

Grupo de Trabajo N° 13: Asistencia y territorio. Vínculos entre organizaciones y Estado en momentos de aumento de pobreza.

Consideraciones sobre las intervenciones del Estado y sus repercusiones en la universalidad. El caso de la inclusión previsional y la asignación universal como políticas referentes

Autora : Marina Verónica Beatriz Valderrama

Mail: maveval77@gmail.com

CEPPEMA - Centro de Estudios Políticos para Personas Mayores

Resumen: A lo largo de este trabajo se transitarán un cúmulo de conceptos relacionados con el rol del Estado a la hora de distribuir recursos dentro de la población. Puede adscribir a una postura pasiva, limitándose a que “el mercado” o en concreto el sector privado se erija en principal asignador de recursos e ingresos, focalizando su esfera de actividad en determinados segmentos de la población o puede intervenir a través de políticas concretas para lograr que las prestaciones lleguen a la mayor cantidad de personas posible aplicando criterios de universalidad e igualdad. Se analizarán ejemplos concretos de políticas públicas aplicadas en los últimos quince años, diferenciando la base ideológica de las distintas gestiones, esencialmente condicionante de los objetivos planteados, de los instrumentos aplicados y de los resultados alcanzados.

Introducción:

A la hora de distribuir recursos dentro de la población, el Estado puede asumir distintas posturas.

Desde un mero árbitro de la actividad privada vinculada con la filantropía de instituciones no estatales como la Iglesia o de privados afanados en la tarea de la “beneficencia”.

Pero indagando dentro de la propia actividad del Estado puede inferirse que la ideología fundante del mismo posee una importante influencia a la hora de lidiar la cuestión de la pobreza.

Así, el Estado liberal (en sus sucesivas reediciones) focaliza la acción social, poniendo de relevancia la asistencia a los pobres, conforme las categorizaciones coyunturales que sean aplicadas por la gestión de turno, incorporando al pobre como objeto de la política social, como sujeto pasivo que debe ser ayudado en los términos unilateralmente definidos por la Administración, que además de tener la potestad de determinar qué características designan al auxiliado, de manera omnisciente interpreta cuáles son las necesidades del pobre y lo que necesita para satisfacerlas.

Resulta especialmente ejemplificativo de esta postura medidas tomadas durante la actual gestión. El Ministerio de Desarrollo Social previo a la lamentable anexión de la cartera de Salud, en 2016 lanzó el programa “Belleza por un futuro”, con el publicitado argumento de enseñar peluquería y maquillaje a jóvenes en situación de vulnerabilidad como salida laboral. Más allá que pueda existir interés de algunas personas por el aprendizaje de estas actividades, cabe preguntarse desde qué lugar puede el Estado sustituir la voluntad del individuo en cuanto a definir la actividad a desempeñar.

Cabe aclarar que participando de la postura de Campana (2016), la asistencia debería ser despojada de un componente de valor negativo *per se* desde el punto de vista de la Seguridad Social. Esta autora define la Asistencia Social como el sistema conformado por servicios, prestaciones, y normativas que el Estado despliega a los fines de atender, prevenir y eliminar las causas que conducen a situaciones de vulnerabilidad social. Entendiendo que su contenido no puede ser analizado en abstracto, sino que responderá a un tiempo, un lugar, una gestión específica, las políticas desplegadas y los valores concretos que las sostienen.

Así la asistencia que hemos visto de manera focalizada gestionan los gobiernos de corte liberal hacen hincapié en el Estado como sujeto central y tomador de las decisiones.

Claramente disímil se presenta el concepto de asistencia en el Estado de Bienestar, cuyo exponente en nuestro país, más allá de una primera etapa desarrollada durante el gobierno peronista fue mayormente llevada adelante durante los 12 años de gestiones kirchneristas. Los individuos pasan a ser sujetos de derechos y en la medida en la que estos derechos sociales, económicos y culturales se vean vulnerados es el Estado, como organización institucional de la sociedad quien está obligado a desplegar los mecanismos para resolver esta violación. El objetivo es que la persona, sin discriminación de ninguna clase, tenga igualdad de oportunidades en el acceso a sus derechos, siendo el Estado quien debe remover los obstáculos que lo imposibiliten

La Universalidad como principio básico en relación a los derechos humanos en general y en lo que aquí respecta en cuando a la Seguridad Social en particular, se ha visto reflejada en importantes políticas durante el gobierno de Néstor y Cristina Kirchner, conjugando no sólo la idea de que todos y cada uno de los individuos tienen derechos, sin además estableciendo las condiciones como para que los sujetos que no hubieran podido acceder por falta de oportunidades previamente, lo pudieran hacer por haberse removido los obstáculos, en un entendimiento material de la igualdad.

La Inclusión previsional

En primer lugar, en un contexto de cuasi destrucción del sistema previsional merced a las políticas liberales de semiprivatización, endeudamiento y endurecimiento de los requisitos para el acceso a las prestaciones, se dio un giro copernicano que incluyó la gradual reforma del sistema, estatizando su gestión y estableciendo el objetivo de inclusión previsional como política de Estado (Iriarte y Torrice, 2014)

Las que pasaron a la historia como “moratorias” tuvieron el doble mérito: por un lado, de reconocer la dificultad de acceso a los beneficios previsionales, ya que durante la década de los 90 conjuntamente con la puesta en práctica del sistema mixto se habían aumentado tanto la edad jubilatoria como la cantidad de años de servicios con aportes, lo que en una economía con un importantísimo nivel de trabajo no registrado y flexibilización laboral repercutió en la imposibilidad cierta de cumplir con los requisitos exigidos.

Por otro lado, dio la posibilidad a aquellos que no hubieran podido hacer sus aportes en tiempo y forma por ser trabajadores de la economía no formal, o por realizar trabajo domiciliario o por otras razones de, reconocida la necesidad de acceder a la jubilación, establecer planes de pago de los aportes faltantes de manera concomitante al otorgamiento del beneficio, de manera de poder realizar los pagos con el devengado de la jubilación.

Fue inédito el reconocimiento expresado al trabajo hogareño, invisibilizado por siglos, al punto que uno de las leyes promotoras de los planes -25.994- pasó a la historia como “la moratoria de las amas de casa”. Esta política permitió que millones de personas aún cuando nunca hubieran realizado un solo aporte previsional pudieran acceder a la jubilación.

El tributo a la Universalidad conseguido a través de los distintos planes de inclusión previsional puede fácilmente determinarse a través del ratio de cobertura previsional. De un porcentaje del 65% en 2003 se llega a fines de 2015 con un 97% de cobertura (Grushka, 2016), no dejando lugar a dudas que no solo se había planteado como objetivo, sino que además la universalidad previsional había sido obtenida a través de las políticas desplegadas. Políticas que incrementaron más de 3,5 millones de personas al sistema previsional.

Queda claro que estas medidas no se hubieran tomado en un contexto donde no se considerara el derecho humano a la seguridad social con una protección concreta a la contingencia de vejez y muerte, sin discriminación y en igualdad de oportunidades para los sujetos.

En este sentido es inevitable comparar esas políticas de inclusión con la gestión que en la actualidad se despliega a nivel previsional, que ciertamente excede el objetivo de este trabajo, pero en lo que hace a los planes de inclusión, los mismos resultan de acceso cada vez más difícil: la moratoria de la ley 26.970 exclusiva para mujeres cuyo vencimiento iba a operar en julio de este año fue prorrogada por tres años, merced a la presión generada por la oposición, las agrupaciones de jubilados y aún de abogados previsionistas, pero sin modificarse los parámetros temporales de

años a incluir en el plan, lo que sumado al requisito de la evaluación socioeconómica habla de la dificultad cada vez mayor al acceso. En tanto que el plan de pagos de la Ley 24.776 sólo permite cancelar deuda de aportes hasta Septiembre de 1993; incluyendo además el tamiz del análisis socio económico como requisito para acceder.

La eficacia demostrada por los planes de inclusión fue reemplazada con la introducción en la malamente denominada Reparación Histórica, de la Pensión Universal al Adulto Mayor. A pesar de su denominación desde su incorporación en la ley 27260 y luego con la reglamentación por el Decreto 894/16 y por las Circulares 37/16, 33/17, 78/18 de ANSES, esta prestación no ha hecho más que alejarse del carácter de universal e inclusivo. No sólo porque ab initio se fijó la edad de 65 años para el acceso (desconociendo la diferenciación de edades previsionales de hombres y mujeres que tiene como origen la menor cotización que estadísticamente muestran éstas), sino que además se dispuso la no derivación por causa de muerte del titular (negando la protección de esta contingencia en desmedro de la dependencia económica de los derechohabientes). Con el mérito de haber perforado hacia abajo el nivel de la jubilación mínima, al erigirse en un 80% de este importe, no hizo más que plantear categorizaciones carentes de razonabilidad entre los beneficiarios, creando a la postre beneficiarios de primera y de segunda categoría, en franca discriminación de estos últimos. Lo que fue presentado como un beneficio que podía ser percibido en simultáneo con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia, autónoma o con el régimen simplificado que cotizara al SIPA, para seguir aportando y llegar a la jubilación mínima se dio de bruces con las disposiciones de la ley N° 27467 del Presupuesto 2019, que especificó que los beneficiarios de PUAM no iban a poder ninguna actividad en relación de dependencia, autónoma o de monotributo, estableciendo la incompatibilidad. Como única actividad remunerada permitida aparece la de monotributo social, limitando de manera dramática las posibilidades laborales de los beneficiarios y cambiando el rumbo de la voluntad del legislador de 2016.

Sumado a las exigencias de veinte años de residencia para los extranjeros (entre los que se incluyen los últimos diez años inmediatos a la solicitud) o diez para los naturalizados y al escollo de los potenciales beneficiarios de atravesar la evaluación socioeconómica (también incorporado por la ley corriente de presupuesto) pareciera que el carácter universal de la prestación se desvanece en el mero formalismo de su denominación, no estando destinada a llegar a todos los sujetos que pasen por la contingencia previsional. Y no permitiendo a los beneficiarios de PUAM acceder a posteriori a la jubilación mínima.

La Asignación Universal por hijo y por embarazo

La política de la Asignación Universal por Hijo (ampliada a posteriori al embarazo) es otro de los ejemplos de inclusión social puesto en práctica durante el periodo 2003-2015, considerando una protección específica para los niños cuyos padres fueran desocupados, revistaran en la economía informal, con salarios menores al mínimo vital y móvil o servicio doméstico; es decir aquellos sujetos hasta aquel momento no gozaban de este reconocimiento desde el punto de vista de la normativa laboral para la protección de las contingencias familiares.

El resultado fue la incorporación y visibilización de estos trabajadores y de sus hijos, incorporándolos al sistema de seguridad social como titulares de derechos y acreedores de beneficios.

Más allá de la polémica establecida en cuanto a la corrección de la condicionalidad normativamente establecida como requisitos a ser cumplidos por el progenitor para asegurar el cobro en aseguramiento del cumplimiento de los derechos a la salud de los niños y niñas, lo cierto es que la AUH marcó un hito a nivel inclusivo, sólo equiparable al efecto logrado por las moratorias. Como manifiesta Oyhandy (2018), el incremento de la política asistencial dejó de estar imbuido de marginalidad para transformarse en una de las principales intervenciones sociales del Estado. En este sentido se produjo un fenómeno de reconversión, pasando de concentrarse en los ajenos al mercado laboral (población inactiva) a incorporar a sectores de la población activa como trabajadores informales, personal de casas particulares o con salarios de bajo importe redundando en la ampliación de la cobertura a niños y niñas que no gozaban de ninguna protección social. En este sentido, el mérito y la peculiaridad de la política de la AUH/AUE es haber exorbitado los elementos de las tradicionales acciones asistenciales y de promoción (Arias, 2012). Más allá de haber significado una amalgama de componentes de los campos de la seguridad social y de la asistencia, innovando en el reconocimiento de derechos subjetivos a sujetos distintos al tradicional dependiente protegido teniendo en cuenta las necesidades y las características de las personas. Y donde es, justamente la extensión a millones de beneficiarios, en una acusada tendencia a la universalización, lo que la aleja de las políticas asistenciales habituales (Garcés, 2017)

Conclusión

Los dos ejemplos de políticas públicas analizados encarnan las dos perspectivas a través de las cuales se ha visto la asistencia social.

Como derecho, facilitando los medios de acceso para que los individuos puedan ejercerlo.

Como liberalidad, exigiendo cada vez más requisitos, marcando la diferencia con aquellas personas que sí han hecho los “méritos” para acceder al beneficio. Creando categorías de personas en función del *esfuerzo* que han hecho para llegar al objetivo. Esfuerzo que ensalza al individualismo y a la falaz interpretación de la eficiencia.

En un contexto de inflación creciente, aumentos desmedidos de las tarifas de los servicios públicos, de los productos de primera necesidad y de los medicamentos, sumado a la aparición de los índices de pobreza y aún de indigencia como emergentes de las políticas aplicadas en los últimos casi cuatro años, se vuelve a poner el foco desde la acción estatal en la búsqueda de paliativos aún insuficientes, para la enorme cantidad de necesidades generadas. En este sentido, parecen adquirir realce los efectos que en pocos años han tenido las dos políticas analizadas, como verdaderos ejemplos de ampliación de derechos a través de las políticas sociales.

Bibliografía:

-ARIAS, Ana (2012) Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del Modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires, Espacio Editorial.

-CAMPANA, Melisa (2016) “La Asistencia Social como derecho: integración y precariedad” en Tercer Foro Latinoamericano de Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social Universidad nacional de La Plata

- GARCÉS, Laura (2017) “La tensión seguridad social – asistencia en la Asignación Universal por Hijo para la protección social” en Revista ConCienciaSocial. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 1Nro.1

-GRUSHKA Carlos, GAIADA Julio y CALABRIA Alejandro (2016) Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción. http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/DT_1601_Cobertura%20Previsional.pdf

- IRIARTE, Natalia y TORRICE, Lucas (2014) “La seguridad social en el centro de la política social argentina. Un recorrido por los últimos treinta años de democracia”. Revista Debate Público. Número 7. Buenos Aires, Argentina. repositorioubas.sisbi.uba.ar

-OYHANDY, Marcela (2018) Clase 1, 2 y 3 Seminario Políticas de transferencia de ingresos condicionados. Especialización en Seguridad Social FTS-UNLP

-RETAMOZO, Martin (2009) "Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales". Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social, núm. 16, (pp. 95-123).Barcelona, España.<http://atheneadigital.net/article/download/n16-retamozo/560-pdf-es>