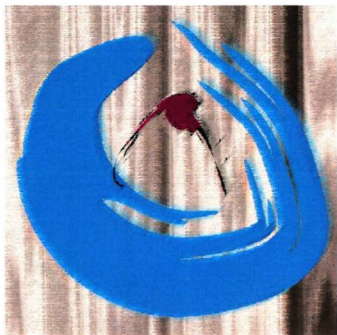


Protecciones y desprotecciones (II)

**Problemas y debates
de la seguridad social en la Argentina**



**Claudia Danani y Susana Hintze
(coordinadoras)**

**Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa, Javier Curcio,
Claudia Danani, María Victoria Deux Marzi, Valeria Esquivel,
Fernando Falappa, Carlos Grushka, Susana Hintze,
Verónica Mossier y Francisca Pereyra**



**Universidad
Nacional de
General
Sarmiento**

Índice

Introducción	
Objeto, estructura y alcances del libro	
<i>Claudia Danani y Susana Hintze</i>	9
Capítulo 1	
La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)	
<i>María Ignacia Costa, Javier Curcio y Carlos Grushka</i>	17
Capítulo 2	
El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)	
<i>Alejandra Beccaria y Claudia Danani</i>	67
Capítulo 3	
Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino	
<i>Carlos Grushka</i>	129
Capítulo 4	
Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)	
<i>Fernando Falappa y Verónica Mossier</i>	173
Capítulo 5	
Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación	
<i>María Ignacia Costa y Susana Hintze</i>	243

Capítulo 6	
El servicio doméstico y sus desafíos para la protección social	
<i>Valeria Esquivel y Francisca Pereyra</i>	281
Capítulo 7	
Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados	
<i>María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze</i>	311
Capítulo 8	
Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013	
<i>Claudia Danani y Susana Hintze</i>	363

Introducción

Objeto, estructura y alcances del libro

Claudia Danani y Susana Hintze

Con cierto gusto por la estilización, los análisis sociopolíticos referidos a América Latina (y tal vez no solo) tienden a hacer coincidir las últimas décadas con la apertura y cierre de ciclos históricos claramente diferenciables entre sí. Así, la década de 1970 es aludida como “la década de las dictaduras”; al oír decir “la década perdida”, todos sabremos que se hablará de los ochenta; la década de 1990 es, sin duda, la correspondiente al “ajuste” y la hegemonía neoliberal; y el siglo XXI se estrenó con una década que vio emerger gobiernos “progresistas” o “de centro izquierda” en un conjunto de países latinoamericanos.

¿Cuáles fueron los signos de esa emergencia? Podemos sintetizarlos en una retórica contraria a la de los gobiernos de la década anterior (incluso, con un tono crítico de variada intensidad en casos de gobiernos que no están estrictamente contenidos en la denominación de “progresistas”); en intervenciones que en general apuntaron a modificar (o a transformar) aspectos medulares de las políticas precedentes, principalmente por la reivindicación del “papel del Estado en la economía” y por el reconocimiento del carácter virtuoso de su intervención en la distribución del ingreso y la riqueza.¹ En el caso específico de las políticas sociales, ello resultó en un movimiento que materialmente tendió

¹ No aburriremos la lectura argumentando por qué las afirmaciones respectivamente contrarias (que es posible la existencia de un Estado ajeno a “la economía” y que la distribución es una función independiente de la acción estatal) son improcedentes conceptual e históricamente. Ambas afirmaciones se explican en el marco de la polémica con el paradigma neoliberal.

a ampliar sus componentes protectores de la vida y el bienestar, tanto por alcanzar a segmentos de población no cubiertos como por considerar necesidades y niveles de satisfacción ausentes hasta entonces; un movimiento que política y culturalmente abrió la discusión sobre la deseabilidad de un sistema de protección amplio, incluso universal, que el ideario neoliberal había condenado al rincón de la ineficiencia social y de la inutilidad personal.

En ese marco, durante toda la década pasada, los estudios, las evaluaciones de políticas e instituciones y los debates sociopolíticos se recortaron sobre ese contrapunto con las premisas de “los noventa”. Ahora bien: ¿la segunda década del siglo ofrece características distinguibles de las anteriores? En este trabajo nos proponemos responder esa pregunta, y al hacerlo damos continuación al libro *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (Ediciones UNGS, 2011), en el cual nos planteamos examinar las transformaciones del Sistema de Seguridad Social argentino y presentar nuestra interpretación sobre el sentido del proceso en el período anunciado.

En esta oportunidad, nos anima la preocupación por elucidar si aquel proceso con el que se estrenó el siglo ha dado lugar a un sistema que haya definido nuevos parámetros y sentidos de, y para, la protección social; y nos importa echar luz sobre una cuestión de primer orden: si ha desarrollado la capacidad de sostenerse echando raíces —en el sentido polanyiano del término— en la sociedad. En vinculación con ello, finalmente, nos ocupamos de los debates llevados adelante por la sociedad argentina desde 2010 pues sostenemos que son parte de lo que llamamos “capacidad de protección” tanto como lo es una normativa que recorta “población destinataria” o una ley por la que se asigna presupuesto a un programa. Es que, como propusimos en el libro precedente, sentidos, debates y “climas intelectuales” restan o suman apoyos; interponen o remueven barreras a la protección y, así, la hacen posible y modelan sus alcances y los modos en que ella forma parte de la vida de las personas.

Según dijimos hasta aquí, este libro es fruto de intentar responder dos preguntas. Una se refiere a la especificidad —o no— de la década en curso; vale decir, la pregunta acerca de si hay algo eventualmente “propio” en ella. La segunda pregunta rastrea en el proceso de “hacer” protección (y desprotección) social buscando las circunstancias, espacios socioinstitucionales y términos de la discusión y construcción de políticas en esta área, especialmente aquellas dirigidas a quienes no son alcanzados más que lábil o inestablemente por los sistemas socialmente organizados. Está claro que ambas preguntas demandan que se observen procesos “reales”, cosa que hicimos con la mirada puesta en

dos puntos: por un lado, nos detuvimos en los efectos que las políticas específicamente estudiadas –sistema previsional y sistema de asignaciones familiares y su componente de Asignación Universal por Hijo– tuvieron y tienen en las condiciones de vida de los distintos segmentos de población comprometidos. Por otro, atendimos el proceso y los resultados en clave de “arquitectura institucional” abarcando en esa expresión desde las modalidades de relaciones entre poderes del Estado hasta las normativas y dinámicas que hacen a estas instituciones, pasando por las rutinas que han ido gestándose en este período. Todo ello conforma “instituciones reales” cuyas características, intersticios, ventajas y dificultades se entraman con las prácticas de agentes internos (personal jerárquico, de línea, de derivación), con los usuarios (los destinatarios directos de las políticas) y con las de sectores sociales más amplios con capacidad de incidencia en los procesos institucionales por razones variadas (que deben ser elucidadas en cada caso).

En el libro jerarquizamos una mirada institucional en el análisis de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a la que concebimos como la mayor agencia de política social en esta etapa. Esta afirmación surge de la observación de su proceso de desarrollo institucional desde su creación –en el período de la “Reforma del Estado” llevada adelante durante los años noventa– hasta la actualidad y obedece al hecho de que la ANSES centraliza la administración y gestión de una parte sustancial del sistema de protección en su conjunto, incluyendo una función de coordinación interministerial que resulta central para algunos de los programas en marcha. De esa descripción y análisis, que son el corazón del primer capítulo, se ocupan María I. Costa, Javier Curcio y Carlos Grushka.

Cabe decir que la mirada institucional que acabamos de mencionar no responde a un interés formalista, ni propiamente institucionalista, ni a una preocupación sobre las instituciones en general, sino que es hija directa de la problematización de la protección social. Concretamente, en los años que hemos investigado sobre el proceso atravesado por el Sistema de Seguridad Social argentino en general, encontramos que las transformaciones, arquitecturas y formas institucionales son el escenario fundamental en el que, y a través del cual, la protección cobra forma para grupos y personas. Y, del mismo modo, sus omisiones, silencios y quiebres dan forma y contenido a la **desprotección** experimentada, también, por grupos y personas.

La clave institucional recorre también el análisis del sistema previsional. A nuestro juicio, este es el componente que por sus características es el que más

certezas proporciona (por otorgar beneficios de por vida, salvo circunstancia extraordinaria, a quienes acceden) para postular si ha entrado en un proceso de “normalización”. En el capítulo 2, Alejandra Beccaria y Claudia Danani se ocupan de esa cuestión, en buena medida abordada a partir del proceso de “judicialización” que atraviesa al sistema previsional, en particular desde 2008, y de los conflictos político-institucionales que forman parte de él. A la vez, desmenuzan, hasta donde es posible, con qué perfil y fortaleza (o debilidad) se ha desarrollado la capacidad de protección en los dos años largos transcurridos desde 2011 hasta 2013. Una cuestión conceptual y políticamente central para el enfoque que orienta este libro es qué conflictos y “fricciones” son parte de la institucionalidad y no una anomalía o un defecto que puede ser eliminable. Sus contenidos y derivaciones, sí, deben ser desentrañados en cada caso.

El tercer capítulo toma también como objeto de investigación el sistema previsional, en este caso con la mirada puesta en su sustentabilidad. Carlos Grushka analiza la evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en un horizonte de cuarenta años. Para ello, describe los principales datos y conceptos que operan en los sistemas previsionales y analiza el panorama demográfico en la Argentina revisando tendencias y perspectivas, así como particularidades de nuestro sistema previsional que afectan la evaluación de su sustentabilidad. Luego de reseñar las bases técnicas para las proyecciones previsionales, discute las perspectivas del SIPA a partir de proyecciones de este sistema y de la ANSES entre 2010 y 2050 en algunos escenarios posibles.

Por cierto, el enfoque institucional que mencionamos anteriormente se combina con un ejercicio iniciado en el libro anterior y cuya fertilidad seguimos postulando: el de la reconstrucción histórica, en clave relacional, de los procesos de los que surgen aquellas instituciones, normativas y condiciones de protección de las personas. Esa reconstrucción adquiere perfiles y hasta utilidades diferentes según sea el componente del que se trate: en el caso de la ANSES y del sistema previsional, se trata de un ejercicio de reconstrucción y análisis sociopolítico e institucional, en buena medida participante de las reglas de lo que actualmente se denomina “historia reciente”. Respecto de las asignaciones familiares, en cambio, hemos dedicado un capítulo completo –importante en extensión– a presentar la historia de su cuna institucional: la conformación del sistema de asignaciones familiares en su conjunto, del cual formalmente la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) representa su “componente no contributivo”. A este análisis histórico está dedicado el capítulo 4, cuya autoría es de Fernando Falappa y Verónica Mossier.

En el capítulo 5 volvemos sobre la AUH preguntándonos sobre lo acontecido en distintos planos a lo largo de los primeros cuatro años de puesta en marcha del beneficio, lo que hace posible avanzar en algunas cuestiones abiertas en el libro anterior. En particular, profundizar en su desarrollo en el contexto de la tensión entre seguridad social y asistencia que consideramos intrínseca a esta medida como producto de su forma de creación. En este capítulo, María Ignacia Costa y Susana Hintze retoman el debate público a través de los medios comparándolo con el punto al que habían llegado en el libro anterior (2010) y abarcando ahora los años siguientes. Luego se centran en las cuestiones de interés alrededor de la AUH tematizadas en el ámbito académico y en la producción institucional (los documentos oficiales) para finalmente analizar los efectos de la asignación sobre el mercado de trabajo y las condiciones de vida de las familias.

Continuando con la preocupación por la desprotección, los objetivos del libro y las preguntas que nos planteamos demandan la construcción de otro objeto: el de las poblaciones expuestas a distintas condiciones de protección (o desprotección). En efecto, ya en el libro anterior propusimos la identificación de diferentes categorías de trabajadores según sus formas de inserción en las condiciones de trabajo y en el sistema de protección. A la vez, en el curso de ese mismo ejercicio, y con un enfoque de economía social y solidaria, analizamos la situación de una categoría de trabajadores peculiar: la de los trabajadores autogestionados, que de manera activa viene siendo alentada y promovida por las políticas oficiales. En tal sentido, sostuvimos entonces que su relevancia no era estadística sino sociológica ya que mostraba, más abiertamente que en ningún otro caso, el hecho de que ninguna “población destinataria” está “ahí” para que las políticas se ocupen de ella, sino que las políticas construyen a esa población en cuanto población destinataria.

Este volumen contiene dos capítulos guiados por el enfoque población protegida/desprotegida-institucionalidad vigente. El primero de ellos es el capítulo 6, resultado de la actividad conjunta y de colaboración con el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, y especialmente con el Área de Economía de ese instituto. Sus autoras son Valeria Esquivel y Francisca Pereyra, quienes presentan un estudio sobre las condiciones de trabajo y de protección social de las trabajadoras del servicio doméstico, específicamente elaborado para este volumen, en el que este acento en lo institucional está presente también. La decisión deriva del hecho de que se trata de uno de los sectores laborales más relevantes a la hora de preguntarse sobre la capacidad de protección de instituciones y políticas, debido a que se combinan una larga

historia de desprotección y una creciente importancia, tanto numérica (a fines de 2012 representaban entre un tercio y un cuarto de los trabajadores precarios) como sociopolítica, por su entrecruzamiento con los debates sobre políticas de cuidado. Todo ello ha contribuido a una también creciente visibilización sociopolítica en los últimos años tanto en el plano de las políticas nacionales como de campañas y acuerdos internacionales. Este capítulo presenta una panorámica general que articula y deja enunciados temas claves en torno a aquellos que son elementos distintivos de la construcción y la historia sociolaboral de este sector; un sector que, como ningún otro, “habla” a la vez de esa mítica frontera (para el pensamiento liberal-burgués) entre lo público y lo privado o entre lo personal y lo colectivo, y de las condiciones específicas de protección/desprotección que también lo caracterizan.

El siguiente capítulo, a cargo de María V. Deux y Susana Hintze, también asume el enfoque de identificación de poblaciones y de su correspondiente institucionalidad protectoria. El capítulo 7 retoma el punto de vista y el problema empírico trabajado en el libro anterior (el de la población constituida y definida por los trabajadores autogestionados). En este volumen, las autoras indagan en cómo se expresa la preocupación por la protección de los trabajadores autogestionados en la normativa (existente y a nivel de proyecto) y en los debates en curso en los organismos de representación social de estos trabajadores así como en el ámbito académico. Presente una vez más la mirada institucional de la que ya hablamos, digamos que nuestras preocupaciones por la (des)protección de estos trabajadores nos llevaron a la consideración diferenciada de una forma institucional y de organización tradicional e históricamente asentada: las cooperativas de trabajo, ampliamente desarrollada en los últimos años en la promoción de la economía social y solidaria.

Finalmente, este libro no solo implica la continuación de aquel en el que fueron analizados los procesos de “grandes contrarreformas” de la primera década del siglo (o de sus “grandes invenciones”, en lo referido a la AUH): también implica el cierre de un ciclo de trabajo en el que nos propusimos alentar y contribuir a una ampliación de los debates en torno a la protección y la política social –y, por lo tanto, del Estado y la sociedad– en la Argentina. Desde el comienzo nos anima la convicción de que una mirada atenta sobre el pasado y el presente, y particularmente el propósito de imaginar perspectivas en este campo, debe tener la seguridad social en el centro pues, en cierto sentido, puede decirse que la seguridad social está configurándose como un eje y una palanca de transformación de políticas e instituciones inspiradas en otros principios y

edificadas sobre otra institucionalidad. Por ello, el último capítulo condensa los que consideramos los hallazgos empíricos y las coordenadas conceptuales más importantes. Los acompañan, también, preguntas que quedaron sin respuesta satisfactoria y nuevos interrogantes surgidos de la investigación.

Como seguramente adivinará el lector, las preguntas que aún aguardan respuesta superan ampliamente las descripciones y explicaciones que creemos estar en condiciones de ofrecer. Por lo tanto, nuestro más importante objetivo es estar en el camino correcto.

Todo lo demás es materia de debate.

La colección Política, políticas y sociedad reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

El libro indaga sobre dos cuestiones esenciales para comprender la actualidad de la Argentina en materia de políticas sociales. Se pregunta, primero, si la segunda década del siglo **xxi** ofrece algo específico en materia de protección social (y si es así, qué); en segundo lugar, rastrea en el proceso de "hacer" protección (y desprotección) social buscando circunstancias, espacios socioinstitucionales y términos de discusión y construcción de políticas, con especial atención en las que fueron dirigidas a los sectores sociales menos alcanzados por los sistemas socialmente organizados.

Estas indagaciones exigen observar los procesos "reales". Por esto, el libro estudia dos políticas específicas: el sistema previsional y el de asignaciones familiares (incluyendo la Asignación Universal por Hijo). Analiza sus efectos en las condiciones de vida de la población afectada y los procesos y resultados de sus implementaciones en clave de "arquitectura institucional" (relaciones entre poderes del Estado, rutinas normativas y dinámicas de las instituciones en el período estudiado).

