspensión de pensiones por invalidez laboral. Si tomamos los datos proporcionados por los informes de la Jefatura de Gabinete de la Nación, durante el período comprendido entre diciembre de 2015 y julio de 2018 se dio de baja un total de 172.719 pensiones por invalidez, de las cuales 41.740 fueron restituidas. Como muestra el

Cuadro 1, si se descartan los tres primeros motivos de baja –fallecimiento, renuncia y migración–, aquella definición política implicó 64.679 bajas iniciales, 41.581 restituciones y 23.098 bajas finalmente confirmadas.

**Cuadro 1. Pensiones por invalidez suspendidas y restituidas según motivo
Período diciembre 2015-julio 2018⁹**

Motivo	Suspensiones iniciales	PNCA restituidas	Suspensiones confirmadas
Fallecimiento/presunto fallecimiento	34.422	65	34.357
Renuncia del titular	4.909	57	4.852
Opción otro beneficio ANSES (PUAM/moratoria)	68.709	37	68.672
Titular sin discapacidad reglamentaria	3.513	3.194	319
Titular con patrimonio*	7.140	3.243	3.897
Titular con amparo familiar	2.724	2.685	39
Cónyuge con beneficio	20.918	16.943	3.975
Titular con empleo	10.918	6.206	4.712
Otro beneficio	8.494	2.549	5.945
Titular con meses impagos consecutivos sin causa justificada	10.561	6.541	4.020
Otros	411	220	191
Total	172.719	41.740	130.979

* Este criterio se define por la tenencia de automóvil modelo 2013-2017.

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados en Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 112.

En definitiva, la intención de recorte de pensiones de invalidez laboral previamente otorgadas solo logró 64 mil bajas, pero incluso esa cifra se vio mermada porque debieron restituir 41 mil, por lo que el saldo final de la cruzada racionalizadora fue la magra cifra de 23 mil pensiones suspendidas.

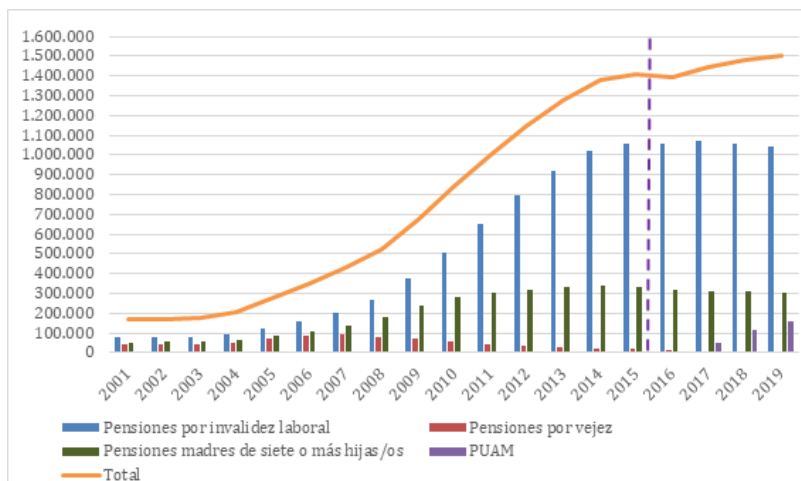
Esta incapacidad del gobierno nacional de avanzar sobre las pensiones asistenciales se explica por el bloqueo político y social. Hacia el mes de junio de 2017, el rechazo a las suspensiones articuló a la oposición política y parlamentaria, al sindicalismo, a las asociaciones de defensa de los derechos de las personas disca-

pacitadas y a la Comisión de las Personas con Discapacidad del Arzobispado de Buenos Aires. A este amplio arco de impugnación se le sumó la movilización del 15 de junio en protesta por las medidas del Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, también se debe considerar el recurso de amparo de alcance nacional presentado por la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI) para unificar los reclamos individuales en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia. Este reclamo colectivo, que buscó no fragmentar las resoluciones judiciales por distrito, tuvo un primer fallo positivo en septiembre del mismo año, cuando la jueza federal Adriana Cammarata dictó la inmediata restitución de las prestaciones dadas de baja desde enero de 2016 sin que mediara resolución previa fundada en un mecanismo que garantice el debido proceso (que incluye el derecho de ser oído, ofrecer y producir prueba, y obtener una decisión fundada). Posteriormente, en noviembre del mismo año, se consigue otro fallo positivo tras el rechazo de la Cámara Nacional de la Seguridad Social a la apelación que había realizado el gobierno nacional al anterior fallo. En este último fallo ratificatorio, la jueza Nora Carmen Dorado y el juez Luis René Herrero, plantearon que, por tratarse de “derechos alimentarios e irrenunciables” de las personas con discapacidad, esas pensiones debían ser restituidas. Al mismo tiempo, los jueces consideraron que la suspensión de las pensiones “vulnera derechos a la vida autónoma, la salud, la vivienda, la educación y la dignidad inherente a la persona humana” (*Clarín*, 15/06/2017; *Página/12*, 12/11/2017).

Esta impugnación política no solo dio lugar a la marcha atrás del gobierno nacional con parte de las suspensiones de las pensiones, sino que empujó a un conjunto de cambios en la estructura y lógica administrativa que analizaremos en el próximo apartado. Antes de pasar a ello, revisemos qué sucede finalmente con el nivel de cobertura de las pensiones asistenciales durante la etapa macrista: ¿la masividad que adquirió durante el kirchnerismo fue revertida? ¿Qué dinámica finalmente asumió?

En el siguiente gráfico, vemos la evolución general de las pensiones asistenciales y la evolución de cada una de sus modalidades particulares.

**Gráfico 1. Evolución de Pensiones Asistenciales por cantidad de personas beneficiarias
Período 2001-2019**



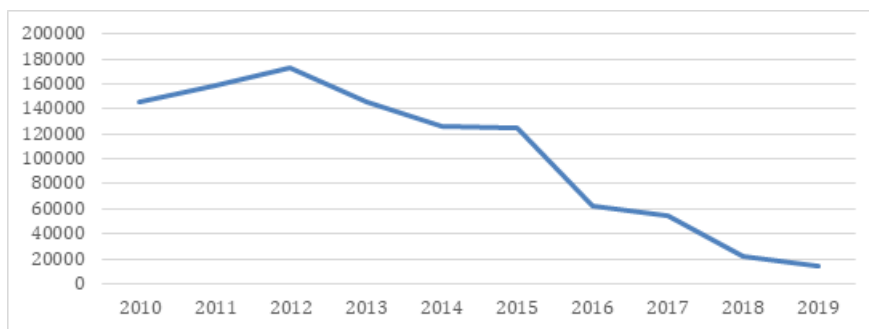
Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por ANSES. Los valores de las pensiones de invalidez, madre de siete o más hijas/os y vejez corresponden a un promedio anual, los valores de la PUAM corresponden a los meses de diciembre de cada año seleccionado.

Este gráfico nos permite analizar la dinámica de las pensiones asistenciales durante la etapa macrista en perspectiva histórica y en unidad, es decir, considerando el conjunto de sus modalidades. En primer lugar, observamos que de conjunto las pensiones asistenciales crecen: suman, entre 2016 y 2019, 94.566 personas beneficiarias y alcanzan un total de 1.503.578 personas beneficiarias. Este crecimiento se debe exclusivamente al incremento de la PUAM¹⁰, que entre 2016 y 2019 llega a la cifra de 156.763 personas beneficiarias. De este modo, compensa no solo la caída durante el mismo período de las pensiones por vejez a las que directamente sustituye (para 2019 solo quedan 2.020 beneficiarias/os de esta prestación), sino que también contrapesa la disminución durante el mismo período de las pensiones para madres de siete o más hijas/os, que caen a 28.547 beneficiarias, y de las pensiones por invalidez laboral, que caen a 18.374 personas beneficiarias. Es decir, el ajuste más importante en pensiones se realiza en aquellas destinadas a madres de siete o más hijas/os, o sea, donde menos se colocó el ojo de la opinión pública.

Si quitamos por un momento del análisis la PUAM, más que con un leve crecimiento del conjunto de las pensiones asistenciales nos encontramos con un leve descenso, motorizado por la caída de las pensiones por invalidez y por aquellas destinadas a madres de siete o más hijas/os. En total, suman una caída de 33.650 beneficiarias/os. Es decir, una retracción que está lejos de revertir el nivel de ma-

sividad alcanzado en la anterior década: las pensiones asistenciales continuaron sosteniendo un gran piso de cobertura, por encima del millón cuatrocientos mil personas beneficiarias. Por lo tanto, es posible plantear que la tendencia durante este período es fundamentalmente de estancamiento/consolidación del nivel de cobertura del conjunto de las pensiones.¹¹ Dicho esto, más allá de la tendencia general dada por un análisis que toma de punta a punta el período 2016-2019, el período 2016-2017 nos indica un incremento de las pensiones de invalidez laboral (15.085 beneficiarias/os más), mientras que el período 2018-2019 nos marca la fuerte caída de esta modalidad de pensiones (se caen 33.459 beneficiarias/os). El descenso en este período coincide con la apertura del proceso de crisis económica y con el avance del ajuste fiscal. Esto, además, se manifestó en la dinámica que asumió el otorgamiento de pensiones por invalidez laboral, o sea, el número de pensiones aprobadas por año. Este número cae sensiblemente, como marca el Gráfico 2. Aunque es un proceso que comienza en 2012, cuando se otorgaron 172.415 beneficios, observamos cómo el año 2016 y, principalmente, el año 2018 testifican una fuerte caída de pensiones aprobadas, cuando solo se otorgan 22.301 pensiones. Es decir, en la base del proceso de estancamiento en el nivel de cobertura se encuentra este proceso de progresivo descenso en el otorgamiento de las solicitudes de pensión por invalidez laboral, modalidad que, como dijimos, había motorizado el crecimiento en la anterior década.

**Gráfico 2. Evolución PNCA por invalidez otorgadas
Período 2010-octubre 2019**

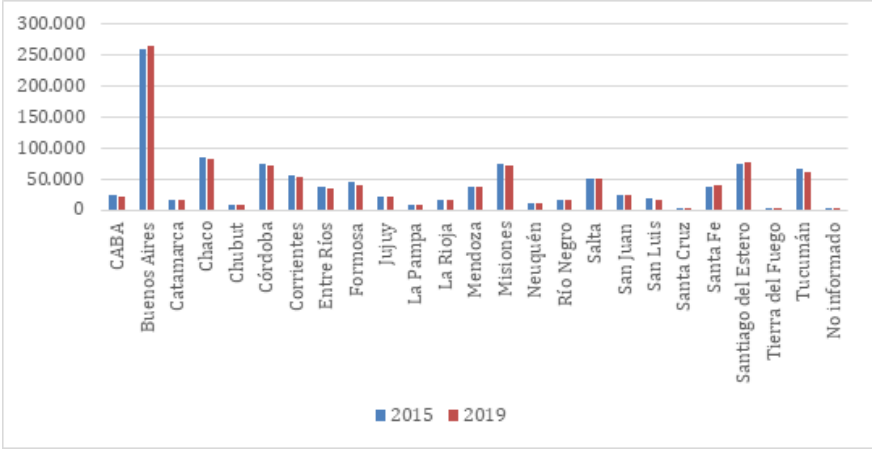


Fuente: elaboración propia en base a Informes Jefatura de Gabinete de Ministros N° 114 (2018), 118 y 124 (2019).

Por último, si tomamos en consideración la distribución provincial de la evolución de las PNCA por invalidez laboral, observamos que las regiones más afectadas por las bajas son el litoral y el noroeste. En la primera de estas regiones, se

destacan las bajas de 4.633 pensiones en Formosa, 3.116 en Misiones, 2.987 en Corrientes y 2.237 en Chaco. Por su parte, en el noroeste, la provincia más afectada fue Tucumán, con un total de 3.682 bajas.

**Gráfico 3. Evolución de las pensiones por invalidez laboral por provincia
Período 2015-2019**



Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados por ANSES.

Antes de pasar al análisis de la estructura y lógica administrativa, revisemos una variable más, importante para completar la caracterización de las pensiones asistenciales: la dinámica de sus montos reales en el período.¹² Entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, las pensiones de invalidez laboral y vejez incrementaron su monto real en 0,7%, las de madres de siete o más hijas/os lo hicieron en un 0,8% y la PUAM en un 1,4%. Entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019, las pensiones por invalidez laboral y vejez descendieron en sus montos reales un 13,7%, las pensiones de madres de siete o más hijas/os lo hicieron en un 18,3% y la PUAM en un 15,6%.¹³ Es decir, mientras los dos primeros años el conjunto de las pensiones asistenciales conservaron en términos generales su valor real (aunque pueden haber existido oscilaciones a la baja y a la suba entre los meses de diciembre de cada año), en los últimos dos años experimentaron una fuerte depreciación en el marco de la crisis económica, el recrudescimiento de la dinámica inflacionaria y la licuación del gasto público.

3.2. Estructura y lógica administrativa de las pensiones asistenciales

En paralelo a la orientación política que buscaba el recorte de las pensiones por invalidez laboral y que desató aquella oposición social y política, el Decreto

N° 746 del 25 de septiembre de 2017 establecía la migración a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la tramitación, otorgamiento, liquidación y pago de las pensiones por vejez, de madres de siete o más hijas/os, de leyes especiales y de pensiones graciables otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación. Ya la ANSES era también el organismo encargado de gestionar la PUAM desde el comienzo de su implementación en octubre de 2016. Al mismo tiempo, este proceso supuso la virtual desaparición de los Centros de Atención Local (CAL), hasta ese momento gestores de las PNC (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 109). Como correlato de esta desarticulación de los CAL debe mencionarse el despido o reubicación de trabajadoras/es pertenecientes a dicho espacio ocupacional.

Estas medidas que expresan la cada vez mayor centralidad de la ANSES en la gestión de la política asistencial argentina se inscriben, a su vez, en la gradual búsqueda de construir una ventanilla única de acceso a las prestaciones sociales. Este proceso se profundizó con la sanción del Decreto N° 339, de abril de 2018, que formalizó la implementación de un modelo de gestión unificada denominado ventanilla única social, que se plantea regido, según la normativa mencionada, por los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia.¹⁴ En septiembre de 2017, unas semanas antes de que se produjera aquel traspaso de todas las pensiones no contributivas –a excepción de las de invalidez laboral– a la ANSES, se crea la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) mediante el Decreto N° 698. La ANDIS absorbe la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS). El nuevo organismo, dependiente de Presidencia de la Nación, tiene entre sus funciones la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las Leyes N° 25.869¹⁵ y N° 26.928¹⁶ en todo el territorio nacional. No obstante, si bien la ANDIS se constituyó en el organismo responsable de la gestión de las pensiones por invalidez laboral, la ANSES comenzó a ser el efector responsable de los inicios de trámite, aunque sin la conformación de los equipos técnicos que el proceso requería. En función de la presencia de ANSES en el territorio nacional, se planteó que esta desconcentración potenciaría un proceso de agilización para realizar los trámites (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 114). De este modo, el acceso a las pensiones de invalidez laboral quedó entre dos organismos nacionales, lo que implicó un limbo institucional, que se tradujo en crecientes dificultades para realizar los trámites de su gestión.

Como sugerimos más arriba, la restitución de algunas de las pensiones de invalidez laboral suspendidas no fue la única respuesta del gobierno al proceso de conflictividad abierto tras el intento de recorte de pensiones. Tal como señala el Informe de Jefatura de Gabinete N° 115, en el año 2018, la ANDIS plantea estar “trabajando en adecuar la legislación para no vulnerar los derechos de los menores de edad y otorgarles eventuales beneficios respetando las leyes vigentes. En esta ocasión no se van a notificar de incompatibilidades a menores de edad” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 115). En igual sentido, en el Informe

N° 116 se informa que, frente a la recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (CESCR-ONU) se procederá a “restituir las pensiones canceladas con afectación del debido proceso, suspendiendo el Decreto 432/97”. A su vez, se señala que “todas aquellas pensiones no contributivas por invalidez previstas en el Decreto 432/97 y que fueron suspendidas en el año 2017, han sido restituidas, a excepción de aquellas en las cuales los beneficiarios hubieren renunciado el beneficio o se encontraren fallecidos” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 116).

Por otra parte, también desde 2018 la ANDIS construye un andamiaje normativo y burocrático que permite “racionalizar” la impronta inaugurada apenas asumido el gobierno. Así, en septiembre de ese año, con el argumento de brindar claridad y transparencia para que el derecho llegue a quienes realmente les corresponde, la ANDIS aprueba la Resolución N° 268, que establece un circuito administrativo de notificación de incompatibilidades. De este modo, se configuró un procedimiento administrativo y de control de notificación de las incompatibilidades previstas en los Decretos Reglamentarios del art. 9 de la Ley N° 13.478, donde previo a la baja del beneficio las personas presuntamente afectadas por las incompatibilidades podían presentar un descargo y documentación anexa para solicitar su continuidad. Con esta medida, se buscó responder a una de las principales críticas y demandas judiciales que se le había realizado al impulso de recorte en 2017, a saber, la ausencia del debido proceso para cancelar prestaciones adquiridas.

En el mismo tren de medidas, la Resolución N° 39 de febrero de 2019 aprueba un nuevo Formulario Certificado Médico Oficial (CMO) correspondiente a las Pensiones no Contributivas por Invalidez instituidas en el artículo 9 de la Ley N° 13.478, con la descripción “Certificado Médico Oficial por Invalidez” y el acrónimo “FOCME” para la designación del documento en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Asimismo, en el marco del proceso de modernización del Estado, mediante la Resolución N° 44 del 6 de febrero de 2019, se aprobó la implementación del nuevo “Circuito Administrativo de Renovación de Certificados Médicos Oficiales” a través del Sistema de Trámite a Distancia (TAD) para los titulares de la Pensión No Contributiva por Invalidez Laborativa. Esta medida tuvo como objetivo digitalizar la información para dotar de mayor seguridad, agilidad y transparencia al sistema y poder atender mejor a los pensionados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019, Informes N° 117 y 118).

Finalmente, en abril de 2019 se aprobó la Resolución N° 76/2019, la cual define los criterios para la determinación del estado socioeconómico y de vulnerabilidad de las personas peticionantes atinentes para el otorgamiento, denegación, suspensión y caducidad de las pensiones no contributivas por invalidez. Mientras el Anexo II establece que para evaluar el estado socioeconómico se debe chequear la situación del grupo familiar, considerando: padre-madre, cónyuge-concubino e hijos, el Anexo I establece un proceso valorativo de bienes, propiedades, ingresos y consumos destinado a definir la vulnerabilidad de los peticionantes y de su grupo familiar. En el mismo marco, se avanza en un proceso de digitalización de

la tramitación administrativa, donde se destaca la implementación del Certificado Médico Obligatorio (CMO) Digital.

En paralelo a estos cambios, en abril de 2019 es aprobado un proyecto de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Discapacidad. El proyecto supone un costo total de 761 millones de dólares (de los cuales el BID aporta 685 millones y el país el equivalente a 76,2 millones) y posee como objetivo mejorar la coordinación y accesibilidad de los servicios dirigidos a las personas con discapacidad, así como mejorar la transparencia y eficiencia en el otorgamiento de pensiones.

De conjunto, entonces, durante la etapa macrista verificamos un cambio en la estructura administrativa de las pensiones asistenciales y no contributivas en general, que desarticula la anterior estructura de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales dependiente del MDS y bifurca su gestión: las pensiones por invalidez a cargo de la ANDIS y el resto de las pensiones no contributivas a cargo de la ANSES. Se configuró una orientación racionalizadora que estableció criterios administrativos que buscaron reducir los márgenes de discrecionalidad y la opacidad presente durante la gestión kirchnerista, al mismo tiempo que reflató los criterios políticos más restrictivos contenidos en la normativa de base de las pensiones asistenciales. Posiblemente, estos criterios, establecidos por el macrismo para restringir las pensiones por invalidez a personas que no contaran en sentido estricto con el porcentaje de invalidez laboral y para terminar con su anterior utilización para personas discapacitadas y pobres con afecciones crónicas, expliquen la caída en el nivel de otorgación de pensiones que vimos en el anterior apartado y que decanta en el proceso de estancamiento del nivel de cobertura de la prestación. Esta orientación racionalizadora en base a criterios de eficiencia y transparencia, no obstante, tuvo límites, como lo demuestra el “limbo institucional” en el que quedaron por un tiempo las pensiones por invalidez, que dependían de dos organismos a la vez (la ANSES y la ANDIS). Por otro lado, el intento de racionalización se sostuvo, aunque declaraba querer superarlo, sobre la misma base del modo de gestión difuso heredado. Es decir, reprodujo la homogenización de diferentes situaciones sociales y/o clínicas en una misma prestación. Esto se muestra, por ejemplo, en que la ANDIS, un organismo orientado a la discapacidad, se hizo cargo de pensiones de invalidez laboral destinadas supuestamente no a personas discapacitadas, sino inválidas. También se muestra en el hecho de que deben seguir incluyendo en pensiones por invalidez laboral a personas discapacitadas fruto del proceso de resistencia social.

Aun con sus límites internos, la orientación racionalizadora fue base y resultado de la política hacia las pensiones por invalidez laboral del macrismo. En un primer momento, la orientación de racionalización estuvo ligada a la iniciativa de recorte de dichas pensiones y fundamentó aquel intento. Sin embargo, tras la imposibilidad política de avanzar en dicho ensayo, la racionalización se convirtió en la principal respuesta a esa imposibilidad. Esto dejó como saldo una nueva estructura y lógica administrativa sostenida sobre los reflatados criterios restrictivos emanados de la legislación menemista. La orientación racionalizadora se enroló, así, en la

potencia de la primavera macrista, pero también en su impotencia, ulteriormente marchita.

Por último, el saldo de la política macrista hacia las pensiones asistenciales estuvo lejos de ser el resultado de la aplicación de un modelo político –digamos “liberal”– preconcebido de política social. Fue más bien el resultado de un cúmulo sucesivo de ensayos y errores, articulados al calor de límites internos propios del aparato estatal que gestionó y los límites políticos y económicos que la propia dinámica de la coyuntura le impuso. Es decir, por un lado, se enfrentó a los límites internos de un aparato estatal que gestiona de forma contradictoria y difusa las pensiones asistenciales; compelido por su orientación política más general buscó sortear esos límites, pero solo logró correrlos hacia delante tímidamente. Por otro lado, se encontró con los límites que la relación de fuerza social le impuso a su orientación política general y, en particular, a su política hacia las pensiones. Ambos límites, por supuesto, se articularon para que el resultado de sus ensayos y errores no siguiera otro camino que el inevitable: la inercia incremental, lógica, que rige toda política pública en condiciones normales de gestión, es decir, no envuelta en una crisis más o menos profunda que fuerce a su contorsión más o menos brusca que la saque, acaso, de aquel carril inercial.¹⁷

4. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, señalamos que durante la etapa kirchnerista las pensiones asistenciales asumieron dos rasgos centrales: la ampliación de su cobertura como parte de un proceso más amplio de masificación del conjunto de la política asistencial que buscó aportar a la sutura de la crisis de dominación de principios de siglo, y la flexibilización de los criterios de asignación que está en la base inmediata de aquella masificación y que resultó en la profundización de un modo de gestión difuso que mezcla diferentes situaciones sociales y/o clínicas en una misma prestación.

En cuanto a la política macrista hacia las pensiones asistenciales, señalamos que estuvo trazada por un intento de recorte y de racionalización en el marco de una orientación signada por el ajuste que buscó relanzar el proceso de acumulación estancado desde 2012. Los resultados tanto de la iniciativa de recorte como de racionalización de las pensiones estuvieron condicionados por el bloqueo social y político que recibieron, como parte de un bloqueo popular más general al ajuste que fue importante al menos hasta diciembre de 2017. La política macrista no consiguió reducir el nivel de cobertura de las pensiones asistenciales como tenía previsto. Las suspensiones que logró sostener y los nuevos procedimientos administrativos que creó, principalmente desde 2018, como respuesta a las demandas sociales y judiciales, tuvieron como principal efecto frenar el crecimiento que tenían las prestaciones y estancar su nivel de su cobertura.

Por otro lado, la racionalización apuntó fundamentalmente a limitar las pensiones por invalidez laboral a aquellas personas que en sentido estricto presentaran el porcentaje del 76% de invalidez laboral, como exige el Decreto de los años noventa. Así, se buscó restringir su acceso a personas pobres con enfermedades crónicas

y a personas discapacitadas. Este intento de racionalización no logró afectar en términos sustanciales a las pensiones ya otorgadas, pero posiblemente sí logró frenar nuevas otorgaciones basadas en criterios flexibles. No obstante, esta orientación de racionalización que se sostuvo en la búsqueda por aplicar estrictamente la normativa y desandar la flexibilización kirchnerista no desarticuló de fondo el modo de gestión difusa profundizado en la anterior década. Por el contrario, lo reprodujo, al crear un organismo de política hacia personas discapacitadas que tendría la función de gestionar las pensiones por invalidez laboral. Es decir, continuó la equalización de base entre aquellas personas discapacitadas y las personas invalidadas para trabajar. Por qué el macrismo reprodujo este modo de gestión difuso es una de las preguntas que quedan hacia adelante. Se trata de un interrogante que incluso conduce a otros más generales: ¿por qué la política hacia las pensiones por invalidez laboral desde hace décadas confunde personas pobres, personas discapacitadas, personas con afecciones crónicas y personas con invalidez laboral? ¿Por qué y cómo se construyó ese modo de gestión? ¿Cuál es su significado histórico-social objetivo? Son interrogantes pendientes para próximos trabajos.

Referencias

1. Los datos corresponden al presupuesto de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) (Mallardi y Fernández, 2019).
2. Las PNC engloban cuatro categorías: las pensiones asistenciales, las pensiones graciables, las pensiones por leyes especiales y las pensiones a excombatientes de Malvinas. A su vez, las pensiones asistenciales engloban otras cuatro categorías: las pensiones por invalidez laboral, por vejez, por madre de siete o más hijas/os y la PUAM (Pensión Universal por Adulto Mayor). Nuestro trabajo se dedica a estas últimas: las pensiones asistenciales y, dentro de ellas, en especial a las pensiones por invalidez laboral. Para una caracterización de la trayectoria histórica de las PNC, ver Mallardi y Fernández (2019).
3. El Decreto N°432 de 1997, que reglamenta el artículo 9° de la Ley N° 13.478, sancionada en el año 1948, plantea la necesidad de unificar las reglamentaciones de las leyes sobre pensiones a la vejez y para las personas sin suficientes recursos propios e imposibilitadas de trabajar. Particularmente, para el caso de las pensiones por invalidez laboral se establece como requisitos para acceder a una PNC encontrarse incapacitado en forma total y permanente. El criterio de incapacidad total se asocia a una disminución del 76% o más de la capacidad laborativa. Además, se agregan tres criterios para el acceso: i) el no estar amparado el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; ii) no tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo; y iii) no vivir con otros familiares bajo el amparo de entidades públicas o privadas en condiciones de asistirlo y no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia.
4. Este criterio de alta por baja, vigente desde el año 1998, período fiscal siguiente a la sanción del Decreto N° 432/97, es modificado en el año 2003 mediante el mencionado Decreto N° 583, que cambia el Artículo 40 de la Ley N° 25.725 del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, y exceptúa a las PNCA a la vejez de las limitaciones dispuestas en dicha norma. En la Ley N° 25.827, que aprueba el presupuesto nacional para el ejercicio 2004, no aparece mencionada ninguna restricción presupuestaria para el caso de la totalidad de las PNC.
5. Los datos que presentamos aquí difieren sensiblemente de los datos presentados en nuestro anterior trabajo (Mallardi y Fernández, 2019). La razón es que para el presente artículo tomamos los últimos datos publicados por ANSES, que presentan los valores de cobertura anuales como promedio de los valores mensuales, mientras que en el anterior trabajo tomamos datos del mismo organismo donde los valores de cobertura anuales correspondían a los meses de diciembre de cada año. Como para este tra-

bajo requerimos los últimos datos publicados, decidimos homogeneizar la serie hacia atrás, en función de los valores anuales a partir del promedio de los valores mensuales.

6. Este aspecto motivó en el año 2012 una recomendación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas al Estado Nacional para que revise los criterios de accesibilidad a la prestación planteados en el Decreto N° 432/97, en arreglo a lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada en el Congreso Nacional en el año 2008, bajo la Ley N° 26.378).

7. Sobre la aprobación del Acuerdo con el FMI, ver: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>

8. Para una caracterización general del período, ver Piva (2019) y Cantamutto y Constantino (2020). Para una caracterización de la política asistencial, ver Logiudice (2020).

9. En el informe de Jefatura de Gabinete N° 114 se informa que en el período enero-septiembre de 2018 el total de bajas es de 20.215. Debido a que no se cuenta desagregada la información entre las suspensiones confirmadas y reactivadas, este valor no se incluye en el cuadro.

10. En el marco de la Ley N° 27.260, aprobada en junio de 2016 y promulgada en julio de ese mismo año, que crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, se instituye la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo. Esta Pensión está destinada a personas de 65 años de edad o más, argentinos/as nativos/as, por opción o naturalizados/as, que no sean beneficiarios/as de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo. Los/as extranjeros/as deberán tener residencia legal mínima acreditada en el país de 20 años, de los cuales 10 deben ser anteriores a la tramitación.

11. Como dijimos, este rasgo de masividad sostenido en el período macrista por las pensiones asistenciales está en sintonía con otras prestaciones de la política asistencial. Posee como explicación general el nuevo cuadro de relaciones de fuerza que emerge de la insurrección de 2001 y el proceso de recomposición de la clase trabajadora anterior y, principalmente, posterior a aquella insurrección. También posee como explicación, claro, la propia lógica de inercia incremental de las políticas públicas que levita sobre aquella relación de fuerzas general. Esto lo analizamos en profundidad en Mallardi y Fernández (2022).

12. Los montos nominales de las pensiones asistenciales, en pesos y a diciembre de cada año, son los siguientes: pensiones por invalidez laboral y vejez: 4.030 (2016), 5.073 (2017), 6.516 (2018) y 9.847 (2019); pensiones madres de siete o más hijas/os: 5.752 (2016), 7.247 (2017), 9.309 (2018) y 13.314 (2019); PUAM: 4.680 (2016), 5.933 (2017), 7.447 (2018) y 11.254 (2019).

13. Deflactamos en base al IPC-GBA provisto por el INDEC. Tomamos como referencia el mes de diciembre para cada año.

14. Operativamente, según este decreto, la autoridad de ANSES se encuentra facultada para llevar adelante las acciones necesarias para la implementación de la ventanilla única, la cual, se plantea, facilita el acceso a las prestaciones y servicios sociales que se brindan por distintos organismos estatales. Esta propuesta supone, en términos generales, una alteración sustancial en la gestión institucional de la intervención social del Estado, que impulsa una migración de distintas prestaciones, básicamente pertenecientes al MDS, a la ANSES.

15. Establece una asignación mensual para las personas con hemofilia que, como consecuencia de haber recibido tratamientos con homoderivados entre los años 1979 y 1985 inclusive, hubieran sido infectadas con el retrovirus de inmunodeficiencia humana (HIV).

16. Establece que el Estado nacional debe otorgar, en los términos y condiciones de la Ley N° 13.478 y sus normas modificatorias y complementarias, una asignación mensual no contributiva equivalente a la pensión por invalidez para las personas que hayan recibido un trasplante, inscriptos en el Registro Nacional de Procuración y Trasplante, en situación de desempleo forzoso y que no cuenten con ningún otro beneficio de carácter previsional.

17. Sobre la racionalidad de las políticas públicas a partir del ensayo y error, ver Álvarez Huwiler y Bonnet (2019).

Bibliografía

- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2019). Aportes para una crítica marxista de las políticas públicas. En M. Mallardi y E. Fernández (Eds.) *Cuestión Social y políticas sociales* (pp. 107-137). Tandil, Argentina: Ed. Puka.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en la Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Cantamutto, F. y Constantino, A. (2020). Economía política del desarrollo argentino reciente. La etapa Cambiemos. *Revista Plaza Pública*, 23, 89-109.
- Kirchner, A. (2007). *La bisagra. Memoria. Verdad. Justicia. Organización Social*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, A. (2010). *Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- Logiudice, A. (2020). El gobierno de Cambiemos y el “reperfilamiento” de la asistencia social en el periodo 2016-2019. *Revista Plaza Pública*, 23, 110-133.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2019). La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. *Documentos de Trabajo CIEPP*, 103.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2022). La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018. En L. Álvarez Huwiler y A. Bonnet (Comps.), *Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas* (pp. 195-234). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Marx, K. (2009). *El Capital*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina Kirchnerista*. Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2019). Entre la movilización y la institucionalización. La clase obrera ante una nueva crisis. *Bordes. Revista de política, derecho y sociedad*, 3(13), 143-151.

Normativa y fuentes oficiales

- Decreto N° 1454/2005 (25 de noviembre de 2005). Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modifica la Ley N° 24.476. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 1455/96 (12 de diciembre de 1996). Aprueba las estructuras organizativas de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 339/2018 (20 de abril de 2018). Implementación “Modelo de Gestión Unificada - Ventanilla Única Social”. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=309154>
- Decreto N° 357/2002 (21 de febrero de 2002). Aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 432/97 (15 de mayo de 1997). Reglamentación del artículo 9° de la Ley N° 13.478, para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 583/2003 (12 de agosto de 2003). Modificación del Artículo 40 de la Ley N° 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 698/2017 (05 de septiembre de 2017). Creación de la Agencia Nacional de Discapacidad. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Ley N° 13.478 (21 de octubre de 1948). Suplemento variable sobre el haber de las jubilaciones. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=32032>
- Ley N° 23.746 (28 de agosto de 1989). Instituye derecho a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia, para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Ley N° 25.725 (2003). Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2003. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81258/texact.htm>

Ley N° 25.827 (26 de noviembre de 2003). Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 25.869 (06 de febrero de 2004). Establece una asignación mensual para las personas con hemofilia. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 25.871 (21 de enero de 2004). Migraciones. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 25.994 (16 de diciembre de 2004). Crea una prestación previsional anticipada. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 26.378 (21 de mayo de 2008). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000144999/141317/norma.htm>

Ley N° 26.928 (04 de diciembre de 2013). Crea el Sistema de Protección Integral para Personas Trasplantadas. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 27.260 (26 de mayo de 2016). Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Buenos Aires, Argentina www.infoleg.gob.ar

Ministerio de Hacienda. <https://www.argentina.gob.ar/hacienda>

Informe Alterno sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas con Discapacidad, para el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. FAICA, REDI. <http://redi.org.ar/index.php>

Resolución N° 39.

<https://www.erreius.com/Legislacion/documento/20190201074844783/resolucion-39-2019-circuito-de-confeccion-del-certificado-medico-oficial-cmo-correspondiente-a-las-solicitudes-de-pensiones-no-contributivas-por-invalidez>

Resolución N° 76/2019.

Informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 104 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 06 de septiembre de 2017. www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso

Informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 105 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 04 de octubre de 2017. www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso

Informe de Jefatura de Gabinete N° 109 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 25 de abril de 2018. www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso

Informe de Jefatura de Gabinete N° 110 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 23 de mayo de 2018.

https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME_110_HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 112 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 01 de agosto de 2018. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-112-HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 114 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 03 de octubre de 2018.

https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-114-HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 115 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Noviembre de 2018.

https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/informe_115_.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 116 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diciembre de 2016. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-116-HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 117 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 27 de marzo de 2019. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/informe_117_-_hsn.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 118 a Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 10 de

abril de 2019. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME_118_-_HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 124 a Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Octubre de 2019. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-124.pdf

Otras fuentes

Tras la polémica por la decisión oficial. Marcha atrás del Gobierno: vuelven a pagar las pensiones por discapacidad (15 de junio de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/marcha-gobierno-vuelven-pagar-pensiones-discapacidad_0_rk-zQcl7b.html

Tras la polémica. Carolina Stanley: “En 2015 se dieron de baja 168.000 pensiones por invalidez” (14 de junio de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/carolina-stanley-2015-dieron-baja-168-000-pensiones-invalidez_0_Bk9wHNyQZ.html

Ordenan a Desarrollo Social restituir pensiones por discapacidad (22 de septiembre de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/ordenan-desarrollo-social-restituir-pensiones-discapacidad_0_HyN8Y0Mj-.html

Mauricio Macri elimina 160.000 pensiones por invalidez otorgadas por el kirchnerismo (14 de junio de 2017). *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/06/14/argentina/1497471472_604236.html

Sin derecho a recortar las pensiones por discapacidad (12 de noviembre de 2017). *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/75534-sin-derecho-a-recortar-las-pensiones-por-discapacidad>

Las pensiones por discapacidad: otra grieta entre kirchneristas y macristas (13 de junio de 2017). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/las-pensiones-por-discapacidad-otra-grieta-entre-kirchneristas-y-macristas.phtml>

El Gobierno argumentó que busca “transparentar” las pensiones por discapacidad y la oposición cuestiona en el Congreso (13 de junio de 2017). *Télam* <https://www.telam.com.ar/notas/201706/192210-controversia-recorte-pensiones-discapacidad.html>

INDEC: <http://www.indec.gov.ar/>

Proyecto BID:

<https://www.iadb.org/es/project/AR-T1216>

Recibido: 24/05/21. Aceptado: 20/09/21.

Manuel Mallardi y Emiliano Fernández, “La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 39-57.