

# La Universidad interviene

en los debates nacionales

\*\*\*

## Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década

Claudia Danani y Susana Hintze



La Universidad Nacional de General Sarmiento cumple 20 años y lo festeja ofreciendo a los lectores de Página/12 otras tantas contribuciones de sus investigadores-docentes para pensar los problemas nacionales.

# Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década

Claudia Danani y Susana Hintze

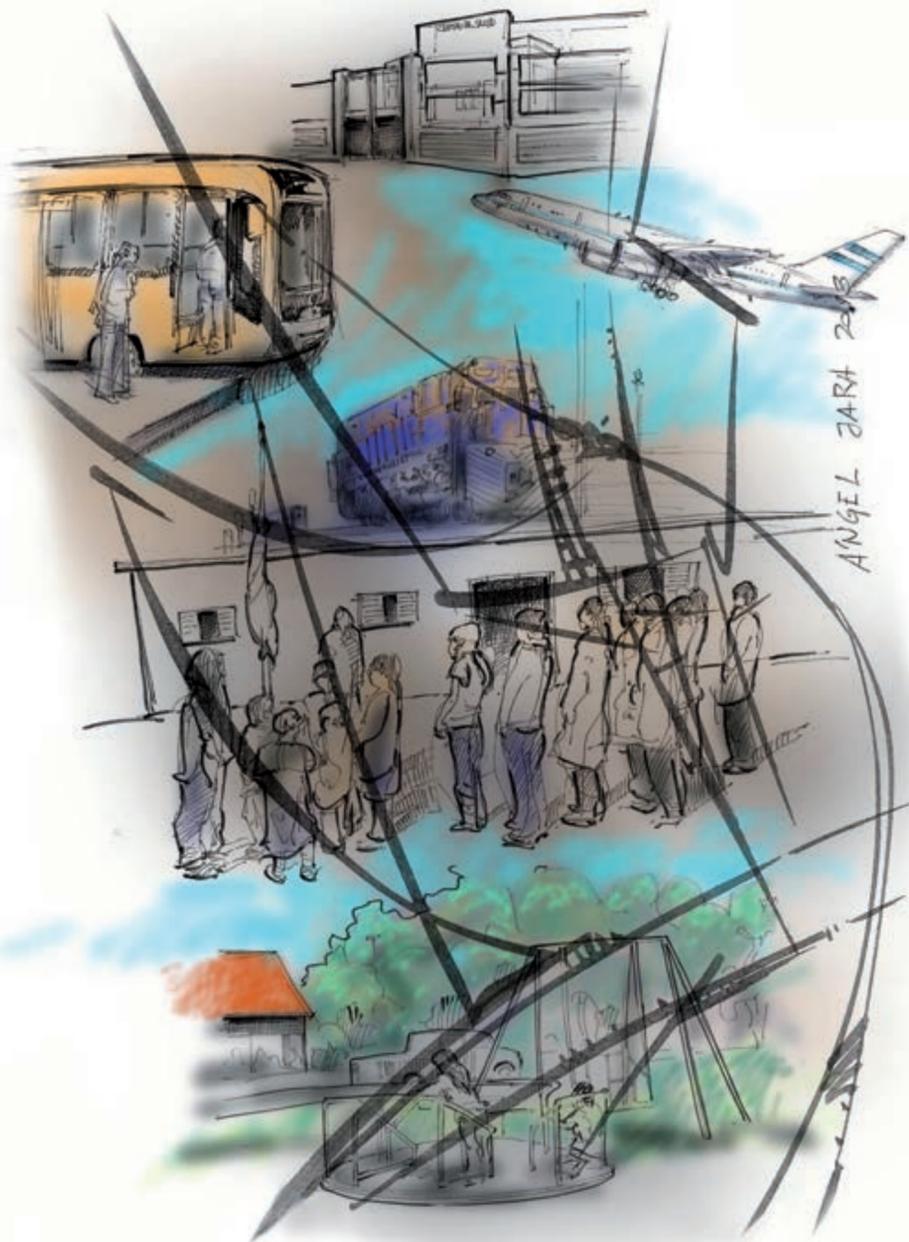
Investigadoras-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento

## El punto de partida

Las políticas sociales argentinas (educación, salud, seguridad social, asistencia, etc.) nacieron con el Estado nacional a fines del siglo XIX y hasta los años 70 del siglo XX fueron conformando un conjunto que prestó una protección bastante amplia, tal vez la más extendida de la región, sobre todo en zonas urbanas. En cuanto al sistema educativo, y más allá de las intenciones de sus creadores, su extensión nacional, su buena calidad—en comparación con otras experiencias—y las expectativas de ascenso social que inspiró hicieron que sus resultados fueran igualadores y socialmente democratizadores. En el resto de las políticas, en cambio, predominó la diferenciación entre clases y sectores. Por estar atados a la condición laboral, el acceso a la salud o a la jubilación, por ejemplo, tuvieron perfiles y alcances muy diferentes (no era lo mismo ser empleado público que peón rural). Pero había algo en común: en conjunto, y por vías diferentes, siempre se alimentó una cierta cultura de derechos sociales.

En general hay acuerdo en que, al igual que en toda América Latina, en la década de 1970 se inició en la Argentina una transformación profundamente regresiva de ese esquema y el mayor cambio fue justamente que la idea en sí de los derechos sociales fue derrumbada. No es casualidad que el comienzo de ese proceso haya coincidido con el de la última dictadura militar; pero debe decirse que las transformaciones del período 1989-2001 fueron aún más radicales que las de la dictadura. De ese modo, la Argentina entró al nuevo siglo con políticas muy diferentes. Para empezar, la “flexibilización”. Presentada con la promesa de ganar competitividad y así generar empleo, liquidó seguridades, garantías y derechos sustanciales del trabajo. Los seguros sociales ligados a este último (como las obras sociales o la jubilación, llamados “contributivos” por los aportes y contribuciones que exigen), que hasta allí eran criticados por generar desigualdad entre grupos, fueron llevados a la modalidad de *mercado de seguros*: así, ya no expresarían los derechos colectivos del trabajo, sino la capacidad de pago de beneficios individuales. En simultáneo, las políticas de “alivio a la pobreza” se focalizaron en “sectores vulnerables” a los que no se reconocía derecho alguno y sobre los que pesaba la sospecha de pretender aprovecharse de la generosidad ajena, sin poner esfuerzo propio. El resultado fue una institucionalidad dual, que separó drásticamente las condiciones de protección y de vida: mercado de seguros para unos y asistencia social básica para otros. En conjunto, la vida social se hizo profundamente desigual y las vidas individuales más inciertas.

Aquí sostenemos que con posterioridad a la crisis de 2001-2002 se inició en la Argentina un proceso que llamamos de *contrarreforma*, opuesta a esa orientación. Con ese término nos referimos a



políticas caracterizadas por lo siguiente: primero, cambiaron la dirección de las iniciativas de la década anterior (de la reducción de la protección, a su crecimiento); segundo, fueron críticas de las políticas del neoliberalismo y afirmaron que la protección social es un deber de toda sociedad moderna y no un acto generoso para salvar a “los perdedores”.

Consideramos que este análisis es válido para lo sucedido en este período con las políticas laborales, educativas y con componentes específicos de la seguridad social. En lo que sigue nos ocupamos de las políticas desarrolladas en la primera década del siglo en este último sector.

## La seguridad social: los componentes y sus cambios

La industrialización capitalista significó a un tiempo la movilización de la fuerza laboral como mano de obra libre y la destrucción de las formas tradicionales de trabajo y subsistencia, lo que convirtió a la incertidumbre en un rasgo de la vida en las sociedades modernas. Junto con la construcción de “sociedades de mercado” y de los mercados de trabajo a nivel mundial, a fines del siglo XIX y principios del XX comenzaron a institucionalizarse las primeras intervenciones que dieron lugar a la

“seguridad social”: así se llamó a formas estatalmente reguladas que sustituyeron el mutualismo obrero y que históricamente tendieron a cubrir a los trabajadores asalariados de las contingencias de la vida laboral. Por esos orígenes y estas razones, la historia de la seguridad social está estrechamente vinculada con la historia de las clases trabajadoras. En nuestro país, esto la relaciona con el proceso de integración al mercado de trabajo de la población nativa y con los vaivenes migratorios.

Como resultado, en la Argentina la seguridad social reúne a las políticas e instituciones especializadas en cinco tipos de eventos, de los cuales en mucho dependen la vida y el bienestar de la población trabajadora: a) *la enfermedad en general*, a través de las obras sociales; b) *el accidente o enfermedad laboral*, abarcados por el sistema de riesgos del trabajo; c) *la vejez o retiro*, atendido por el sistema previsional; d) *la manutención de miembros del grupo familiar*, organizada a través del sistema de asignaciones familiares; y e) el desempleo, del que se ocupa el seguro del mismo nombre.

El seguro de desempleo se creó recién en 1991, con la Ley de Empleo, y no fue modificado normativamente hasta el presente. Cabe decir que su cobertura siempre ha sido muy baja (llega a una parte muy minoritaria de la población desocupada).

En cambio, los cuatro primeros componentes tuvieron grandes reformas en la década del 90. Las obras sociales, los riesgos del trabajo y el sistema previsional asumieron formas de seguros de mercado, con las consecuencias de individualización que ello tiene; también se acentuó la presencia de instituciones privadas en la gestión de los mismos (AFJP y ART). Esta combinación produjo sistemas menos redistributivos y mucho más segmentados, precisamente lo contrario de lo que, se supone, es la función de la seguridad social.

A partir de la eliminación de la Convertibilidad se inició en general una nueva corriente de políticas, aunque los perfiles y ritmos fueron diferentes: fuertes transformaciones en el sistema previsional y en las asignaciones familiares, y todavía escasas y/o ambiguas en obras sociales y riesgos del trabajo. De todos modos, en ningún caso se profundizó la dirección de las políticas previas. Poniendo en juego la idea de *contrarreforma*, analizaremos ahora los dos primeros, para luego retomar una mirada de conjunto de la seguridad social en la Argentina.

Consideramos que, a partir de medidas que actuaron sobre diferentes aspectos, el sistema previsional es el que desde 2002 más claramente está siendo sometido a una *contrarreforma*, con efectos tanto en su capacidad de proteger a los adultos mayores, como en la arquitectura institucional. Las primeras medidas que se tomaron fueron los aumentos de haberes por decreto de 2002-2003, y profundizados desde 2004; todos ellos mejoraron la capacidad adquisitiva, luego reforzada por la Ley de Movilidad de 2008. Asimismo, a través de la moratoria y la jubilación anticipada, como parte del Plan de Inclusión Previsional de 2005, la protección alcanzó a una enorme franja de los mayores, especialmente mujeres, que carecían de ella (según el Boletín de la Seguridad Social, entre 2005 y 2011 se dieron casi 2.800.000 altas por moratoria. Además, las pensiones no contributivas más que se triplicaron, al pasar de 344.630 en 2003 a 1.276.949 en 2012). En lo institucional, el punto culminante llegó en noviembre de 2008, cuando se reestataron los fondos, se eliminaron la capitalización y las AFJP, y se unificó un único sistema con régimen de reparto: el SIPA (Sistema Integral Previsional Argentino). El primer saldo, entonces, muestra una institucionalidad enteramente estatal que, sumando los sistemas provinciales (muy minoritarios), cubre alrededor del 90% de la población

mayor (ver gráfico). Esa tasa es una de las más altas de la región y muy satisfactoria en la comparación internacional.

El balance del alcance de los haberes es menos categórico, tanto por los resultados como por los problemas de información estadística, que hacen provisorio todo análisis. Utilizando el índice de algunos institutos provinciales se ve que, como resultado de una política explícita de priorización del haber mínimo, éste tuvo una mejora real importante respecto del vigente en diciembre de 2003 (en torno del 92%), pero aquel piso era tan bajo que aún falta mucho para cubrir satisfactoriamente las necesidades de esta población. El desempeño del haber medio es claramente diferente, pues se encuentra o bien en valores reales iguales a los de la post-crisis, o bien incluso algún punto por debajo. Esto, en buena medida, obedece a que el haber medio es un promedio, en el que pesa mucho la alta proporción de población que ingresó con el mínimo (que a la vez fue mejorado, como dijimos). Finalmente, al mirar los hogares se ve una situación más satisfactoria, porque el aumento de la cobertura permitió que en muchos de aquellos en los que habita más de un mayor, se haya sumado un perceptor, aumentando así el ingreso disponible.

También las asignaciones familiares atravesaron una transformación importante con la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) en octubre de 2009. Los trabajadores no registrados y temporarios, desocupados, personal de servicio doméstico y monotributistas sociales comenzaron a percibir la AUH y, desde 2011, la Asignación por Embarazo. Beneficios de la seguridad social que hasta entonces sólo eran recibidos por los asalariados formales. Ello tuvo un efecto positivo en la reducción de la pobreza y, particularmente, de la indigencia (estimables en un 28% y un 39%, respectivamente, entre 2009 y 2012).

En 2012 se introdujeron cambios en el régimen para asalariados formales, consistentes sobre todo en considerar el ingreso familiar en lugar del individual de los miembros del hogar, lo que, en combinación con la inflación, restringió el cobro para una franja de asalariados de ingresos medios. Posteriores cambios de escalas (aumentos significativos en mayo y especialmente en agosto de 2013) fueron en sentido inverso, compensando una parte

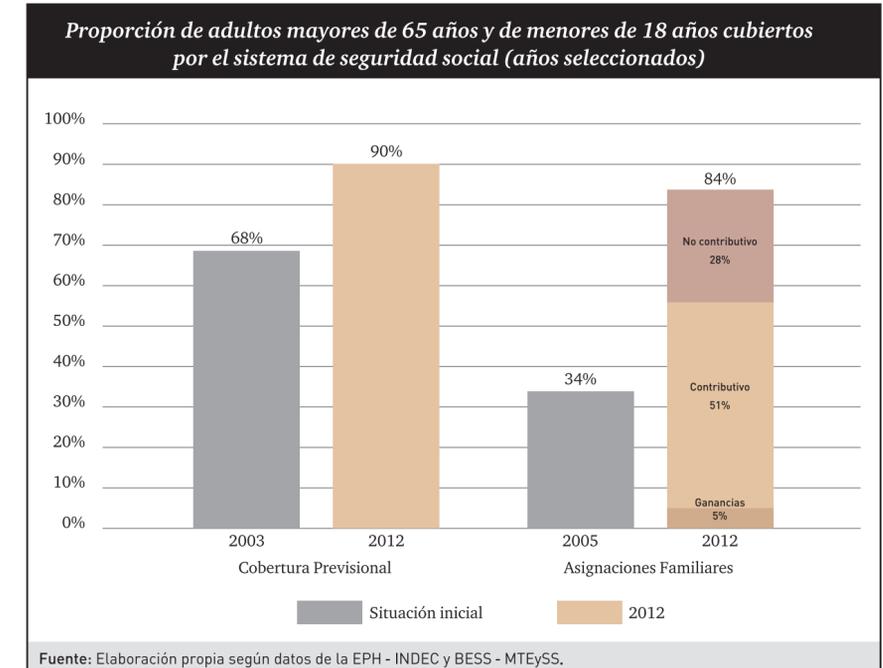
de aquella restricción, lo que se espera que permita el reingreso al cobro de una mayoría de esos grupos. No hay cálculos oficiales aún.

Con los más de 3.400.000 cubiertos por la AUH, la cobertura total llega al 84% de la población menor de 18 años, incluyendo los niños, niñas y adolescentes cuyos padres deducen el monto de la asignación del pago del impuesto a las ganancias (ver gráfico).

## Protegidos y desprotegidos: alcances de la protección

El Sistema de Seguridad Social argentino se encuentra entre los más desarrollados de América Latina y la *contrarreforma* que analizamos en dos de sus componentes implicó un reforzamiento sustantivo de su capacidad de proveer bienestar a los dos grupos que se hallan en los extremos de la vida (niños, niñas y adolescentes; y personas mayores). Sin embargo, las características, alcance y cobertura suelen ser diferentes para distintos sectores sociales, lo que genera (o refuerza) las desigualdades preexistentes (de salarios, de región, de calidad institucional).

Ya dijimos antes que la protección depende de la inserción en el mercado laboral. Los trabajadores en relación de dependencia registrados (65,5% de los asalariados y 50% del total de ocupados en el segundo trimestre de 2013) gozan de los mayores niveles de protección, superiores a los de los independientes (entre los que puede diferenciarse también a los profesionales—más aventajados—de los no profesionales). Aunque es una categoría amplia que comprende diversas relaciones con el mercado de trabajo (patrones, cuentapropistas o familiares sin salario), puede decirse que los independientes en general no cuentan con cobertura frente a los riesgos del trabajo (enfermedades o accidentes), a excepción de la que se provean por ellos mismos. Sí cuentan con protección de salud quienes, entre ellos, hayan cumplido con los requisitos contributivos y accedan a una prestación previsional en la vejez, pues el INSSJP-PAMI cubre a la totalidad de los jubilados y pensionados del régimen nacional (también accederán a las asignaciones familiares correspondientes). Un caso de desigualdad más aguda es el de los aportantes al Régimen General



de Monotributo, en especial los de categorías más bajas. Con ingresos equivalentes a las remuneraciones que perciben los asalariados formales, estos últimos son beneficiarios de distintas prestaciones, mientras que los monotributistas no. Si bien en los últimos años se han desarrollado políticas específicas para mejorar su situación frente a los sistemas de protección (incorporación a las obras sociales, simplificación registral y aportes módicos), son trabajadores expuestos a evidentes diferenciales de vulnerabilidad.

Sin embargo, no hay duda de que los trabajadores no registrados (el 34,5% de los asalariados y el 26% del total de ocupados, incluyendo servicio doméstico) son quienes se encuentran en peor situación frente al sistema de seguridad social. Ello sucede porque, por las características del mismo —específicamente dirigido a trabajadores asalariados formales—, la falta de registro laboral constituye una situación de verdadera privación de protección y de derechos, pues impide el acceso a todas las coberturas, tanto en actividad (salud, riesgos del trabajo y desempleo, pues sólo las asignaciones son provistas por la AUH a los de ingresos más bajos) como en retiro (jubilación). Esa es la situación de los grupos ocupacionales históricamente más afectados por la no registración (servicio doméstico, construcción, rurales). De allí la centralidad de las políticas de combate al trabajo en negro, que también vienen siendo persistentemente encaradas en el período a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo. No obstante, no se ha perforado lo que parece ser un nuevo piso de 30% de trabajo precario.

Las incipientes incorporaciones de políticas no contributivas (es decir, desligadas de los aportes asociados al salario), que implican el acceso a prestaciones más allá del vínculo con el mercado laboral, al igual que la ya mencionada expansión de las Pensiones no Contributivas, pueden interpretarse como un avance en dirección al reconocimiento de derechos sociales como derechos de ciudadanía. Aunque está recorrido con titubeos y debates —basta mirar a la propia AUH, que no es contributiva pero invoca a sus destinatarios en relación con el trabajo (“trabajadores informales”)— se trata de un camino que abre la novedad de redefinir como “trabajadores” (con derechos) a categorías de población a las que hasta ahora las políticas habían sido ciegas.

## Cuestiones en debate

Creemos que la información y los argumentos presentados muestran suficientemente la pertinencia de hablar de *contrarreforma* de las políticas de seguridad social, en la medida en que entre 2002 y 2013 primero se detuvieron, y luego se invirtieron, los procesos de disminución y deterioro de la protección social. Ello ha dado lugar a la expansión tanto de la población cubierta como, en general, de la capacidad de satisfacción de las necesidades, especialmente de la población trabajadora de menores ingresos.

En ese sentido, el gobierno atribuye “carácter refundacional” a sus acciones en el campo previsional, presentándolas como el pasaje entre dos ciclos: de un ciclo de *reformas de mercado* a un ciclo de

*reformas de Estado*. Y, en efecto, estas medidas dirigidas a la población adulta mayor, en combinación con la creación de la AUH, desplazan el centro de gravedad de las intervenciones sociales del Estado desde la asistencia residual hacia el campo de la seguridad social, lo que es un giro fundamental respecto de la concepción de la política social de los 90, dado principalmente por el espacio abierto a la noción de derechos.

Si esto es así, un conjunto de interrogantes se abren en relación con el horizonte futuro. Entre ellos:

¿Cómo integrar formas contributivas y no contributivas de protección como derechos de los ciudadanos y no como resultado de posicionamientos diferenciales ante el mercado (la condición de trabajador) y la estructura social (condición de vulnerabilidad, pobreza)? Esto hace a la tensión entre asistencia y seguridad social, pues ambas pertenecen a distintas tradiciones: la asistencia proviene de una tradición de organización alrededor de la noción de “necesidad” y de personas “necesitadas”; de allí que sus acciones marquen con el estigma de la inferioridad. La seguridad social, en cambio, fue fundada a fines del siglo XIX, y especialmente desde la primera posguerra está vinculada con el reconocimiento de derechos; es cierto que acotados y estratificados en muchos casos, pero sus sujetos —los trabajadores asalariados— históricamente invocan ese reconocimiento. En realidad, la sociedad argentina oscila entre la preferencia por la integración de formas contributivas y no contributivas o, por el contrario, por la estricta separación entre una y otra forma de protección y de sociabilidad; es decir, entre las tendencias a la igualación y las tendencias a la diferenciación. Allí radica un desafío de época: encontrar a la asistencia con contenidos de derechos y dar a la seguridad social extensión universal, opción por la que en este trabajo, sin duda, nos inclinamos.

¿Cómo garantizar la sustentabilidad financiera de estas políticas como base de su perdurabilidad, más allá de la voluntad política de uno u otro gobierno? Esto hace a las garantías de fuentes de financiamiento a mediano plazo, lo que renueva la demanda de una reforma tributaria largamente anunciada, pero aún pendiente. Indudablemente, los actuales niveles de protección de ambos extremos etarios requieren ampliar las capacidades recaudatorias del Estado y para ello es necesario modificar el regresivo sistema tributario vigente.

Lo anterior requiere consensos sociales y políticos, cuya construcción exige tener en cuenta el carácter relativamente incipiente de los procesos, al igual que las condiciones de la nueva institucionalidad y las restricciones de financiamiento, las pugnas sociopolíticas entre proyectos contrapuestos y la desigual capacidad de intervención y expresión política de la que son portadores los sectores en juego. Todo ello deja abierto un horizonte de tensión entre reformas y contrarreformas, que deposita los pronósticos sobre su reversibilidad o irreversibilidad en la capacidad que desarrollen las distintas propuestas para captar y orientar el apoyo social y político. Allí radica el segundo desafío de época: debatir abiertamente tales proyectos. ■

## PARA SEGUIR LEYENDO



**Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010**

Susana Hintze y Claudia Danani (coordinadoras)  
UNGS  
Colección Política, Políticas y Sociedad

Descarga gratuita en:  
[www.ungs.edu.ar/ediciones](http://www.ungs.edu.ar/ediciones)



EDICIONES UNGS

## NOVEDADES



**El filósofo y sus pobres**

Jacques Rancière  
UNGS - Inadi  
Colección Humanidades



**Textos escogidos**

Karl Polanyi  
UNGS - CLACSO  
Colección Lecturas de Economía Social



**Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes**

Adriana Chiroleu, Claudio Suasnábar y Laura Rovelli  
UNGS - IEC  
Colección Educación Serie Universidad

Más información sobre los libros de la Universidad en:  
[www.ungs.edu.ar/ediciones](http://www.ungs.edu.ar/ediciones)  
[ediciones@ungs.edu.ar](mailto:ediciones@ungs.edu.ar)  
(54 11) 4469-7578

## PRÓXIMO NÚMERO

• Número 09 - 17 de octubre  
**Cambio estructural y nuevo capitalismo. Implicancias para América Latina**

Universidad Nacional de General Sarmiento

Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suárez y Verdi)  
Conmutador: 4469-7500 - C.P. 1613 - Los Polvorines - Pcia. de Bs. As. - Argentina  
[info@ungs.edu.ar](mailto:info@ungs.edu.ar)

[www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

prensaUNGS

