

Artículos seleccionados

La seguridad social en el centro de la política social argentina. Un recorrido por los últimos treinta años de democracia¹

Lucas Torrice* y Natalia Iriarte**

Fecha de recepción:	7 de marzo de 2014
Fecha de aceptación:	14 de abril de 2014
Correspondencia a:	Lucas Torrice
Correo electrónico:	lucas_1148@hotmail.com

*. Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba. Cátedra: Políticas Sociales del Estado.

** . Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba. Cátedra: Políticas Sociales del Estado.

Resumen:

El presente trabajo está orientado a reflexionar sobre los rasgos actuales de las políticas sociales en Argentina, más particularmente sobre el sistema de seguridad social. Como hipótesis sostenemos que se produce una tendencia a la universalización de las políticas de seguro social desde el 2003 a la actualidad que inscriben una nueva centralidad estatal diferenciándose de las políticas de corte residual características de los noventa. En 30 años de democracia la seguridad social en Argentina se vio atravesada por numerosas transformaciones. Con la recuperación democrática en 1983 el sistema previsional se encontraba en serias dificultades para su sostenimiento desembocando en una grave crisis de financiamiento hacia finales de la década. A causa de esto, en 1993, se plantea una reforma estructural de corte neoliberal cediendo lugar a las privatizaciones y agudizando aún más las desigualdades del sistema. Contrariamente, desde 2003, se inician una serie de modificaciones que no sólo profundizan y amplían

1. Este trabajo surge del equipo de investigación de la cátedra Políticas Sociales del Estado de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba. Equipo dirigido por Cristina González, co dirigido por Rubén Caro e incluyendo como miembros a Nora Britos, Natalia Iriarte, Lucas Torrice y Maxime Tramontana.

el sistema previsional mediante su re-estatización y la profundización de la cobertura, sino también extienden las provisiones en salud e incrementan los ingresos de amplias franjas de la población, universalizando políticas tradicionalmente dirigidas a los trabajadores asalariados registrados y reconociendo como un nuevo sujeto de derechos a los trabajadores informales. De esta manera, buscamos describir las rupturas y las nuevas tendencias que tienen a la previsión social y al ANSES como eje central de la política social actual, produciendo importantes modificaciones en la institucionalidad del conjunto de las políticas sociales argentinas de las últimas décadas.

Palabras clave: Seguro Social - Previsión Social - Universalización.

Resumo

Este trabalho tem por objetivo refletir sobre as características atuais de políticas sociais na Argentina, mais especificamente sobre o sistema de segurança social. Nossa hipótese é que a tendência de apólices de seguro social universal produzidos a partir de 2003 até o presente para registrar uma nova centralidade diferentes políticas estatais características de corte residuais dos anos noventa. Em 30 anos de democracia segurança social na Argentina foi atravessada por numerosas transformações. Com o retorno da democracia em 1983, o sistema de pensões estava em sérias dificuldades por seu apoio levando a grave crise de financiamento no final da década. Devido a isso, em 1993, uma reforma estrutural neoliberal surge dando origem a privatização e agravando as desigualdades do sistema. Por outro lado, desde 2003, uma série de mudanças que não só aprofundar e ampliar o sistema de segurança social através de sua re-nacionalização e aprofundamento início da cobertura, mas também se estendem as disposições relativas à saúde e aumentar os rendimentos das grandes faixas da população, universalizar as políticas tradicionalmente dirigidas aos trabalhadores registrados e reconhecidos como um novo sujeito de direitos dos trabalhadores informais. Desta forma, busca-se descrever as pausas e as novas tendências que têm segurança social e administração nacional de segurança social como central para a política social atual, produzindo mudanças significativas no quadro institucional da política social argentino das últimas décadas.

Palabras chave: Previdência Social, Segurança Social, Universal.

Introducción

Los últimos 30 años de historia democrática en nuestro país han sido testigos de una disputa ideológica que, en la política social, se presenta como una disputa sobre modelos de distribución del bienestar. En este sentido compiten distintos modos de comprender la intervención estatal, al papel del mercado y la familia como instituciones proveedoras del mismo (Esping Andersen; 1993).

Actualmente existe consenso en que la seguridad social forma parte de la constitución de la sociedad y del establecimiento de las bases de convivencia entre sus diferentes miembros, lo que implica que también participa de la fundación del estado (Danani y Beccaria; 2011).

Históricamente “el modelo de protección social argentino se organizó en torno a una integración corporativista que articuló la seguridad laboral con la seguridad social. La dependencia de la inserción laboral formal para el acceso a la protección social constituyó el núcleo de la institucionalidad bienestarista, abarcando las políticas de previsión social, asignaciones familiares, obras sociales, cobertura de riesgos del trabajo y seguro de desempleo” (Britos; 2006).

Los derechos sociales se configuraron como derechos de los trabajadores formales debilitándose el *status* de la ciudadanía frente a las eventuales crisis del empleo. A su vez significó una estructuración fragmentada y diferenciada del sistema de protección social con serias dificultades para

la unificación de los beneficios. Los actores de las diversas ramas de actividad lograban mayores beneficios según su posición estratégica en las tramas productivas y según las correlaciones de fuerza en las distintas coyunturas históricas (Isuani; 1986).

Argentina fue uno de los países pioneros en la construcción de sistemas previsionales en América Latina, habiendo logrado las más altas tasas de cobertura de la región. Efectivamente, a mediados de la década de 1950 logró cubrir prácticamente a toda la población económicamente activa, incluyendo a los empleados rurales y las empleadas domésticas. La naturaleza contributiva de la protección social produjo que esta esté fuertemente determinada por el mercado de trabajo. A partir del deterioro de las condiciones macroeconómicas y del mercado de trabajo en la década de 1980 y su profundización posterior a las crisis hiperinflacionarias de 1989/1990, la cobertura mostró signos de estancamiento y regresión (González; 2012). Lo que desembocó en una serie de transformaciones que significaron, a nuestro entender, cambios sustanciales y antagónicos en relación a los procesos de reforma llevados a cabo en 1993 con respecto a los iniciados en 2003.

En el período que se inaugura con el retorno a la democracia, el sistema previsional es declarado en emergencia económica, a través del decreto 2.196. El problema descrito en dicho documento es de tipo financiero, y se argumenta que la crisis es efecto de “equivocados criterios de política económica” de etapas anteriores que llevaron a la reducción del aparato productivo nacional, y por lo tanto al desempleo. Se alegan también cambios demográficos y un proceso de envejecimiento de la población como factores que influyen en la proporción aportantes/beneficiarios llevando al deterioro del nivel de prestaciones, razón por la cual se inician demandas judiciales. Se declara la incapacidad de responder a dichos reclamos, debido a la imposibilidad de recaudación, por tratarse de un reparto puro. Esto significa que lo recaudado en un período es utilizado para pagar las prestaciones de ése período, no pudiendo entonces, ampliarse el gasto.

La falta de control sobre la evasión; la existencia de regímenes jubilatorios especiales; la falta de adecuación en variables como la edad y años de servicios mínimos; la reducción de las contribuciones patronales y el proceso inflacionario en los ‘80 que incrementó el desequilibrio entre los ingresos y egresos del sistema, contribuyeron a esta crisis, a partir de la cual se daría la reforma del sistema.

En los ‘90 se produce una transformación profunda de la relación estado- sociedad a través de la consolidación hegemónica de un modelo que significaría una regresión en relación al reconocimiento de derechos sociales y al papel del estado como garante de los mismos. Este modelo conocido como neoliberalismo, se constituye en una ideología que entiende al mercado como el principal regulador de las relaciones sociales. Se trata de un paradigma individual-competitivo, que implicó en nuestro país el pasaje de un modelo cultural relacionado a lo público-estatal hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y la competencia. Este paradigma se concretó en Argentina a partir de la adhesión a los lineamientos del Consenso de Washington, bajo las recomendaciones de la privatización, la descentralización, la desregulación de la economía, y la tercerización de los servicios públicos (González; 2012).

La reforma del sistema previsional de la década del noventa se inscribió bajo esta lógica ya que siguió las tendencias de: la privatización institucional, la individualización del principio de protección y el rol subsidiario del estado con respecto al funcionamiento de los mercados con la articulación del sistema alrededor del capital financiero y de las entidades que funcionaban como agentes (Danani y Beccaria; 2011). En efecto, esta transformación del sistema materializada en la ley 24.241/93 creó un mercado donde hasta entonces no existía y desmontó lo que era el mecanismo de relativa confluencia de intereses entre distintas generaciones de trabajadores (activos y pasivos). Además del subsistema de reparto, incorporó la opción de la capitalización individual proponiendo cuentas por cada aportante que incluso podía engrosar voluntariamente con depósitos extralaborales. Esas cuentas, administradas

por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) serían la base del mercado de capitales cuyos rendimientos se capitalizarían a favor del titular de la cuenta. Este cambio, significó la transposición del "trabajador-sujeto de derecho" en "individuo ahorrador titular de una cuenta"; y la pretensión de remplazar la solidaridad del trabajo como motor de afiliación social por el interés y la ganancia (Danani, Grassi; 2008).

Así, la reforma previsional significó un retroceso en cuanto a equidad, universalidad y solidaridad, principios que, se considera, debiera tener la seguridad social (Isuani; 1986) ya que la mercantilización de la protección significó una ventaja para quienes contaban con mejores y más estables ingresos, perjudicando directamente a quienes tenían baja capacidad contributiva. Quienes se ubicaban fuera del sistema formal de trabajo se vieron excluidos y su situación se abordó desde políticas asistenciales residuales, cuyos beneficios se dirigían a quienes demostraran su situación de pobreza.

Desde el 2003 surgen una serie de modificaciones al interior del sistema previsional fruto del inicio de un nuevo ciclo político post neoliberal donde comienza a recuperarse la centralidad del estado en la intervención social. Para comprender esto es que centraremos nuestra mirada en las nuevas políticas de jubilaciones y pensiones y de asignaciones familiares que consideramos paradigmáticas, en vinculación con sus antecedentes históricos y el contexto político vigente.

A partir de 2005, el gobierno nacional tomó una serie de medidas que modificaron el sistema vigente desde 1994 y los llevaron a una considerable transformación.

En primer lugar, hacia comienzos de 2005 mediante la ley 25.944 se flexibilizó las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales y se fijó una prestación de jubilación anticipada para aquellas personas que cumplían con los años de aportes para acceder al beneficio previsional pero no con la edad de retiro. Además, por medio del establecimiento de una moratoria provisional, se

permitió a los trabajadores autónomos (o a sus derechohabientes) que no cumplían con los años de aportes acceder a los beneficios previsionales.

En efecto, la moratoria de 2005 tuvo como objetivo ampliar la cobertura facilitando el acceso al sistema de quienes se hallaban excluidos por la vía de suavizar los requisitos contributivos. Ello permitió que pudieran acceder las personas que cumplían con la edad mínima para jubilarse pero no habían logrado los requisitos contributivos (30 años de aportes y varias dimensiones de continuidad). Según el informe de ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) de 2010 se pasó en ese año, a un 90 % de cobertura previsional superando el 57% correspondiente al año 2003. Esta cifra superó holgadamente los niveles históricos e incluso alcanzó el punto máximo de cobertura en toda Latinoamérica (Bertranou; 2011). Es importante mencionar que, además del ingreso que supone la jubilación, las personas accedieron a la obra social, el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados, PAMI.

También es preciso destacar que, siguiendo a Danani y Beccaria (2011), las nuevas jubilaciones alcanzaron en un 50% a hogares pobres y en un 34% a hogares que apenas superaban los niveles de pobreza, profundizando los aspectos redistributivos.

En segundo lugar, desde 2007 con la ley 26.222, se avanzó en dirección de aumentar el peso del subsistema de reparto, mediante la implementación de la libre elección entre régimen de reparto o capitalización individual, la incorporación de los ingresantes al mercado laboral en el régimen de reparto como así también de aquellas personas próximas al retiro que presentaban escasos fondos acumulados. En este mismo año se crea el fondo de garantía de sustentabilidad del régimen previsional público de reparto a través del decreto 897.

En tercer lugar, en 2008 se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la ley 26.425. Esta normativa implica la eliminación de las Administradoras, y el paso de

sus fondos al sistema único de reparto. Se recupera plenamente el rol estatal y las nociones de solidaridad intergeneracional para garantizar el funcionamiento del sistema y la inclusión de los sectores más desfavorecidos.

En ese mismo año, por medio de la Ley de Movilidad (ley 26.417), se sanciona que la actualización de las prestaciones, que hasta ese entonces se había realizado de manera diferenciada por tramos de haberes, pasara a realizarse de manera uniforme, cada seis meses y a partir de parámetros predeterminados (relacionados con la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales).

Por último, en 2009 el decreto 1602 crea la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Propone ampliar la cobertura del acceso a asignaciones familiares, en un sistema no contributivo que incluye a los trabajadores desocupados, monotributistas sociales, trabajadores informales que perciban un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil, y empleados del servicio doméstico. En el año 2011 también se incorpora la asignación por embarazo para la protección social. La AUH es financiada con dos fuentes de recursos: por un lado, con los ingresos de la ANSES en materia de aportes, contribuciones e impuestos; y por el otro, con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA.

En un balance de ejecución de la política a finales de 2011, la ANSES informa que 3,5 millones de niños y 1,8 millones de hogares en todo el país accedieron a la AUH. La mayor parte de los titulares se concentra en la franja etárea entre los 30 y los 34 años. Del total, el 94,4% son mujeres, es decir que son las madres/tutoras las que administran casi la totalidad de las asignaciones. Puesto que al inicio de la medida, las mujeres representaban el 78% de los adultos responsables, el informe atribuye en parte la feminización de la titularidad a la normativa dispuesta por ANSES en su Resolución 393/09, que establece en su artículo 10° que “cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación

sobre el padre en la titularidad de la prestación” (ANSES, 2012, 30).

Tanto la Asignación Universal por Hijo como el Programa de Inclusión Jubilatoria, han sido diseñados en directa vinculación con el sistema contributivo, proponiéndose la universalización de ambos sistemas al ampliar las jubilaciones y las asignaciones familiares de los trabajadores formales ya existentes. Se diferencian de las políticas predominantes en la década de 1990 que marcaban fuertemente la separación entre trabajadores y pobres sobre la base de una marcada distinción entre políticas del seguro y políticas de asistencia (González; 2012).

Conclusiones

En el campo de estudio de las políticas sociales existen consensos en entender que las mismas no son una mera respuesta a la pobreza o la exclusión. En ellas el estado se expresa en cómo entiende la cuestión social y de que modo se propone superarla (Danani; 1996). En este sentido, tanto las reformas previsionales de los 90, como las recientes transformaciones, incluyen una mirada política sobre el rol del estado en la relación y convivencia de todos los miembros de la sociedad.

Entendemos que la institucionalidad y el alcance de las medidas propuestas por el estado desde 2003 dan cuenta de una renovada centralidad de la inclusión social en la agenda pública. Las transformaciones en la seguridad social de los últimos años suponen una propuesta integral que enfatiza en el trabajo, la educación y la salud como el camino para garantizar la afiliación social de los sectores más vulnerables. Las políticas que se describieron anteriormente, buscan superar la desigualdad mediante la inclusión social basada en el trabajo, en contraste con los programas para combatir la pobreza que ponían el acento en la noción de equidad para contrarrestar la exclusión, y dejaban librada la asistencia a los pobres a la iniciativa privada y a la intervención residual del estado.

Desde el año 2003, se observan alentadoras modificaciones al sistema de protección social

argentino, que no sólo marcan la creciente recepción a nivel nacional de los argumentos que refuerzan la importancia de los derechos, sino una peculiar modalidad de universalización de las contribuciones estatales a la población, que extienden la cobertura de políticas tradicionalmente dirigidas de manera exclusiva a los trabajadores registrados, como las jubilaciones y pensiones, y las asignaciones familiares. Este reconocimiento del derecho a la seguridad social se observa en el hecho que el estado asume la situación de las personas que no hubiesen podido acceder a las prestaciones haciéndose cargo de una deuda social contraída en las décadas anteriores.

Las nuevas características de las políticas de seguro social y el correspondiente aumento de la población abarcada (así como el incremento de los niveles de calidad de vida) señalan un rasgo universalizador diferente al de sus similares, que tuvieron lugar en la década de 1940. En efecto, mientras aquellas alcanzaron importantes índices de universalización por vía del pleno empleo, las actuales lo están logrando a través de la extensión de la cobertura a segmentos de la población de desempleados o con empleo informal.

En este sentido, las transformaciones resultan superadoras al reconocer como un nuevo sujeto de derechos al trabajador informal históricamente excluido de los beneficios de la seguridad social. Dicha política "se encuentra enmarcada en una nueva concepción de la política social que adopta un enfoque de derechos por medio del cual se trasciende la mera satisfacción de necesidades y se apuesta a restaurar derechos vulnerados. A partir de esta perspectiva, los beneficiarios ya no son sujetos pasivos sino ciudadanos portadores de derechos. De esto se deriva a su vez, la necesidad de conferir a la política social un carácter universalista y no focalizado, en contraposición a lo planteado por las políticas adoptadas por el neoliberalismo" (ANSES; 2012).

Además, las medidas mencionadas se dirigen a cubrir a los dos grupos étnicos más vulnerables, conformados por los adultos mayores y los niños, y de manera indirecta favorecen a las mujeres, que tradicionalmente quedaban afuera de los sistemas de seguro social o ingresaban secundariamente como esposas, compañeras, madres o hijas, reforzando la división desigual del trabajo al interior de las familias/unidades domésticas. Se eleva el piso de la inclusión en la sociedad transformando notablemente la capacidad de consumo de los sectores populares.

Desde una cierta mirada de la disciplina del trabajo social son destacables las transformaciones en la reproducción cotidiana de la existencia que posibilita en los sectores sociales de la pobreza. En este sentido, la previsibilidad y estabilidad del ingreso, la transferencia directa de los recursos (sin mediaciones clientelares) y una proyección a largo plazo de las prestaciones son un apoyo sustancial a las estrategias de reproducción cotidiana de la existencia de las familias. Posibilitan mayores márgenes de autonomía para buscar aumentar sus capitales y transformar su realidad. Creemos que es el aumento –y no la retirada– de la protección social del estado en términos de derechos la que permite realmente modificar la pobreza y aumentar la inclusión social.

Con la ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones y del sistema de asignaciones familiares, se estarían produciendo importantes modificaciones en la institucionalidad del conjunto de las políticas sociales argentinas, particularmente el desplazamiento de las políticas residuales de "combate a la pobreza" que formaban parte de arreglos institucionales diferenciados para los sectores vulnerables, por políticas que no sólo recuperan la noción de derechos y el papel de garante del estado, sino también parecen re-configurar el sistema de protección social del país.

Bibliografía

- Bertranou, F (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, 1ra. Ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- Britos, N (2006), *Gestión diferenciada de la fuerza de trabajo. Políticas activas de empleo y discurso sindical. Córdoba 1998-2005*”, Mimeo, UNC, Córdoba.
- Danani, C (1996), Algunas precisiones sobre la política como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En AA. VV. *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Ediciones Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Danani, C. y Beccaria, A (2011), “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y políticoculturales del proceso de transformación de la protección”, en Danani, Claudia y Hintze, Susana (compiladoras), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*, Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines.
- Esping-Andersen, G (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, España.
- Grassi, E, Danani, C (2008), “Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008)” en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, EUDEBA, Buenos Aires.
- González, C (2012), *Nuevas tendencias del Sistema de Protección Social en Argentina en el nuevo milenio: ¿hacia un nuevo paradigma?*. En Textos & Contextos (Porto Alegre) V. 11.
- Isuani, E (1986), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Observatorio de la Seguridad Social-ANSES (2012), *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*, Accedido en Internet el 14/02/13. <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/OBS%20-%2000265%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>

