

Nuevas tendencias del Sistema de Protección Social en Argentina en el nuevo milenio: ¿hacia un nuevo paradigma?

New trends in Social Protection System in Argentina in the new millennium:
towards a new paradigm?

CRISTINA GONZÁLEZ*



RESUMEN – El presente trabajo está dirigido a reflexionar sobre algunos de los rasgos actuales de las políticas sociales en Argentina, que – como se sugiere en el título – están marcando nuevas tendencias en el sistema de seguridad social del país, que reteniendo elementos que lo caracterizaron desde su consolidación en la década de los 40 del siglo XX, recuperan la centralidad del Estado como proveedor de bienes y servicios y como garante de derechos. Dado que tales características sólo pueden comprenderse a la luz de las transformaciones efectuadas en el pasado reciente, la introducción y la primera sección están dedicadas a brindar una somera descripción y análisis de las políticas sociales neoliberales que se implantaron en el país en la década de 1990, así como los cambios de las recomendaciones de las agencias multilaterales de desarrollo, que han ido nutriendo normativamente estas políticas. En la sección final, se describirán las nuevas políticas de previsión social y asignaciones familiares, que sin agotar las acciones estatales en materia de intervención social, tienen un papel central en la nueva configuración. Por último, en las conclusiones se desarrollan algunas conjeturas acerca de la significación de estas nuevas tendencias.

Palabras clave – Protección social. Seguro social. Organismos multilaterales. Asistencia social. Previsión social. Asignaciones familiares.

ABSTRACT – This work aims to reflect on some of the current features of social policies in Argentina, which – as suggested in the title – are setting new trends in the social security system of the country, which retain elements that characterized it since its consolidation in the 1940s, recovering the centrality of the state as a provider of goods and services, and as a guarantor of rights. Since these features can only be understood in light of the changes made in the recent past, the introduction and the first section are dedicated to providing a brief description and analysis of the neoliberal social policies that were implemented in the country in the 1990s, as well as the changes in the recommendations of multilateral development agencies, which have been nourishing these policies normatively. The final section offers a description of the new policies of Social Provision and family allowances, which play a central role in this new configuration. Finally, the conclusion provides some conjectures about the meaning of these new trends for the system of social protection in Argentina.

Keywords – Social Protection. Social security. Multilateral organizations. Social assistance. Social insurance. Social. Family allowances.

* Mgter. en Ciencia Política (UNAM/México). Profesora Titular de la cátedra Políticas Sociales del Estado. Directora de la Maestría en Trabajo Social y de la Maestría en Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Provincia de Córdoba – Argentina. E-mail: gw.cristina@gmail.com
Submetido em: novembro/2012. Aprovado em: novembro/2012.

Introducción: el auge del neoliberalismo y la retracción del Sistema de Seguridad Social argentino

Hasta hace algunos años, las políticas sociales en Argentina se habían convertido en sinónimo de políticas asistenciales, y lo que es más problemático aún, de políticas con fuerte carácter asistencialista.¹

Esta característica – en un país que se preciaba de ser uno de los pocos en Latinoamérica que habría desarrollado un sistema de seguridad social relativamente consolidado – adquirió tal centralidad a partir de mediados de la década de 1990, que se repetía tanto en la retórica de los propios funcionarios de gobierno, como en la de representantes de partidos políticos y diversos actores sociales, repercutiendo en la conformación de un sentido común sobre la acepción del término en la sociedad. El fenómeno no fue fortuito: si bien las demás políticas sociales continuaban formando parte de la estructura político-administrativa del Estado en las jurisdicciones nacional, provincial y local, ellas habían experimentado importantes transformaciones que las alejaban del imaginario que las vinculaba al Estado y en particular, al Estado nacional. Muchos llegaron a decir que no existían las políticas sociales, y otros avizoraban que habían sufrido un profundo deterioro, expresando una realidad que atravesaba grandes franjas de la población que habían quedado afuera de las acciones estatales, ya sea por los drásticos cambios en las condiciones de trabajo, por la disminución y deterioro de los servicios de salud y educación, o por el recorte de jubilaciones y pensiones, reflejados en el empeoramiento de la calidad de vida.

En efecto, se habían producido una serie de modificaciones que respondían a la hegemonía creciente de un nuevo modelo que quebró la idea tradicional de políticas sociales. Si las políticas sociales asistenciales habían ocupado el centro de la escena, era porque el Estado se estaba dedicando predominantemente a tomar medidas para subsanar el creciente empobrecimiento de su población, delineando de tal manera los atributos de regímenes de bienestar de tipo liberal o residual, en los que la intervención social del Estado se concentra en atender aquellos sectores sociales que no pueden resolver por sí mismos su subsistencia. Es bien conocido que la década de 1990 estuvo marcada por el afianzamiento del modelo neoliberal de gestión estatal en América Latina, cuyos preceptos más importantes en el área de política social fueron la privatización, la descentralización de los servicios, y la estrategia de focalización en materia de programas sociales de combate a la pobreza.² En Argentina, estos objetivos se alcanzaron exitosamente en el caso de las reformas a la legislación laboral y la culminación del proceso de descentralización del sistema educativo desde la jurisdicción nacional a las provincias, a excepción de las universidades estatales. Como efecto de la resistencia de sindicatos y algunos actores sociales, el intento de privatización del sistema previsional no logró consolidarse de manera completa como en el caso de Chile, ya que el sistema privatizado de capitalización debió convivir con el sistema estatal de reparto. Asimismo, en el área de la salud pública, se completó la descentralización de hospitales públicos nacionales a la jurisdicción de las provincias y/o municipios, al igual que en el caso de los servicios públicos de educación. Aunque los distintos niveles de la educación pública no fueron privatizados, la lógica privatizadora logró introducirse en la Ley Federal de Educación y en la Ley de Educación Superior. Es más, tanto la educación como la salud pública se fueron deteriorando por efecto de la merma presupuestaria, y pasaron a formar parte de la maquinaria asistencial: las escuelas primarias vieron aumentadas sus funciones como resultado del crecimiento de la pobreza, al igual que los hospitales y centros de salud, atendiendo a pobres estructurales y nuevos pobres, categorías que se acuñaron en la misma época para analizar el creciente empobrecimiento de la población.

Contrariamente a la expectativa del Consenso de Washington, que a fines de la década de 1980 promovía la idea de que el desarrollo económico traería aparejado el bienestar de las poblaciones, a mediados de la década de 1990 ya existían signos alarmantes de desempleo y aumento de la pobreza.

Estos fueron los primeros efectos sociales visibles de la desregulación del sistema de seguridad social, que diluía una parte importante de la fuerza de integración de las relaciones salariales sostenida hasta entonces por las políticas sociales. En otras palabras, mostraba las consecuencias de la mutación

del sistema de protección social argentino: de políticas que protegían las relaciones laborales, a políticas compensatorias para contrarrestar los perjuicios causados por el desmantelamiento de aquél. Como dice Andrenacci, se potenciaron las necesidades de intervención asistencial del Estado, produciendo una “fuga” hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales y co-financiada por los organismos multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (2003).

El papel de los organismos multilaterales de desarrollo: de las reformas de primera y segunda generación al nuevo paradigma de protección social

Las políticas “compensatorias” reforzaron el modelo de intervención asistencial residual característico de los regímenes liberal-residuales; de acuerdo al mismo, el mercado de trabajo juega un papel central como regulador de los riesgos sociales – particularmente a través de la actividad laboral y el esfuerzo de cada individuo y su familia – y el Estado sólo debe hacerse cargo de ciertos riesgos intolerables como la pobreza extrema, mediante acciones dirigidas a aquellos que demuestren su condición de necesidad. Como destaca Esping Andersen, las necesidades se constituyen así en la base de derechos “residuales” de grupos específicos (Esping-Andersen, 1993).

Las políticas asistenciales residuales son aquellas políticas estatales dirigidas expresamente a atender la carencia de bienes y servicios básicos, las de asistencia al desempleo y las orientadas a la acción social de asistencia, basadas en la comprobación de medios para asignar beneficios, y no en el acceso en la condición de ciudadanos. Otro de los rasgos es el de su carácter contingente, ya que no solamente dependen de financiamientos esporádicos y fluctuantes, sino que frecuentemente no integran el conjunto de medidas de mediano y largo plazo trazadas por el Estado en otras áreas. Esta marginalidad de las políticas asistenciales respecto de la institucionalidad del resto del sistema de seguridad social, va asociada con el reforzamiento de la intervención de la sociedad civil, entendida como la participación de innumerables organizaciones privadas que cumplen funciones públicas. Asimismo, cabe destacar el rasgo eminentemente “familiarista” de este tipo de políticas, en tanto tienden a depositar la mayor responsabilidad de sostenimiento de los miembros de la sociedad en las familias. Es decir, al descargar la gestión del riesgo sobre los individuos, que por tanto tienen que proveerse de servicios en el mercado, indirectamente transfieren esa responsabilidad a las familias vulnerables, que no están en condiciones de acceder a los servicios privados (Esping-Andersen, *ibid.*).

En Argentina – de manera similar al resto de los países de América Latina – las políticas de corte residual de “combate a la pobreza” centradas en la asistencia, fueron implementadas siguiendo los lineamientos y recomendaciones de los organismos multilaterales de financiamiento y asistencia técnica, en particular el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La influencia ejercida por estos organismos sobre la formulación de las políticas para combatir la pobreza, ha sido registrada en un número importante de investigaciones y publicaciones. Por ejemplo, un estudio encabezado por Barbeito enumera entre las razones de esta presencia, la capacidad de producir investigaciones comparativas acerca de la magnitud y extensión de la pobreza, contar con prestigiosos profesionales que legitiman sus recomendaciones, y el financiamiento de políticas públicas (Barbeito et al., 1999). Para Coraggio, el poder de los organismos multilaterales sobre los países en desarrollo proviene no solamente de su aporte financiero, sino de su capacidad para incidir en las relaciones económicas internacionales (1996).

Por otro lado, Sagasti (2002) afirma que estos organismos adquieren relevancia a partir de la puesta en marcha de la estrategia de financiamiento para el desarrollo. Este espacio de acción se ubica en la intersección del “sistema de organizaciones internacionales de desarrollo” y el “sistema financiero

internacional". En el mismo se sitúan diversas instituciones, tales como las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias regionales, las agencias bilaterales de cooperación, las fundaciones privadas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos multilaterales de desarrollo. Estos últimos ocupan un lugar privilegiado en dicha intersección, al interactuar con todas las instituciones relacionadas con la promoción del desarrollo y las finanzas internacionales.³

En concordancia con los distintos modelos de desarrollo, se distinguen dos fases en el conjunto de recomendaciones cristalizadas en medidas gubernamentales diversas según las características y coyunturas de los distintos países. La primera, consistente en un conjunto de políticas que ponen el acento en la liberalización del comercio y del sector financiero, el fomento de la estabilidad macroeconómica y la transformación del papel del Estado en la economía para alcanzar el desarrollo, tuvo lugar entre finales de la década de 1980 y mediados de la década de 1990, recibiendo la denominación de "reformas de primera generación" o modelo del Consenso de Washington. Las mismas estuvieron dirigidas a reducir el tamaño del Estado, limitando su intervención social a programas sociales focalizados, y eliminando o transfiriendo la prestación de servicios públicos a otras jurisdicciones y al sector privado. Las herramientas recomendadas fueron la privatización, la descentralización, la desregulación de la economía, y la tercerización de los servicios públicos.

La segunda fase, conocida como "reformas de segunda generación" o Post-Consenso de Washington, se caracteriza por el acento puesto en la integración del desarrollo económico y social. Surgida como consecuencia del aumento desmedido de la pobreza y la conflictividad social provocados por las medidas de ajuste estructural y de estabilización económica de las reformas de "primera generación", promueve una modalidad de relaciones Estado-sociedad que articula la convivencia de la democracia y el mercado bajo el paraguas de una serie de postulados para el desempeño político-administrativo del Estado y de la sociedad civil, que fueron ganando terreno bajo los nombres de "buen gobierno", "desarrollo sustentable", "sociedad civil", "participación", "desarrollo humano" y "capital social", entre otros.⁴ Esta concepción integral del desarrollo fue adquiriendo forma en las distintas cumbres organizadas por las Naciones Unidas – en particular la Cumbre Mundial de Desarrollo realizada en Copenhague en 1995 – así como en otros encuentros de relevancia para América Latina. Coincidentemente, los postulados de las "reformas" del Post-Consenso de Washington se advierten en las declaraciones y documentos oficiales de los organismos multilaterales, desde mediados de la década de 1990. Por ejemplo, el Banco Mundial cambió el enfoque que se centraba solamente en el alivio de la pobreza, por otro que incorporaba argumentos en apoyo de los sectores sociales vulnerables sobre la base del desarrollo, como lo muestra su informe sobre la pobreza del año 2000. También el FMI se vio compelido a reconocer explícitamente la importancia de las políticas sociales, renombrando su estrategia de ajuste estructural como "Estrategias de Reducción de la Pobreza" y "Estímulo al Crecimiento y Reducción de la Pobreza", agregando como condición del desarrollo económico, el desarrollo social. Poniendo el énfasis en la propiedad, la transparencia, participación y políticas sociales efectivas, la nueva estrategia se dirigió a asegurar la correspondencia entre la macroeconomía y las políticas sociales de los países, y los objetivos de la reducción de la pobreza y el desarrollo social (Mkandawire, 2001).

En síntesis, las reformas de segunda generación emergen para corregir los déficits de las reformas de ajuste estructural o de primera generación, mediante un conjunto de medidas ordenadas alrededor de dos ejes centrales, cuyo peso relativo ha ido variando según los países y coyunturas: la restitución de la actoría del Estado y la promoción de la sociedad civil en la implementación de los programas sociales. Aunque ellas enfatizan la importancia del "buen gobierno" a través de la democracia, la participación y la descentralización, retienen elementos de carácter político administrativo que se introdujeron con el modelo neoliberal de gestión estatal, como la tecnificación de la formulación y ejecución de políticas, expresada por ejemplo, en los diversos y complejos instrumentos para medir los índices de pobreza e indigencia, que sirven de base para establecer estrategias de focalización.

La combinación de supuestos pertenecientes a los modelos de la seguridad social de tradición keynesiana – como la restitución del papel activo del Estado – con aquellos de cuño neoliberal – como la promoción de la iniciativa privada en el terreno social – ha provocado opiniones divididas acerca de los

cambios producidos por las recomendaciones del Post-Consenso de Washington. Mientras algunos celebran la atenuación de los componentes residuales de la política social, otros consideran que se trata de un especie de *aggiornamento* del Consenso de Washington que continúa priorizando el crecimiento económico, relegando a un segundo término las cuestiones de redistribución.

En todo caso, las divergencias muestran el resurgimiento del debate en el seno de estos organismos, atravesados por la lucha de interpretaciones de significados sobre el carácter de las crisis económica, política y social, y sus efectos sobre las condiciones de vida de las poblaciones. Entre esos discursos en pugna se encuentran los de movimientos sociales y organismos de la sociedad civil que a nivel local, nacional, y transnacional, levantan reclamos de justicia y reconocimiento, interpelando a gobernantes y expertos. Este proceso de debate en amplios y diversos espacios públicos se incrementó con las crisis del 2001 y la crisis del 2008 de impacto global y, fundamentalmente, con la emergencia de gobiernos democráticos de corte popular en el Cono Sur latinoamericano, la ampliación de organismos regionales como el Mercosur, y el lanzamiento de otros como Unasur.

En este contexto, un concepto que fue adquiriendo especial relevancia es el de “protección social”. Tradicionalmente la protección social ha designado a los complejos sistemas institucionales de la seguridad social, el seguro social y la asistencia social, cada uno de los cuales provee criterios de organización de la incorporación de las demandas sociales, a través de una institucionalidad específica (Fleury, 2000).⁵

Sin embargo, si bien los tres sistemas continúan coexistiendo hasta la actualidad – aunque con un marcado peso del componente asistencial en las últimas décadas – el término protección social fue cobrando nuevas significaciones a partir del lanzamiento del paradigma de protección social centrado en el “manejo del riesgo” impulsado por el Banco Mundial a mediados de la década de 1990 (Serrano, 2005). De esta manera, este organismo caracteriza a la protección social como “conjunto de medidas destinadas a mejorar o proteger el capital humano que va desde las intervenciones del mercado laboral, el desempleo bajo mandato público o el seguro de vejez hasta el apoyo focalizado del ingreso. Las intervenciones de protección social ayudan a los individuos, los hogares y las comunidades a manejar mejor los riesgos en términos de los ingresos que hacen que las personas se tornen vulnerables...” (Banco Mundial, 2003, p. 1). Definiendo el riesgo como fluctuaciones no deseables o eventos – predecibles o no – que generan pérdidas de bienestar, propone vehiculizar la estrategia del manejo social del riesgo mediante la utilización de los sistemas informales, esto es, las propias estrategias de autoprotección de los hogares; los sistemas de mercado, como los activos financieros y las pólizas de seguro; y los sistemas del sector público, es decir, la intervención del Estado.

Varios análisis críticos a las reformas de segunda generación y propuestas de protección social del BM, señalan que éstas continúan asociando el componente social exclusivamente al problema de la pobreza, y asignando un papel mínimo al sector público en relación al del mercado. En palabras de Sojo, “entronizan una responsabilidad social mínima para enfrentar la inseguridad económica. A diferencia de la focalización reduccionista nacida al socaire del ajuste estructural, atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza que anteriormente y recurre a terminología propia del ámbito del aseguramiento” (Sojo, 2003, p. 134).

Sin embargo, en años recientes han surgido nociones de protección social que atribuyen un papel más activo para el Estado, recuperando su lugar como garante de derechos y su intervención como regulador del mercado de trabajo. Mientras la Organización Internacional del Trabajo (OIT) enfatiza la vinculación entre protección social y mercado de trabajo, otras agencias de las Naciones Unidas ponen el acento en la perspectiva de derechos de la protección social, como promotora de integración y cohesión social, y constructora de ciudadanía (Pereyra Iraola, 2010; Repetto, 2009). Actualmente, la OIT impulsa la consolidación de un “Piso de Protección Social”, mediante el cual se busca garantizar tanto un nivel mínimo de seguridad económica como el acceso a un conjunto de servicios esenciales, en vinculación con los derechos ciudadanos (Bertranou et al., 2011). El piso de protección social constituye la base para que

los países construyan sus sistemas de protección social. Asimismo, CEPAL promueve estrategias de políticas públicas para superar la heterogeneidad productiva con igualdad social desde un enfoque de derechos. Además, impulsa la construcción de una nueva ecuación Estado-Mercado-Sociedad, que no sólo descansa sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, sino apele también a los mecanismos de solidaridad (CEPAL, 2010; Bertranou, *ibid.*).

En el documento “La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, se expresa:

La ecuación entre mercado, Estado y sociedad que ha prevalecido desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los retos globales de hoy y de mañana. El desafío, entonces, es situar al Estado en el lugar que le cabe de cara al futuro [...] se plantean grandes desafíos en materia de políticas de Estado que concurren en dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar una mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva (CEPAL, *ibid.*, p. 232, 234).

La nueva configuración del sistema de protección social argentino: la universalización del seguro social

Como es lógico que suceda en contextos atravesados por crisis económicas, sociales y políticas, y por la presencia de arreglos institucionales históricamente contruidos, la influencia de las recomendaciones de los organismos multilaterales de desarrollo no ha sucedido de manera ordenada ni siempre evidente en el espacio público amplio. Como ya se describió anteriormente, en Argentina la adopción de las premisas del Consenso de Washington o reformas de primera generación durante la década de 1990, condujo a profundas modificaciones del sistema de seguridad social existente hasta entonces, que redundaron en una creciente desestatización de los servicios sociales y en la asistencialización de las políticas sociales. Sin embargo, y probablemente como efecto de la profundización de la crisis a partir de 2001, pasó más desapercibido el giro hacia las “reformas de segunda generación” que tuvieron su correlato más claro en los programas de urgencia para paliar la pobreza, tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que entre otros rasgos suavizaban el carácter de las contraprestaciones, tendían a equiparar a hombres y mujeres en la percepción de las transferencias, y a equilibrar funciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales, en correspondencia con las recomendaciones del Post-Consenso de Washington.⁶

Contrariamente, 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. Dicho esto, es importante señalar que el sistema de seguridad social argentino estuvo caracterizado desde sus orígenes en la década de 1940 por la centralidad de los seguros sociales que abordan los riesgos relacionados a las actividades de los trabajadores, tales como las jubilaciones que cubren la imposibilidad de trabajar por edad avanzada, las obras sociales que se ocupan de la atención de la salud, y las asignaciones familiares que cubren la contingencia de familia numerosa.

Junto al seguro social, la prestación de servicios de salud y educación han representado tempranamente los componentes universales del sistema de protección social argentino.

Cabe recordar que Argentina es uno de los países pioneros en la construcción de sistemas previsionales en América Latina, habiendo logrado una de las tasas de cobertura más altas de la región

(Lo Vuolo, 1996; Mesa-Lago, 2004). Este sistema, que a mediados de la década de 1950 logró cubrir prácticamente toda la población económicamente activa – PEA – se caracterizó por su naturaleza contributiva y, por tanto, fuertemente determinado 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. Esta situación ubicó el sistema previsional en el centro de la agenda de cambio y transformación, bajo el precepto de privatizar aquellas áreas de la política social factibles de ser traspasadas a la lógica del mercado (Acuña y Repetto, 2006).

A fines de 1993, la sanción de la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) introdujo una reforma estructural que incorporó la lógica de mercado a través de la creación de un pilar de capitalización individual gestionado por administradoras privadas, junto a la lógica contributiva y de solidaridad inter-generacional del sistema de reparto.⁷ Conjuntamente, se implementaron nuevos parámetros de acceso a las prestaciones, como el aumento de la edad de retiro y los años de aportes, que volvieron más restrictivo el ingreso al sistema en un momento de incremento del desempleo y el empleo no registrado, así como de precarización de los salarios.

Según Mesa-Lago, entre 1993 y 2007 se produjo una abrupta caída de la cobertura de la Población Económicamente Activa (PEA) basada en aportantes activos, de 50% a 36%, así como una falta de solidaridad y profundización de la inequidad de género, y un debilitamiento del sistema público por la reducción de los aportes debido al traspaso del 75% de los asegurados al sistema privado, más el recorte de las contribuciones de los empleadores (2009, p. 18). De esta manera, las profundas modificaciones producidas en el régimen previsional argentino en la última década del siglo XX, centradas en la privatización y la individualización, dejaban a grandes sectores de la población fuera de la cobertura de jubilaciones y pensiones, dejándolos a merced de programas asistenciales y/o reforzando la dependencia de la familia o del mercado. No ha sido fortuito que el sistema de jubilaciones y pensiones ingresara al debate en torno a las medidas necesarias para paliar la pobreza en los años posteriores a la profunda crisis de los años 2001-2002.

Como se anunciara anteriormente, a partir del año 2003 comenzaron a implementarse una serie de medidas que restituyen el papel del Estado en las políticas de protección social de carácter redistributivo. Entre las más importantes se encuentran el Plan de Inclusión Previsional o moratoria (también conocido como jubilación para amas de casa) del año 2006, y la modificación de la ley de jubilaciones y pensiones en el año 2008, mediante la cual se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que al eliminar el sistema de capitalización, recuperó el rol estatal en la administración de los fondos y otorgamiento de los beneficios a todos los jubilados y pensionados.

Tales medidas, junto a otras como la Ley de Movilidad Jubilatoria 26.417 que establece una actualización periódica de los montos de los haberes previsionales en dos momentos del año, no sólo profundizan y amplían el sistema previsional mediante la extensión 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.

En efecto, la moratoria de 2005 tuvo como objetivo expandir 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 para ingresar al sistema (30 años de aportes y varias dimensiones de continuidad). Según el informe de ANSES de 2010 se pasó de un 57% de cobertura previsional a las personas mayores en el año 2003, a un 90% en 2010. 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.

Según 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.

Por otro parte, en octubre de 2009 el gobierno nacional incorporó a la Ley 24.714 de asignaciones familiares contributivas vigente desde 1996, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) no contributiva, mediante el decreto 1602. Cabe destacar que el régimen contributivo de transferencia a niños y adolescentes menores de 18 años se introdujo en el año 1957 y alcanzó su momento de mayor desarrollo a fines de la década de 1960. Sin embargo, al igual que las políticas previsionales, experimentó importantes recortes a mediados de la década de 1990. En 1996 la legislación de Asignaciones Familiares es reformada profundamente con la Ley 24.714. Esta Ley simplificó el esquema de prestaciones y estableció un techo de haberes a partir del cual se dejan de percibir las asignaciones. Acompañando este proceso, también se redujeron las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento, de 7,5% en 1994 a valores posteriores aproximados al 5% (Bertranou et al., p. 33).

Inicialmente, la AUHPS amplió la cobertura del régimen de asignaciones familiares en su subsistema no contributivo, incorporando 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, se completó con la Asignación por Embarazo para Protección Social. La AUHPS 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 (Sistema Integrado Previsional Argentino), que fuera creado por el Decreto N° 897/07 (Bertranou, *ibid.*).⁸

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 AUHPS. La mayor parte de los titulares se concentra en la franja etaria 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 10º 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, p. 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. A diferencia de las políticas predominantes en la década de 1990, que marcaban fuertemente la separación entre trabajadores y pobres al formularse sobre la base de una marcada distinción entre políticas del seguro y políticas de asistencia, estas políticas se inscriben en la institucionalidad existente que, como observan algunos analistas, tiende a fortalecer el sistema de seguridad social de manera integral teniendo como eje la inclusión social, y evitando profundizar la fragmentación del sistema de protección social (Bertranou et al., *ibid.*). Como expresan Hintze y Costa en su análisis sobre la AUH, la universalización refiere a la extensión de la cobertura siguiendo una orientación histórica en el país que vincula a los sujetos de derecho con el trabajo (2010, p. 159). La diferencia con las políticas que se consolidaron entre la década de 1940 y la década de 1970 radica en que mientras aquellas alcanzaron a la mayoría de los sectores de trabajadores registrados en momentos de auge del pleno empleo, las nuevas políticas de previsión social y asignaciones familiares extienden la cobertura al amplio espectro de trabajadores no registrados.

Conclusiones

En consonancia con las últimas tendencias en las recomendaciones de algunas agencias multilaterales que se mencionaron arriba – en particular CEPAL-NU y OIT – las políticas que se acaban de describir, 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.

En la Argentina post-neoliberal, la re-construcción del sistema de protección social presenta hasta el momento una peculiar modalidad de recuperar el papel activo del Estado en materia de bienestar social, ya que muestra signos de fortalecimiento e integración de las instituciones de seguridad social, poniendo el eje en el componente del seguro 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.

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, únicas con las que son comparables. 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. Además, las medidas se dirigen a cubrir a los dos grupos etarios 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.

Dado que el presente trabajo estuvo dirigido a destacar aquellas medidas que por su novedad y alcance están indicando rasgos sin precedentes en la Argentina, que marcan una nueva direccionalidad en materia de incorporación de derechos y modalidad redistributiva, en él no se consideraron otras políticas sociales que completan el amplio conjunto del sistema de bienestar estatal argentino, como las políticas de salud, educación o vivienda. Indudablemente, un estudio que analice la vinculación normativa y político-administrativa entre todas estas políticas, proporcionará una idea más acabada del carácter de la nueva configuración del actual sistema de protección social en el país. Mientras tanto, al igual que un número considerable de investigaciones recientes, se puede afirmar que se ha abierto el proceso de conformación de un nuevo paradigma para la protección social en Argentina, que alejándose de las reformas regresivas de las últimas décadas, configura nuevas articulaciones del sistema de seguridad social mediante la universalización del sistema “bismarkiano” del seguro social.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. y Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*. En: Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política.
- Acuña, C.; Kessler, G.; Repetto, F. (2002). “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”, CLASPO, Bs, As.
- Andrenacci, L. (comp.) (2003). *Cuestión Social y política Social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones Al Margen y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

- Banco Mundial (2003). "El Banco Mundial y la protección social en América Latina y el Caribe", en: <http://www.bancomundial.org/proteccionsocial>
- Barbeito, A.; Lo Vuolo, R.; Pautassi, L; Rodríguez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. CIEPP – Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Bertranou, F. (et al.) (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, 2011.
- Britos, N. (2011). "Políticas sociales redistribución: transformaciones recientes", mimeo.
- CEPAL (2006) "La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad", documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006).
- CEPAL (2010), "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir". Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Coraggio, José Luis (1996): "Las nuevas políticas sociales: el papel de la agencias multilaterales", en S. Peñalva y A. Rofman (comp.): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2011). "La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales 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 del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia.
- Fleury, S.; Molina, C. (2000). "Modelos de protección social", en: *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)-"Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"*
- González, C.; Britos, N.; Caro, R. (2006) "Las políticas de combate a la pobreza del Post-Consenso de Washington: ¿un nuevo rostro para la asistencia?". Primer Foro Universitario de Investigación e Intervención Social, Escuela de Trabajo Social – Escuela de Ciencias de la Información, UNC.
- Grassi, E. (2003). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (I) Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Hintze, S.; Costa M. I. (2011) "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección", en: Danani, Claudia y Hintze, Susana (compiladoras), ob. cit.
- Kliksberg, B. (2002) "América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social". Publicación del BID. En internet: <http://www.iadb.org>
- Lo Vuolo, R. (1996): "Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso Argentino", en *Economía e sociedade*, vol. 6. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas.
- Mesa-Lago, C. (2004). Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America. En Mkandawire, t.: *Social Policy in a Development Context*. Ginebra: UNRISD.
- Mesa-Lago, C. (2009). "La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos". Revista *Nueva Sociedad*, No. 219. Enero-Febrero.
- 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 14/11/12.
- Pereyra Iraola, V. (2010). "Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina", 1ra. ed., Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Sagasti, F. (2002): "La Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina", Serie Financiamiento del Desarrollo N° 119 – CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- SELA – Sistema Económico Latinoamericano (2004). "Análisis de las políticas aplicadas en países de América Latina y el Caribe para la reducción de la pobreza". XXX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano Caracas, Venezuela, 22 al 24 de noviembre de 2004 SP/CL/XXX.O/Di N° 11-04.
- Serrano, C. (2005). "La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina", en: *Documento de la CEPAL N° 70*, serie Mujer y Desarrollo.
- Sojo, A. (2003). "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", en: *Revista de la Cepal N° 80*.
- Sojo, A. (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", en *Revista de la CEPAL 91*, Santiago de Chile, Chile.

¹ La distinción entre las políticas sociales asistenciales de corte neoliberal y las llamadas políticas "asistencialistas" está separada en los hechos por una delgada línea, puesto que su puesta en práctica tiene como una de sus consecuencias la estigmatización de los sujetos de la pobreza – sin reparar, por ejemplo, en las causas estructurales del desempleo – y la

manipulación política, en tanto programas y planes dependan de la voluntad de gobernantes y líderes partidarios y no de legislaciones que tengan como base los derechos de las personas, sean o no ciudadanos. Como expresa Grassi, el asistencialismo está caracterizado por la institucionalización de la desigualdad y la culpabilización a los pobres, la acción asistencial como un acto moral de un actor individualizable y la ponderación del sujeto en relación al cual se definen las mismas y se establecen las prioridades de la política. En otras palabras, el asistencialismo conforma un estilo de hacer políticas de asistencia en el que se entiende a la pobreza como el exclusivo resultado de deficiencias individuales y no como producto de la desigual distribución de recursos (Grassi, 2003, p. 227-228).

² La privatización es entendida como la transferencia parcial o total de las responsabilidades del Estado a instituciones privadas (empresas, organizaciones no gubernamentales o comunitarias); la descentralización refiere a la reorganización de los servicios públicos que promovió el crecimiento de la responsabilidad de los Estados provinciales respecto del Estado nacional; y la focalización, como una estrategia de implementación de políticas que establece criterios de selectividad de la población o de problemas a ser atendidos.

³ Una característica del sistema de bancos multilaterales de desarrollo es el delicado y complejo balance que debe preservar entre sus tres principales funciones: (a) movilización de recursos financieros; (b) apoyo y creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimiento, y (c) provisión de bienes públicos globales y regionales. El grado de especialización de cada uno de ellos, se ha ido modificando a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el Banco Mundial y el BID fueron cambiando sus líneas de provisión de financiamiento, de manera tal que “en los setenta la provisión de financiamiento era para proyectos diversos de infraestructura para paliar las insuficiencias de los mercados de capital nacionales; en los ochenta el financiamiento pasó a cubrir los déficits financieros frente a las consecuencias generadas por la deuda externa y en los noventa se alineó con las reformas estructurales que propugnaban un mejor desempeño de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos” (Sagasti, *ibid.*; SELA, 2004, p. 21).

⁴ El economista Joseph Stiglitz traza las diferencias de la siguiente manera: “El Consenso de Washington abogó por el uso de un conjunto pequeño de instrumentos (incluyendo la estabilidad macroeconómica, comercio liberalizado y la privatización) para alcanzar una meta relativamente estrecha (el crecimiento económico). El consenso Post-Washington reconoce, tanto que un conjunto más amplio de instrumentos es necesario, como que nuestras metas son también más amplias. Buscamos incrementos en los niveles de vida, incluyendo mejoras en salud y educación, no solamente incrementos en el Producto Bruto Interno que se calcula. Buscamos el desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un ambiente sano. Buscamos el desarrollo equitativo que garantice que todos los grupos de la sociedad, no sólo el estrato alto, disfruten los beneficios del desarrollo, y buscamos el desarrollo democrático, en el que los ciudadanos participen de varias formas en las tomas de decisiones que afectan sus vidas” (Stiglitz, citado por Kliksberg, 2002, p. 15).

⁵ En términos generales, la seguridad social se asocia a las prestaciones sobre la consideración de unos derechos básicos del bienestar para los ciudadanos, mientras que el seguro social se vincula a las prestaciones a grupos ocupacionales a través de una relación contractual. Por su parte, la asistencia social se vincula a las acciones y prestaciones dirigidas a aquellos grupos vulnerables que demuestran su incapacidad para mantenerse adecuadamente en el mercado.

⁶ El Plan Jefes y Jefas de Hogar fue lanzado en 2002 y consiste en el pago de una ayuda económica mensual no remunerativa bajo la modalidad de contraprestación con incorporación de los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, destinado a jefes o jefas de hogar desocupados, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se halla en estado de gravidez. Se propone asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud e incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral.

⁷ La coexistencia de ambos sistemas es explicada por la correlación de fuerzas políticas y sociales al momento de sancionarse la ley. Acuña y Repetto afirman que entre el anteproyecto enviado por el Poder Ejecutivo en junio de 1992 y la sanción en el Congreso de la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en octubre de 1993, se registraron algunas modificaciones que expresaron la disputa entre ciertas agencias estatales (en especial el Ministerio de Economía en coalición con grupos empresariales y organismos multilaterales de crédito) y otros actores (como los partidos de oposición y algunas fracciones del mismo partido oficialista). Entre dichas modificaciones destacó la opción fijada por ley para permanecer en un régimen previsional público guiado por la lógica del reparto (como había sido hasta el momento de la reforma) u optar por un régimen de capitalización mixto, cuando el proyecto original obligaba a todos los trabajadores a integrarse a este último (*ibid.*).

⁸ La AUH es una prestación monetaria mensual que se paga a uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada niño o joven menor de 18 años que se encuentre a cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado. Los hijos deben ser argentinos nativos o tener al menos tres años de residencia en el país. Actualmente, el valor de las prestaciones es de \$340 en el caso de la asignación por hijo y de \$1200 en el caso de discapacidad. El 80% del monto previsto se paga mensualmente a los titulares de la prestación, a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El restante 20% se deposita en una Caja de Ahorros a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina. Esta suma puede cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en el caso de los niños menores de 5 años y, en el caso de los niños y adolescentes en edad escolar, cuando el titular acredite, además, la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente. Para cumplir con estos requisitos se ha implementado una Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.