

**III Foro Latinoamericano "Igualdad y desigualdad social en América Latina: generando debates en Trabajo Social en relación con otras ciencias del campo social", 2016**

**FTS-UNLP**

**MT4. - Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región. Sus impactos en la desigualdad, la construcción de derechos y la constitución de sujetos.**

**MARIANO CARDELLI**

**FTS-UNLP/Depto. Cs. Soc.-UNDAV**

**marianocardelli@yahoo.com**

**Resumen Ampliado**

**PERFORANDO LA CULTURA DE LA PROTECCIÓN. EL REBROTE NEOLIBERAL Y EL EMBATE CONTRA LA SEGURIDAD SOCIAL.**

R. Castel criticando la aplicación de políticas neoliberales en Francia sostiene que *“La mutualización de los riesgos mediante la tecnología de seguridad representó y sin duda representa todavía, la solución más eficaz que se haya encontrado para combatir una inseguridad social que le había caído en desgracia a lo largo del tiempo a una mayoría de trabajadores. Pero el financiamiento y la estructura de respuesta hoy están amenazados...”*(Castel, R.:2011).

Contrariamente, a partir de 2003 pareció darse en la Argentina un proceso de fortalecimiento de la seguridad social, que involucró incluso la puesta en práctica de nuevas políticas protectorias de gran alcance.

La idea de seguridad social tiene un sentido particular en la Argentina que es heredera del Peronismo de los 40. Más allá de las discrepancias terminológicas en relación a la extensión del concepto, tradicionalmente se considera a la Seguridad Social como algo más específico que la idea de protección social; ya que implica la puesta en práctica de sistemas de protección estables e institucionalizados emergentes de una

responsabilidad del Estado, los cuales promueven la integración a través del reconocimiento de derechos sociales y la promoción de los mismos.

La seguridad social tiene diferentes dimensiones. En primera medida identificamos la dimensión institucional que tiene que ver con el diseño burocrático de gestión de las prestaciones, los Organismos responsables, el Sistema de Financiamiento, así como los sujetos protegidos, las contingencias, y las prestaciones previstas. Una dimensión político cultural, que tiene que ver con una cultura de la protección que es diferente en cada país e incluso es cambiante en diferentes momentos históricos y que es resultado de la correlación de fuerzas sociales y de una lucha política y cultural de sentido que va permite en cada etapa sistemas de prestación particulares. Por último, una dimensión ético jurídica, ligada la reconocimiento y promoción de derechos, entendidos estos como atribuciones resultantes de normas, valores dominantes, discursos, y prácticas sociales.

En la Argentina, la Seguridad Social se configura y se desarrolla especialmente a partir del primer Peronismo en los años 40 del siglo XX. Con el despliegue de una nueva cultura obrera nace en nuestro país una cultura de la protección con matices diferentes a la europea, moldeada por un proyecto político novedoso que se va a oponer al proyecto liberal nacido de la denominada la Generación del 80 en el siglo XIX.

## LA CULTURA DE LA PROTECCION

Cuando nos referimos a la cultura de la protección (Danani, C. y Hintze, S.:2011, pág 13-17), la entendemos como el conjunto de prácticas y discursos forjados históricamente y que es resultado de la correlación de fuerzas sociales. Justamente en la década del 40 la formación de una cultura obrera en la Argentina catapultó la conformación de una particular cultura de la protección social, asentada en la idea de seguridad social. La formulación de Eva Peron "*a cada necesidad un derecho*" da cuenta de este proceso, e ilustra la configuración en la década del 40 de sistemas de protección cuyos ámbitos más paradigmáticos fueron la salud pública y las jubilaciones y pensiones. Esta cultura de la protección perdura hasta nuestros días, sobre todo si advertimos que el sistema jubilatorio argentino, denominado SIPA, y administrado por la Anses, es el que incluye a un porcentaje mayor de mayores en la Región Latinoamericana; y el sistema de asistencia sanitaria pública, aun a pesar de sus deficiencias, constituye el más extendido y con mayor cobertura de America Latina, con características de universalidad y gratuidad.

Ahora bien, el derrocamiento de Perón, y las diferentes rupturas del orden institucional democrático entre 1955 y 1983, incluyendo a la sangrienta dictadura cívico-militar que azotó al país entre 1976 y 1983, permitieron el desarrollo acciones orientadas a mitigar o eliminar esa cultura de la protección. Ese primer peronismo fue la piedra basal de una cultura de la protección que persistió en las profundidades culturales de nuestro país. Ni la dictadura militar ni las políticas neoliberales de los 90 con modelos de Estado mínimo, borraron esa marca. Esa tendencia amplia y también expansiva de la seguridad social, cimentada en la cultura de la protección, resurgirá a lo largo de la historia.

#### AMPLIACION DE LA CULTURA DE PROTECCION

El periodo 2003-2015 constituye una nueva etapa de ampliación de la Seguridad Social, en la que como expresamos en otro trabajo presentado ante esta Casa de estudios (Cardelli:2014), se amplió la frontera de lo público y de lo que históricamente se denominó el principio de solidaridad.

Decimos que se amplió la frontera de lo público por cuanto aquel principio de subsidiariedad de la intervención estatal, impuesto a partir de 1955, fue siendo dejado de lado en distintos ámbitos. La definición de nuevos programas, como por ejemplo el modelo sociocomunitario del PAMI, la asignación Universal Por Hijo de la ANSES, entre otros, delinearon formas de intervención pública a través de Organismos que expandieron notoriamente la Seguridad Social. El Estado tomó un rol activo en la política, con un gran despliegue territorial. De esta manera el tradicional sistema de seguridad social, organizado a partir de la ANSES y PAMI pasan a jugar un rol preponderante, no solamente respecto de los derechos consagrados a trabajadores formales, sino como instrumentos para una recomposición social de millones de personas históricamente excluidas de estos sistemas básicamente por no participar del mercado de trabajo formal, y por haber quedado excluidas socialmente producto de la grave crisis del país resultante de la aplicación de las políticas neoliberales de los años 90.

La tendencia a la universalidad, término utilizados en el dec. 1602/09 por el cual se aprobó la Asignación Universal por Hijo, fue característica de esta medida y de todo un ciclo de medidas se instrumentaron a partir de los organismos de la seguridad social a partir del llamado Plan de Inclusión Previsional, que permitió la ampliación de la cobertura previsional llegando el sistema a cubrir a la casi totalidad de personas mayores de 65 años.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES ya no tendría ni un destino exclusivo (pago de jubilaciones y pensiones) ni un ingreso sólo ligado a los contratos de trabajo (aportes y contribuciones), sino que a la par de la proliferación de diferentes programas protectorios, se acrecentaron los ingresos a la ANSES provenientes de rentas generales (impuestos). De esta manera, quedó conformado un Fondo con destino e ingresos ampliados, pero basado, como cualquier sistema de seguridad social, en el principio de solidaridad, ahora reconfigurado y extendido. Los fondos de la seguridad social ya no son concebidos como fondos de los aportantes sino de toda la comunidad.

## MEDIDAS DEL NUEVO GOBIERNO QUE AFECTAN LA CULTURA DE LA PROTECCION

Tres medidas ya se perfilan afectando la ampliada cultura de protección que dejó el periodo 2003-2015:

- La desarticulación de todos los programas que dependían de del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Anses,
- El fin de la moratoria previsional y la creación de una “pensión de solidaridad” de carácter universal
- El pago de deudas a jubilados, con sentencia judicial o sin ella, y reajuste de haberes de acuerdo a lo que ya resolvió la Corte Suprema de Justicia de la Nación
- Paulatina disminución de la cobertura de medicamentos gratuita para personas mayores

Analicemos cada una de ellas:

1) Desarticulación de Programas: los dos programas más importantes que se paralizaron o limitaron son los siguientes:

A.- Procrear: en el caso del Procrear los recursos provienen del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) resultando una inversión económica además de una inversión social destinada a garantizar el acceso a la vivienda. Asimismo, resultó un poderoso instrumento de política económica que empujó el crecimiento de la industria de la construcción.

B.- Conectar-Igualdad: constituye una política de inclusión digital pero también un instrumento de política económica ya que estimula la industrialización de bienes informáticos.

En relación a la desarticulación de estos programas lo que se pone de relieve no es sólo la restricción de los derechos, sino una concepción más limitada y monetarista de los recursos de la seguridad social. Puesto que evidentemente se apunta a quebrar la idea de utilización de tales fondos como instrumento económico para la estimulación de la demanda agregada. Esto va en línea con la política económica general del Gobierno orientada a desarrollar la oferta, y no a estimular la demanda de bienes y servicios. No sorprende por eso que se cuestione el otorgamiento de créditos al Tesoro Nacional de parte de los organismos de seguridad social, aunque hubieren sido a tasas convenientes para ambas partes, privilegiando ahora el endeudamiento externo del país.

2) Fin de la moratoria previsional: el denominado plan de inclusión previsional impulsado en los últimos años a través de las Leyes 25.865 y 26970, permitió a más de tres millones de personas estar incluidas en el sistema previsional en las mismas condiciones que el resto. La novedad es el fin de la política de moratoria previsional, según lo anunciado por las autoridades actuales. Se incluyó en un proyecto de Ley que se enviará al Congreso la creación de una “pensión universal” para adultos mayores de 65 años que no lograron completar requisitos para solicitar la jubilación. La propuesta contempla el pago de un ingreso equivalente al 80 por ciento de la jubilación mínima que se otorgará en forma vitalicia. Los beneficiarios tendrán además acceso a los servicios del PAMI.

Esto constituye un cambio importante en cuanto a la condición jurídica de quienes son incluidos en el sistema jubilatorio. Lo que se evidencia es una consideración jurídica diferenciada que podría habilitar a un reconocimiento de derechos más limitados. Nada más se puede decir por ahora, ya que la ley no ha sido aprobada, aunque el sólo hecho que su debate parlamentario y su implementación demoren seguramente más de un año, implica la desarticulación también de la inclusión previsional y con ello la retracción de la solidaridad. Es decir nuevamente el quiebre entre los que ingresan y los que no pueden ingresar al sistema.

3) Pago de deuda a los Jubilados: Según un artículo publicado en el diario Página12 (“Mejora para jubilados en un combo con sorpresas”, Ed. 28-5-2016), *“El gobierno nacional asume que cumplirá con la cancelación de las sentencias judiciales con aproximadamente 300 mil jubilados, y le propondrá al resto (cerca de dos millones) una actualización del 40 al 50 por ciento de sus haberes a cambio de desistir de los juicios pendientes. La adhesión es voluntaria, pero ayer el titular de la Anses, Emilio Basavilbaso, advirtió que si adhirieran todos “el sistema demoraría unos dos años en regularizarlos”, porque no puede incorporar más de cien mil por mes. A menos de 24*

*horas de los anuncios, lo que se proponía como una “reparación inmediata”, pasó a tener sus propios reparos”.*

Lo problemático en este punto no es la medida, que a primera vista parece adecuada en términos protectorios, sino que no se proveen recursos adicionales para afrontarlo. Muy por el contrario, parecería que se intentará desarmar la participación accionaria del organismo previsional en empresas que cotizan en Bolsa abriendo un gran interrogante sobre el futuro. Según se anuncia se tratará de una “reparación histórica a los jubilados y pensionados” que se financiará a través de un blanqueo de capitales, y el resto provendría de los recursos habituales de la Anses, de sus utilidades -que ya no se acumularían-, y de la venta de sus activos (entre ellos la participación accionaria en empresas económicamente muy dinámicas).

Como se explica en el mismo artículo de Página 12 *“Lo que está en juego es el rol que llegó a cumplir la Anses con su presencia y la propia sustentabilidad del Fondo, que se pone en riesgo liquidando sus activos”.* Claramente, de nuevo se cuestiona la utilización de los recursos de seguridad social como instrumento de política económica y se busca el ajuste de las cuentas fiscales. Junto con la posibilidad cierta de liquidar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad se pone fin también a la asignación directa de recursos de parte del Presupuesto Nacional. Recordemos que hasta este momento la política de los últimos años había sido dejar intacto el Fondo así como sus rendimientos y financiar el sistema a través de aportes directos provenientes de impuestos en una clara expansión de la idea de solidaridad, ya no sólo en relación a los sujetos protegidos sino también en cuanto a las fuentes de financiamiento. Claramente la propuesta viene a responder a una demanda en relación al achatamiento de la pirámide de haberes, que no reflejaba adecuadamente la desigual participación que han tenido los beneficiarios a través de sus aportes a lo largo de su vida.

3) Limitación en el acceso a medicamentos sin cargo: esta medida dispuesta por el PAMI implica la limitación del Programa de cobertura de Medicamentos sin cargo, que incluía especialidades medicinales subsidiadas por razones sociales. Este programa desde el año 2005 se amplió, llegando de 10.000 afiliados a más de 2 millones bajo el mismo. Con la medida dispuesta se elaboró una nueva lista de especialidades, a través de lo que se denominó “Plan de Medicamentos Sustentables”, quitando de cobertura del 100% a 150 productos de la lista y disminuyendo la cantidad de unidades cubiertas por persona. Esta retracción involucra también un cuestionamiento a la ampliación de la idea de solidaridad en una política que implicó además una forma de incremento indirecto de los

ingresos jubilatorios, dirigida sobre todo a los sectores de más a de la pirámide. Se cuestiona además una política orientada a subsidiar la demanda que permitió el aumento en el consumo de medicamentos en los últimos años, circunstancia que no por sí misma es favorable porque puede implicar hipermedicalización. Sin embargo, estando dirigida a sectores con importantes barreras socioeconómicas para el acceso puede presumirse que el aumento del consumo estaba orientada a la eliminación de esas barreras.

Evidentemente esta medida también implica una retracción de los recursos destinados a la salud, que sumada al importante incremento de los insumos genera importantes interrogantes y permite presumir una afectación en la salud y en el poder adquisitivo de la población adulta mayor.

## CONCLUSION

De acuerdo a lo desarrollado, el periodo 2003-2015 significó una profundización de la cultura de la protección que se configura en la Argentina durante el Gobierno Peronista de la década del 40.

Esta profundización implicó 4 tendencias básicas que se verificaron durante el mismo periodo:

- la ampliación del principio de solidaridad, fortaleciendo el componente redistributivo que tiene la seguridad social
- la mayor igualación de los ingresos jubilatorios con el resultante achatamiento de la pirámide de ingresos jubilatorios
- el aumento del consumo de medicamentos y otros productos medicinales por subsidio a la demanda
- la comprensión de los recursos de seguridad social como instrumentos de política económica para la estimulación de la demanda de bienes y servicios

Las nuevas políticas de seguridad social, apuntan directamente a modificar estas tendencias, afectando a una ampliada cultura de la protección que se fortaleció durante el gobierno kirchnerista.

Los interrogantes que se generan son muchos:

- la sustentabilidad del sistema de seguridad social ante el potencial crecimiento de la tasa de desempleo y de la informalidad laboral.
- la carencia de recursos estatales ante la posible retracción del consumo y la disminución de la recaudación impositiva, que se potencia con nuevas políticas dirigidas a fortalecer la oferta y que no estimulan la demanda.

- El impacto en materia de salud a la población mayor, por las dificultades de acceso a medicamentos o especialidades medicinales necesarias.

Más allá de lo que ocurra con las medidas analizadas podemos concluir que estamos en una nueva etapa signada por políticas orientadas a la reformulación de la cultura de protección en la Argentina, apareciendo una serie de interrogantes en relación al tipo y nivel de impacto. Los resultados tendrán mucho que ver con el éxito de la política económica. Ahora bien, podemos anticipar que la nueva matriz neoliberal incluye una vuelta de tuerca de la idea de protección social y las medidas relacionadas parecen ser sólo el punto de inicio.

Coincidiendo con R. Castel, el embate neoliberal amenaza el financiamiento y la estructura de respuesta. Lo que parecía lejano hasta el año pasado empieza a ser una realidad en nuestro país. Lo que sigue es incertidumbre....

#### BIBLIOGRAFIA

- Cardelli, M.; Ampliando las fronteras de lo público en Salud. Ponencia presentada en las IX JIDEEP 2014 – FTS- UNLP, La Plata, 2014.
- Castel R.; *La inseguridad Social*, Manantial, Bs. As. , 2004.
- Castel, R.; El Ascenso de las incertidumbres, FCE, México, 2011.
- Castel, R.; Las metamorfosis de la cuestión social, Paidós, Bs.As., 1997
- Cordini, M. A.; Derecho de la Seguridad Social, Eudeba, Bs. As. 1970.
- Danani, C. y Hintze, S. (comp); Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010, UNGSM, 2011.
- Özden, M.; El derecho a la seguridad social, Documento del Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM), 2011.  
En:<http://www.redadultosmayores.com.ar/Material%202014/ArchivosSEGURIDADSOCIAL/26%20El%20derecho%20a%20la%20Seguridad%20Social.pdf>
- OIT; Hechos concretos sobre la seguridad social.  
En:[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)
- OIT; Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa,2011  
En:[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154235.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf)
- Página12, “Mejora para jubilados en un combo con sorpresas”, Ed. 29-5-2016:  
En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-300502-2016-05-29.html>