

Intervenciones profesionales entre los sistemas de seguridad social y las protecciones

Dra. Mariana Gabrinetti y Dra. Paula Danel

Correos de contacto: mgabrinetti@yahoo.com.ar

danelpaula@hotmail.com

Pertenencia institucional: CETSyS-Centro de Estudios en Trabajo Social y Sociedad-FTS-UNLP

GT 10: Políticas sociales e intervención profesional en distintos campos: educación, discapacidad, justicia penal juvenil, gestión de políticas sociales, salud”.

1. Introducción:

Esta presentación se enmarca en el proyecto “La intervención actual del trabajo social y las políticas sociales: nuevas dimensiones en relación con el enfoque de derechos en los campos jurídico, discapacidad, acción comunitaria y gestión de políticas sociales dirigido por la Dra. Margarita Rozas Pagaza y co - dirigida por Dra. Mariana Gabrinetti que realizamos con asiento en el CETSyS.

En esta oportunidad, reparamos en la noción de protección social a la cual analizamos desde el establecimiento de comparaciones con la de seguridad social, efectuando un recorrido en el cual reflexionamos sobre las intervenciones del Estado en lo social abarcando los noventa, la etapa 2003-2015 y las particulares condiciones que adquiere en la “era macrista”; asimismo, retomamos reflexiones sobre los desafíos a la intervención profesional.

2. Sobre la noción de protección social y seguridad social:

Como señala Pautassi, es a mediados de la década del noventa que se comienza a hablar de la necesidad de protección social (2012), en un contexto donde a la vez se implementaban políticas de ajuste. Esta noción fue impregnando particularmente a las políticas sociales, delimitando su orientación y sus propósitos.

Es importante considerar que la protección social en dicho contexto pasa a sustituir a la concepción de seguridad social que formaba parte del Estado de Bienestar.

En el Estado de Bienestar la protección social era un objetivo, pero esta noción formaba parte de un sistema en el que se diseñaban e implementaban políticas de manera integrada y atendiendo fundamentalmente a conformar un sistema integrado de seguridad social. En efecto, el Estado de Bienestar incluyó “(...) un paquete amplio de previsión, con un papel fuerte del Estado no sólo en la provisión, sino también en la regulación y el financiamiento” (Pautassi, 2012: 21).

En Argentina el Estado de Bienestar se conformó y desarrolló en el peronismo clásico. Andrenacci y otros (2004), plantean que el Estado de Bienestar se fundó en el caso argentino a través de “dos manos” combinadas: una “mano derecha” que incluyó el pleno empleo, niveles salariales altos en un marco de política de sustitución de importaciones que fomentaba el trabajo y a la vez el consumo a través de la creación y cuidado de un mercado interno. Por otra parte, una “mano izquierda” que operaba en tres lógicas: el sistema previsional, una parte del sistema de salud y las asignaciones familiares; el sistema educativo y básico de salud de base universal, políticas de vivienda de carácter focalizado y políticas sociales asistenciales orientadas a casos de extrema pobreza (Andrenacci y otros, 2004). En este marco se atendía a la protección social de manera que las políticas en los distintos sectores se integraban entre sí, procurando la inclusión y justicia social.

Nos interesa precisar que la noción de protección social despojada del encuadre de lo que significó el modelo de Estado de Bienestar reduce el significado que ésta lograba en ese marco, dejando de tener la significación que en éste alcanzó. En este sentido, es que Clemente y Maglione (2016) afirman que “advertimos sobre la tendencia reduccionista que puede operar bajo la amplia idea de la protección social” (2016:22)

La noción de seguridad social plantea la integración de la misma en un sistema de seguridad social, que la contiene mientras que la noción de protección social, no se encuadra necesariamente en un sistema que la abarque. Es por esto que las autoras Clemente y Maglione (2016) plantean que la amplia concepción de protección social puede incidir en que resulten más fortalecidos dentro del sistema de la política social los componentes de ‘ayuda’ que los de ‘seguridad’” (Clemente y Maglione, 2016: 22).

Situación que aconteció en Argentina –aunque también se extendió en la región de América Latina- fundamentalmente en los noventa; contexto en el cual se desarrollaron una serie de programas sociales sectoriales que atendiendo a la noción de protección social tendieron a subsanar de manera focalizada los efectos de las políticas económicas y laborales.

Es importante atender que la noción de protección social, se despliega mientras aumentaban en los noventa de manera significativa los índices de desocupación y subempleo, de modo que se iba perdiendo la protección social y la cobertura de seguridad social cuyos pilares se construyeron durante el primer peronismo en torno al trabajo asalariado, contemplando como destinatarios de dicho sistema al trabajador y su familia.

Las políticas sociales focalizadas desarrolladas en ese contexto y orientadas por la protección social brindaban una asistencia que se convertía en un paliativo que lejos se encontraba de lograr modificar la situación de vulnerabilidad de los sujetos asistidos.

Desde el 2003 se presentaron algunos cambios en materia de políticas sociales, donde comienza a considerarse la perspectiva de derechos en su orientación. Al mismo tiempo se procuró generar la recuperación de niveles de empleo y recomponer el mercado interno aumentando los ingresos de los asalariados.

En el 2005 se plasma el Plan de Inclusión Previsional que aumentó exponencialmente la cobertura de adultos mayores, en cuanto a ingresos y consecuentemente se tejió la protección social incorporándose al sistema de seguridad social, es decir el acceso a ingresos garantiza salario indirecto a través de la cobertura de medicamentos y otros activos necesarios para la reproducción social de los mayores.

En materia de políticas sociales, al igual que la tendencia dominante en la región, se crearon programas de transferencia condicionada (PTC), como ha sido el caso del Programa Familias –creado en 2004 y orientado fundamentalmente a mujeres madres con hijos menores a 18 años, con bajos niveles de instrucción, lo que las convertía en ser consideradas como “vulnerables”-.

En el caso argentino, las pensiones no contributivas y particularmente las asistenciales, aumentaron sostenidamente durante 2003-2013, tal como precisa Arcidiácono a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: “tomando como referencia diciembre de 2003, había 183.563 pensiones no contributivas de tipo asistencial mientras que en junio 2012 se alcanzó a 1.148.608 (...)” (Arcidiácono, 2016: 79). El incremento ha sido del 250 por ciento en el período mencionado, dato que puede ser ratificado en fuentes oficiales¹.

La Asignación Universal por Hijo (AUH), creada en 2009 a través del decreto 1602/09 complementa el régimen de asignaciones familiares tradicionalmente orientado hacia desocupados, los trabajadores formales, permitiendo la cobertura de trabajadores informales con un salario menor al salario mínimo y cooperativistas sociales, incluyendo a grupos que se encontraban excluidos de la seguridad social.

Simultáneamente se desarrollan programas sociales como el Programa Argentina Trabaja, -creado en 2009- en el cual se estimula la conformación de cooperativas sociales y se crea la figura del monotributista social.

Lo que observamos es que estas intervenciones del Estado a lo largo del período 2003-2015 se encuentran emparentadas con el accionar de las dos manos del Estado que

¹ La cobertura de las pensiones no contributivas, se suma en una lógica incremental de todo el sistema de seguridad social. Para ampliar sugerimos: http://www.siggen.gov.ar/red_federal/pdfs_red/proteccion_social.pdf

describimos anteriormente respecto al período del peronismo clásico. Por supuesto, atendemos a un contexto diferente, pero al mismo tiempo podemos identificar un accionar del Estado que brega por la inclusión social creando puestos de trabajo, extendiendo su cobertura social a través de las pensiones no contributivas y de las políticas sociales.

Retomando lo anteriormente planteado respecto a la noción de protección social y ésta integrada en un sistema de seguridad social, lo que surge en esta etapa de parte de organismos como la OIT es la noción de “piso de protección social”, en el cual la AUH ocupa un primer escalón en una escalera de protección que tiende a una mirada integrada de protección (Bertranou, 2009).

En este sentido, respecto a la etapa anterior, reconocemos significativos avances en términos de cobertura social. Sin embargo, la centralidad que han ocupado los programas sociales y en particular los de transferencia condicionada de ingresos, expresan una solución que no concuerda del todo con el enfoque de derechos que intentó orientar las intervenciones del Estado. Estos programas mantienen su sesgo de focalización y si bien tuvieron un alcance amplio, no llegaron a plantearse como universales, sino como masivos. Tal como precisa Pautassi el enfoque de derechos “brinda la oportunidad de “superar medidas protectoras y recuperar el rol rector de brindar seguridad y cobertura a los ciudadanos y ciudadanas” (Pautassi, 2012: 25).

3. Acerca de los sujetos de las intervenciones:

A partir de las tensiones presentadas entre las lógicas de la seguridad social y la de las protecciones, nos surgen varios interrogantes en torno a quiénes son los sujetos por los que se despliegan acciones de tipo protectoras, es decir si el sistema de seguridad social abona a la tramitación colectiva de los infortunios o contingencias o se trata de medidas de protección social focalizada en la que la responsabilidad de tales contingencias son asumidas como tributivas de los sujetos “beneficiarios” de las mismas. Esta diferencia de enfoques opera de modo nodal en los procesos interventivos de los trabajadores sociales.

En nuestro país, la Administración Nacional de seguridad Social plantea que la seguridad social es “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2011: 3)

La idea de malla reticular cerrada que propone esta concepción de la seguridad social, es necesario ponerla en tensión con las experiencias recuperadas de las trayectorias de los sujetos de la intervención.

¿Las actuales políticas de protección siguen priorizando a los que son colocados por fuera de la línea demarcatoria del empleo? Con esto señalamos a los mayores que se han retirado por la edad del mercado de trabajo, a las personas con discapacidad que acreditan su “incapacidad” para adquirir la pensión y a las personas en edad activa que no son absorbidos por el mercado de trabajo.

Pero, ¿efectivamente la línea demarcatoria es inamovible e inasible? ¿Los que son colocados en el lugar de la inempleabilidad son responsables de sus carencias? Las políticas y programas mencionados precedentemente ratifican la idea de poblaciones por fuera de la posibilidad de sostener procesos de trabajo, recibir una remuneración y garantizar su reproducción - por su condición laboral-. Esto se enlaza con las ideas de subjetividades lumpenizadas (Bourgeois, 2010), en tanto identidad atribuida por el estado.

En la actualidad, en la “era macrista” identificamos argumentos que tienden a flexibilizar las condicionalidades para el ingreso a la malla de protección. Un ejemplo de esto, es la inclusión de debates en torno al aumento de la edad jubilatoria. Por un lado, se inscriben en las disputas desatadas en el campo gerontológico en torno al respeto a la autonomía de las personas mayores en la decisión del momento del retiro laboral. Por otro, las verdaderas razones que sustentan estas propuestas, es decir el achicamiento de las coberturas previsionales y el cumplimiento de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Otro ejemplo, es el asociado a la baja de las pensiones no contributivas que se realizaron en el último mes de Junio de 2017. Una vez más, el argumento estaba centrado en las condicionalidades incumplidas por parte de los perceptores. Se retoma la idea de que las personas con discapacidad están en condiciones de trabajar (lo que es una verdad a medias), pero no dicen que la responsabilidad estatal - sustentada en acuerdos internacionales- es garantizar la reproducción social de las personas en situación de discapacidad².

En tiempos de restricción, las escenas interventivas se complejizan. Las trayectorias de los sujetos se precarizan y los proyectos interventivos pierden sustentabilidad en tanto respaldo estatal.

La intervención profesional de los trabajadores sociales las entendemos como instancia de encuentro, de tramitación de demandas, como escucha atenta y respetuosa. La intervención sólo adquiere sentido social, en la medida que el otro protagoniza tal experiencia, poniendo en juego sus saberes, sentires y la producción de sus expectativas.

² Se sugiere: <http://entredichos.trabajosocial.unlp.edu.ar/2017/06/14/no-la-quita-de-pensiones-por-discapacidad/>

4. Reflexiones finales. Sobre la etapa actual:

En el actual contexto “en la era macrista” podemos identificar una matriz de intervención estatal que prioriza:

- la lógica de la protección focalizada por sobre la idea de seguridad social.
- La intensificación de los requerimientos para el acceso, lo que a todas luces produce barreras nuevas y profundizadas
- Los procesos de intervención profesional se complejizan en la medida que la red de seguridad social se hace laxa y desproteje.
- La complejidad de la intervención toma rostros de sufrimiento popular, desgaste profesional e incremento de la injusticia social.

Bibliografía:

Administración Nacional de la Seguridad Social (2011). Marco Conceptual del Sistema de Estadísticas e Indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social. Dirección General de Planeamiento

Arcidiácono, Pilar (2015) “Diez años de transferencias a las familias con hijos en la Argentina (2003-2013): una propuesta de periodización en *“El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad”*, Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (directores), Ed. Biblos, Buenos Aires.

Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich, D. (2004) “Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955)”, en *“En el país del no me acuerdo”*, Ed. Prometeo, Bs.As.

Bourgois P (2010) Prefacio. En: Tapias Hernández C (2010) Fumando manas. Construcción del sentido de la realidad social en un contexto de ilegalidad. Editorial Universidad de Rosario. Bogotá.

Clemente, A. y Maglione, C. (2016) “La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional” en *“Estado y políticas públicas”*, número 6, año 4, Buenos Aires.

Pautassi, L. (2012) “Desigualdad revisitada: vulnerabilidad, protección y derechos” en *“Escenarios”*, año 12, N° 18, La Plata, Buenos Aires.

