

Matriz de intervención estatal en el debate entre protecciones y sistemas de protección

Mariana Gabrinetti y Paula Danel

Instituto de estudios de Trabajo Social y Sociedad

Facultad de Trabajo Social

UNLP

mgabrinetti@yahoo.com.ar y danelpaula@hotmail.com

Mesa 19/ El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas

“el sentimiento de inseguridad no es dato inmediato de la conciencia. Muy por el contrario, va de la mano de configuraciones históricas diferentes, porque la seguridad y la inseguridad son relaciones con los tipos de protecciones que asegura – o no- una sociedad, de manera adecuada. (Castel, 2004:13)

Resumen

En el presente trabajo retomamos discusiones teóricas en torno a los desafíos de las políticas de protección social en el actual contexto, asociando discusiones desde el proyecto “Intervenciones sociales del estado entre los años 2016-2019: una lectura a partir de los campos de actuación del Trabajo social en el gran La Plata en las tensiones entre la redistribución y la restricción radicados en el Instituto de Estudios de Trabajo social y Sociedad (IETSyS).

En primer lugar presentaremos las claves analíticas que identificamos para caracterizar la matriz de intervención estatal, en el debate entre protecciones y sistemas de protección. En tal sentido, ubicaremos los indicadores actuales en torno a tendencias de protección focalizada por sobre la idea de seguridad social. Asimismo, daremos cuenta de los modos en que se intensifican los requerimientos para el acceso a programas sociales y de transferencia condicionada, generando nuevas y profundizadas barreras.

Estos debates se pondrán en diálogo con experiencias de intervención pública en lo social, las que permitirán dar cuenta de las expresiones de la cuestión social frente a redes de seguridad social que se hacen laxas y producen desprotección. La propuesta es comprender, desde la complejidad de la intervención, cómo estos debates se corporizan y toman rostro de sufrimiento popular, e incremento de la injusticia social.

Claves analíticas para pensar la matriz de intervención estatal

En este apartado, presentaremos algunas ideas en torno al Estado, la intervención y las formas que asume la matriz de intervención estatal. Por ello, decimos que nuestra visión del Estado está asociado a la idea de espacio de conflicto, donde se disputan intereses de diferentes actores. El Estado constituye a la vez, una mediación específica y un terreno de confrontación de clases.

La relación entre el Estado y la sociedad civil -entendida ésta como un conjunto de poderes organizados en una sociedad en cuanto no estatales (Giménez, 1986)-, es de interpenetración mutua; en esa relación el Estado tiene una autonomía, pero la misma es relativa. En esta línea, tomamos la definición de políticas públicas de Oslak y O'Donnell (1976), comprendida como el conjunto de tomas de posición del Estado frente a una cuestión social que implica el interés o las acciones de otros actores de la sociedad civil.

Esta articulación entre el Estado y la sociedad civil incide en la configuración de la demanda por parte de la sociedad civil al Estado y a la vez, los modos en que dichas demandas son consideradas - como tales - por parte de la agenda pública, resultan inherentes a esa relación donde el Estado cuenta con cierta autonomía, de carácter relativo.

En esta línea, entendemos que el campo de las políticas públicas remite a un espacio en disputa, donde se plasman los intereses en juego de los diferentes actores sociales, con capacidad de agencia. Como afirman Chiara y Di Virgilio (2009), se trata de un proceso que no es lineal, sino que deviene de procesos históricos, sociales y políticos, que van configurando un entramado conformado por los diferentes actores, con sus propios intereses

en juego, ocupando distintos lugares en ese campo de disputas, accediendo y disponiendo de diferentes recursos y capitales sociales, culturales, políticos.

La idea de matrices, está asociada a modelos de encuentro entre distintos actores que toman visibilidad en la agenda pública. Las matrices, -como afirmamos anteriormente- son sociales, históricas, están en movimiento y organizan el desarrollo de políticas pública y sociales.

La matriz de intervención social es compleja y contradictoria, incluyendo las formas en que se configuran los sujetos de intervención, la trama de significados que opera en la interpretación de los encuentros de los ciudadanos con el Estado.

Los modos de nombrar afectan al curso y perspectiva para la elaboración de los diagnósticos, de los objetivos trazados para las políticas públicas y a la definición de los grupos sociales a quienes se orienta intervención estatal.

Las directrices de las políticas públicas se expresan a través de dichos modos de nombrar y de concebir a los sujetos de la intervención. En los diagnósticos se establecen diferentes perspectivas y miradas sobre dichos sujetos. Sin embargo, estos sujetos no son pasivos y van a ir modelando también a esas políticas. En este sentido, es que nos referimos a los actores con capacidad de agencia, con la posibilidad de incidir en el curso que éstas adopten “en acto” (Chiara y Di Virgilio, 2009), donde se despliegan las diferentes articulaciones entre las intervenciones del Estado y la complejidad de las relaciones entre los distintos actores.

El espacio simbólico y social que se define para los ciudadanos puede ser leído en clave de esta matriz, toda vez que posibilita el desarrollo conceptual con distintas dimensiones en juego.

Protecciones sociales y sistemas de protección

Otra de las nociones en las cuales nos interesa reparar es sobre la noción que se ha extendido de protección social y las diferencias sustantivas con lo que implica un sistema de protección social. La noción de protección social, reduce su alcance y la materializa en términos de ayuda social. Mientras que el sistema de protección social alude a la seguridad social inherente a las formas de protección vinculadas al trabajo y a cubrir los riesgos de modo colectivo frente a las diferentes contingencias.

El término de protección social se ha comenzado a utilizar fundamentalmente en los noventa de modo desglosado de la noción de sistema de seguridad social.

Tal como distinguen Clemente y Maglioni (2016), se produjo un “desplazamiento conceptual”, donde un concepto clave en un campo pasa a utilizarse en otros sentidos, desvirtuando su significación original. El componente de protección social ha ocupado un

lugar de centralidad en el marco del Estado de Bienestar pero no se constituyó como categoría que lo reemplazara. De modo que, diferentes modelos pueden utilizar los mismos instrumentos, pero que “el lugar de los instrumentos se alinea con uno u otro ideario de bienestar que, a su vez, se dirime en el campo de la política y sus relaciones de fuerza en torno a la puja redistributiva” (Clemente y Maglioni, 2016: 26).

La Asignación Universal por Hijo en la actualidad: tensiones entre la seguridad social y la ayuda social

La creación en el año 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH) estuvo planteada en términos de generar un primer escalón de protección social en un sistema integrado de protección social; se ha considerado que se trata la base de una escalera a la que se suman e integran diferentes intervenciones públicas en el marco de una sistema de protección. Al respecto, plantea Bertranou (2011) “el piso de protección social comprende las garantías de un nivel mínimo de prestaciones que buscan otorgar seguridad económica (mediante transferencias monetarias) y acceso a servicios esenciales a la población, priorizando la cobertura de aquellos ciudadanos que se encuentran en estado de vulnerabilidad y exclusión” (Bertranou, 2011: 16), de modo que ese piso de protección social constituye un primer eslabón básico en esa cadena de protección. La AUH ha sido creada de forma complementaria al régimen de asignaciones familiares, esto es, en el marco del sistema de seguridad social. En este sentido es que se constituyó a partir de su creación en un nuevo componente de las asignaciones familiares en Argentina, que consiste en un esquema de naturaleza no contributiva que otorga prestaciones monetarias a los hijos de los trabajadores no registrados que ganen menos del salario mínimo, vital y móvil, de los desocupados y del servicio doméstico.

Sin embargo y en línea con lo que expresamos en apartados anteriores, un mismo instrumento de intervención estatal pueden ser orientado en diferentes sentidos. Por una parte, el monto de la AUH ha sido reducido en 2017; al momento de su creación y hasta fin de 2015 el monto se constituía en un ingreso a los hogares receptores significativo, que permitía acceder a niveles de consumo. A partir de diciembre de 2015, con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos, esos montos fueron perdiendo su poder adquisitivo al compás de los elevados ritmos inflacionarios. Además, se recortó la asignación, a partir de la modificación de la fórmula de actualización de los haberes jubilatorios y asignaciones familiares a fines de 2017. Actualmente, en el marco de una crisis económica el presidente anunció recientemente que reforzará la “ayuda social”. Es necesario reparar por un lado, en que lo que comunica

desvirtúa el componente de realidad, se plantea ahora reforzar a la AUH luego de haberla debilitado. Por otro lado, como planteamos, los modos de nombrar orientan los objetivos de las políticas públicas. El hecho de aludir a la “ayuda” coloca a la AUH en un lugar de intervención estatal diferente al de la seguridad social. La ubica destacando un componente asistencial y despojándola de la incorporación a un sistema de protección en función de la situación laboral. Se la debilita desde la dimensión económica y se la retrotrae a la figura de un programa social de asistencia. Se reduce -o elimina- así, la concepción de derechos que fue clave en su creación. Sin duda, estos modos de intervención también inciden en los sujetos receptores a quienes las políticas se orientan. No es lo mismo ser sujeto de derecho que ser sujeto de asistencia.

Protección social focalizada: el caso de la Pensión Universal del adulto mayor

En este apartado avanzaremos con el análisis de la Pensión Universal del adulto Mayor (PUAM), porque entendemos que iconiza el modo en que la actual gestión de gobierno restringe el acceso de seguridad social para las personas mayores. La PUAM ha sido creada mediante la Ley 27260¹ del año 2016, denominada Programa Nacional De Reparación Histórica Para Jubilados y Pensionados. El artículo 13 de la mencionada ley establece que la Pensión Nacional para el adulto Mayor será de carácter vitalicio y no contributivo para las personas de 65 años y más². Y en el artículo 14 se establece que la mencionada pensión garantizará una prestación mensual equivalente al 80 % del haber mínimo garantizado. El correlato de seguridad social que activa la percepción de esta PUAM es el acceso a la atención socio – sanitaria mediante el INSSJyP – Pami³, la posibilidad de percibir asignaciones familiares (hijo / hijo con discapacidad; Cónyuge y/o ayuda escolar). Entre los requisitos se establece que el solicitante debe ser argentino o estar naturalizado, tener 10 años de residencia en el país (anteriores a la solicitud), o extranjero con una residencia mínima de 20 años. No puede ser receptor de jubilación o pensión de un organismo nacional o de cajas o institutos provinciales o municipales, ni seguro de desempleo. La PUAM es incompatible con otras prestaciones de la Anses ó los sistemas previsionales provinciales y una vez solicitada la misma, la persona mayor debe mantener residencia en el país. El monto

1 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>

2 <https://www.anses.gob.ar/prestaciones/pension-universal-para-el-adulto-mayor/>

3 http://www.pami.org.ar/me_af_como_afiliarse.php

de la PUAM es de \$6909,70 (equivalente al 80% de una jubilación mínima), al día de la fecha (Septiembre 2018).

La Pensión Universal para el adulto Mayor es generada en respuesta a las críticas que condensaban las políticas previsionales de la década anterior.

En el inicio del siglo XXI en Argentina se modificó el sistema mixto, produciendo la estatización de las Jubilaciones y Pensiones. Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003 – 2007) y Cristina Fernández (2007 – 2011 y 2011 – 2015) implementaron el SIPA (Sistema Integrado de Previsión Social Argentino (Ley 26.425 del 2008), y generaron una serie de estrategias tendientes a ampliar las redes de protección social que permitieron la inclusión social y la seguridad económica de las personas mayores, destacamos especialmente los planes de inclusión previsional.

“Los Planes de Inclusión Previsional se insertan, como ya dijimos, dentro de un conjunto más amplio de políticas que se incluyen en lo que Danani y Beccaria (2011) y Danani e Hintze (2011y 2013) denominan una contra-reforma .En sí mismos, fueron una política que surgió de una Ley (la 25.994) de escasa visibilidad pública, (...) en el marco de una coyuntura considerada de emergencia y que fundamentalmente consistía en la implementación de dos medidas principales –la jubilación anticipada y una moratoria previsional– que no eran en sí mismas novedosas.” (Corsiglia, 2017:8)

El desplazamiento de un sistema de capitalización individual, a un sistema solidario y estatal posibilitó un viraje en las trayectorias de los mayores, especialmente de las mujeres. La primer moratoria tuvo un alto impacto de género (Corsiglia, 2017), ya que el 88 % de los trámites las tuvieron como protagonistas.

“A tal punto se daría el proceso de feminización de la moratoria, que por un tiempo se la denominaría coloquialmente como "Jubilación de Amas de Casa" dando pistas no sólo de una cuestión de género, sino también de la inclusión –y reconocimiento social por defecto– de un tipo de actividad tradicionalmente excluida de los alcances de la protección social (Corsiglia, 2017:13)

El debate más fuerte estuvo dado, por un lado en torno a la legitimidad de la remuneración del trabajo de las “amas de casa”, cristalizando las disputas en torno al trabajo no remunerado e invisibilizado de las mujeres. El otro eje de tensión estuvo asociado al reconocimiento de

los fraudes laborales que la clase trabajadora había padecido en sus trayectorias. La población objetivo de los programas de inclusión previsional eran trabajadores que no cumplían con los 30 años de aportes para acceder a la jubilación. Eso no significaba que esos trabajadores no hayan desarrollado labor durante ese tiempo, sino que lo hicieron con labilidad vincular.

“Se trató de un proceso de idéntica envergadura a la que había tenido la “reforma” neoliberal –desde luego que con signo inverso–. Esos tres vértices son: la extensión de la cobertura horizontal, vía lo que políticamente se conoció como “Plan de Inclusión Previsional” (...); institucionalización de la cobertura vertical con la sanción de la Ley de Movilidad en 2008; y avances en dirección de un paradigma de derechos, cuya estabilidad y calidad (es decir, cuya vigencia) ha sido campo y ocasión de una intensa disputa político-cultural. (Danani, 2016:11)

Para el año 2015 se contabilizaban 5.016.497 de jubilaciones 1.605.614 de pensiones derivadas y 25.373 de pensiones para ex combatientes de Malvinas. El total de prestaciones ascendía a 6.647.484, con estimaciones que señalan que el 93 % de los mayores estaban cubiertos con jubilación y/o pensión.

Desde la sanción de la mencionada Ley (27260) en la que se crea la PUAM se reemplaza el programa de inclusión previsional, colocando a aquellos que sostuvieron trayectorias laborales sin protección, aportes y estabilidad en desventaja en relación a quienes perciben la jubilación regular, debido a que:

- Los ingresos son menores,(80%)
- No hay diferencial de género, por lo que indirectamente incrementa la edad de retiro laboral de las mujeres a los 65 años
- La PUAM no tiene derecho a pensión, por lo que frente a la diferencial de expectativa de vida de las mujeres por sobre los varones, se estima que la viudez no es reconocida como derecho a heredar el ingreso del cónyuge.

La generación de una pensión de estas características puede ser leída desde la noción de precariedad, ya que nos habilita dimensiones de análisis que enlazan la multiplicidad de experiencias que supone una política de transferencia monetaria que reconoce trayectorias laborales inestables, pero que carga la responsabilidad en las personas mayores.

“La precarización significa más que puestos de trabajo inseguros, más que una cobertura social insuficiente dependiente del trabajo asalariado.

En tanto que incertidumbre y exposición al peligro, abarca la totalidad de la existencia, los cuerpos, los modos de subjetivación. Es amenaza y constricción, al mismo tiempo que abre nuevas posibilidades de vida y trabajo. La precarización significa vivir con lo imprevisible, con la contingencia.(Butler, 2016:17)

A modo de cierre:

Lorey (2016) nos invita a pensar las características que asume el arte de gobernar neoliberal, que de manera diáfana podemos relacionar con la formulación de la PUAM o el debilitamiento al que se encuentra expuesta la AUH. Se desarrolla hasta un máximo la precarización correlativa a un mínimo de aseguramiento. Se garantiza que las poblaciones identificadas como “objetivo” no caigan por debajo de ese umbral de tolerancia social y política. La habilidad del arte de gobierno neoliberal yace en presentar e implementar una política pública como la PUAM o de mantener a la AUH pero modificando su carácter original, debilitándola, sin generar demasiados costos políticos, a sabiendas que esta intervención implica una precarización de derechos, para mantener a “los/as beneficiarios/as” a partir de ella en los mínimos vitales, regulando los umbrales de tolerancia social. El manejo de esa “válvula de regulación” es una de las cuestiones más astutas del arte de gobierno neoliberal. ¿Cómo se produce esa regulación? En esta línea retomamos los planteos que hicimos al inicio de este trabajo, en cuanto a la relativa autonomía del Estado y los espacios de constitución de la demanda en la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Rescatamos también la capacidad de agencia de los actores sociales y en esa línea consideramos que debe orientarse -entre otros aspectos-, la intervención profesional, en términos de contribuir al fortalecimiento de los actores sociales y de sus organizaciones, en pos de que sus demandas se configuren en términos de recuperación de derechos enmarcadas en un sistema de protección social y puedan formar parte de las disputas por ser parte de la agenda pública.

Bibliografía

- Bertranou, F (2011) *"Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares"*, OIT, 2011.
- Castel, R (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.

- Chiara Magdalena y Di Virgilio Mercedes (2009), “*Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*”. Ed. Prometeo. Buenos Aires.
- Clemente, Adriana y Maglioni, Carolina (2016) “La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional” en “Revista Estado y Políticas Públicas” N° 6. Año 2016. ISSN 2310-550X pp. 21-37.
- Corsiglia Mura, L. (2017). ¿La jubilación como derecho? Los debates que los Planes de Inclusión Previsional dejaron pendientes. *Cuestiones de Sociología*, 17, e041. <https://doi.org/10.24215/23468904e041>
- Dabove, I (2018) Derechos personalísimos en la vejez. En: LEX N° 21 - AÑO XVI - 2018 - I / ISSN 2313 - 1861 (pp. 173 a 194) DOI: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i21.1546>
- Danani, C (2016) Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *ANÁLISIS* N° 12 - 2016.
- Giménez, Gilberto “*Poder, Estado y Discurso*”, U.N.A.M. México 1986.
- Lorey, Isabel (2016) “Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad”. *Traficantes de sueños*. Madrid
- Filgueira, F. (2015). “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en: Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel,
- Cecchini, Simone-Filgueira, Fernando-Martinez, Rodrigo-Rossel, C (eds) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile: CEPAL
- Oslak, O. y O’Donnel, G. (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina” en “*Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*. N° 4 vol. 2. Bs. As.