

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

# **Legitimidad, ciudadanía y democracia. Una aproximación desde el análisis de la reforma previsional de 2005 - 2010.**

Nicolás Dvoskin.

Cita:

Nicolás Dvoskin (2011). *Legitimidad, ciudadanía y democracia. Una aproximación desde el análisis de la reforma previsional de 2005 - 2010. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/583>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Legitimidad, ciudadanía y democracia. Una aproximación desde el análisis de la reforma previsional de 2005 – 2010.**

Nicolás Dvoskin

Licenciado en Economía y en Ciencia Política (UBA), Docente FCE-UBA y FCS-UBA, Doctorando en Ciencias Sociales (UBA), Becario Doctoral CEIL – PIETTE (CONICET).

Correo electrónico: [ndvoskin@gmail.com](mailto:ndvoskin@gmail.com)

Resumen:

Desde el punto de vista económico, uno de los campos en los que mayores reformas estructurales tuvieron lugar en la Argentina de la primera década del siglo XXI es el previsional. Entre ellas, podemos citar la reestatización de los fondos previsionales, la moratoria jubilatoria, la simplificación del régimen de inscripción de empleadas domésticas y la creación de la Asignación Universal por Hijo.

Resumidamente, planteamos que estas reformas han convertido al sistema en uno de tipo mixto contributivo – no contributivo, donde se mantiene la estructura tradicional contributiva previa a la reforma de los noventa mas se incorporan cada vez más elementos no contributivos.

A su vez, entendemos que distintos regímenes previsionales responden a distintas lógicas de ciudadanía. De este modo, el régimen tradicional estatal contributivo responde a una lógica de ciudadanía plena garantizada por el pleno empleo y la familia consumidora, y el régimen de capitalización a una lógica de ciudadanía optativa o contractual.

Lo que planteamos aquí es que en parte la reforma previsional de la década pasada responde, más allá de las necesidades políticas de corto plazo o el éxito o fracaso del modelo anterior, a una nueva concepción de la ciudadanía que erige desde las revueltas populares de 2001. La caída del neoliberalismo no produjo el automático retorno a las reglas de juego anteriores, sino una multiplicidad de demandas, legitimidades y movimientos. Entendemos que desde las reformas previsionales podemos aproximarnos a la comprensión de estos elementos, o por lo menos a la compleja interacción entre ellos.

Palabras Clave:

Sistema Previsional – Ciudadanía – Democracia – Seguridad Social – Reforma del Estado

## **Primera Parte: la seguridad social en Argentina**

### **La protección social no contributiva: historia y teoría**

Los debates acerca de la seguridad social, y en particular acerca de quiénes tienen derecho a ser beneficiarios de ella, como es comúnmente reconocido, nacen a fines del siglo XIX en la Alemania del Segundo Reich, para luego generalizarse por Europa luego de la Primera Guerra Mundial (ANSES, 2011, pág. 19). Ya en ese entonces aparece la primera controversia, que refiere a si los beneficiarios de la seguridad social habrían de ser los trabajadores que contribuyan con parte de sus salarios –o como un adicional por sobre los salarios- al sistema de seguros y por extensión sus familias o, por el contrario, si debía ser cubierta toda la población mediante los mecanismos de protección social. En particular, fue en Nueva Zelanda y en Suecia donde apenas terminada la Primera Guerra se intentó poner en práctica mecanismos de protección universal.

Hemos discutido en otros trabajos (Dvoskin, 2011a; Dvoskin 2011b) la razón del surgimiento de estos sistemas de protección como expresión de conquistas de derechos sociales, a su vez resultado de luchas y disputas tanto en lo material como en lo ideológico. Lo relevante aquí es entender que, si bien el debate acerca de la necesidad de la garantía de los derechos de los trabajadores se da en parte de forma independiente a la modalidad contributiva o no contributiva de tal garantía –y, por ende, como hicimos en los trabajos previamente citados, no distinguimos una lucha por los derechos contributivos y otra, separada, por los derechos universales-, el debate acerca de la modalidad es pertinente en tanto y en cuanto existen radicales diferencias entre los universos cubiertos en uno y otro caso.

Aquí la variable clave para entender la magnitud de la diferencia entre ambos universos es, naturalmente, la tasa de desempleo (no aparece como relevante aun la distinción entre empleo registrado y no registrado). El fin de la Primera Guerra Mundial conllevó un enorme aumento del desempleo en los países que habían participado de ella, tanto por la crisis económica de posguerra como por el retorno a casa de la gran masa de combatientes. Por supuesto, el primero de estos elementos también afectó a los países que no habían combatido. A su vez, la propia dinámica de la guerra –y en particular el tipo de socialización que se genera en tiempos de guerra tanto en el campo de batalla como fuera de él- había generado, siguiendo a Antonio Annino, una nueva legitimidad de las demandas sociales, caracterizadas por un nuevo signo ideológico y político: la democracia de masas (Annino, 2010, pág. 3). De este modo, no son equivalentes ni política ni económicamente la protección del trabajador y la protección del ciudadano.

La respuesta en la mayoría de los casos tuvo que ver con la instauración de sistemas contributivos, de protección al trabajador y su familia, de protección creciente en la medida en que en la década del '20, en la mayor parte de Europa, la tasa de empleo se recuperaba lentamente. Pero sobrevinieron la crisis del '29, las reestructuraciones económicas, la Segunda Guerra Mundial, y recién al finalizar esta el debate sobre la seguridad social volvió al centro de la escena (ANSES, 2011, pág. 20).

Al retornar el debate, el propio modelo económico había empezado a mutar, y ya para principios de la década de 1950 habría de estar consolidado el nuevo patrón de producción y distribución: el fordismo. La necesidad sistémica de altos salarios y pleno empleo para consumir el producto de una industria que para aprovechar al máximo sus ventajas de productividad debía producir altas cantidades de bienes indiferenciados (Coriat, 1992, pág. 23) había llevado a la reducción de la tasa de desempleo hasta un punto cercano al pleno empleo en casi toda Europa, y por ende había consagrado la casi igualdad material –aunque no ideológica- entre la cobertura contributiva y la no contributiva.

En términos de derechos, a su vez, esta igualdad se había plasmado en el reconocimiento de los derechos sociales –es decir, los derechos de los trabajadores- dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. De este modo, lo que se consagraba no era únicamente la protección de los trabajadores por parte del Estado –y, por ende, el reconocimiento de que el propio sistema económico no era suficiente para garantizar, vía libertad de mercado, la protección efectiva- sino, adicionalmente, el derecho al trabajo, derecho que, a su vez, se correspondía con las necesidades del nuevo patrón económico fordista. Cabe resaltar también que la propia lógica de los sistemas previsionales contributivos –como subconjunto de los derechos sociales- estaba en sintonía con la pretensión sistémica del capitalismo de bienestar de incrementar la demanda agregada vía consumo popular masivo.

La crisis del fordismo y el devenir del neoliberalismo trajeron consigo la destrucción de esta necesidad sistémica (Lipietz, 1997, pág. 3), y por consiguiente conllevaron el arrojamiento de gran parte de la población –en todo el mundo- a situaciones de desempleo, pobreza, indigencia y marginalidad, con la correspondiente desprotección social. Frente a esta crisis social, lo que retorna es el debate acerca de los modelos contributivos o no contributivos. Sin embargo, este toma una nueva consideración al no basarse sólo en la protección del trabajador vía asignaciones en su inactividad (por ejemplo, jubilaciones o seguros por desempleo), sino que se empieza a debatir acerca del propio concepto de derecho al trabajo oponiéndosele la propuesta de un derecho universal a una renta monetaria (Van Parijs, 1992). La hipótesis central de esta propuesta radica

en el fracaso de los modelos contributivos de protección social y de las estructuras de bienestar –con su necesaria intervención y regulación del Estado- como causante del neoliberalismo, con lo que la salida se convierte –teóricamente- en una superación tanto de las ineficiencias del capitalismo de bienestar como de las inequidades del capitalismo neoliberal.

De este modo, pasa a desdoblarse la pretensión de la protección no contributiva: entre quienes la proponen como cobertura para las personas inactivas y quienes la piensan necesaria para toda la población (activa e inactiva). En cualquier caso, el debate también responde a un conjunto de transformaciones en lo que entendemos por garantía de derechos y, por ende, por conceptos de ciudadanía. Entendemos que en este debate se conjugan, por un lado, la recuperación neoliberal de la idea de libertad de mercado e ineficiencia de la intervención estatal y, por otro lado, la recuperación post-neoliberal de una idea de derechos humanos como derechos colectivos, con la consagración de las necesidades insatisfechas como fuente de los derechos humanos.

### **Breve introducción a la historia de la seguridad social en Argentina: de Bismarck a Cavallo**

La historia de la seguridad social en la Argentina sigue con bastante fidelidad los lineamientos generales (europeos) que citamos en el acápite anterior, aunque con claras diferencias que se relacionan ante todo con la particular historia política y económica del país.

Si bien los primeros antecedentes de un sistema previsional aparecen en conquistas puntuales de determinados gremios desde la primera década del siglo XX, es recién durante el primer peronismo que se universaliza la cobertura de los trabajadores a través de la generalización a todas las ramas de las cajas previsionales particulares. Luego, en 1967, se elimina el sistema de cajas particulares por rama –permaneciendo algunas, en particular aquellas vinculadas al empleo público provincial- conformándose el sistema estatal de previsión social. Originalmente, el principal componente de esta cobertura era el jubilatorio, al que se le fueron agregando durante las décadas del '60 y '70 distintos componentes de las asignaciones familiares (Panigo, Dvoskin, & Medici, 2011, pág. 2).

El modelo previsional que va desde el peronismo hasta la reforma de 1994 puede ser pensado como una continuación del modelo de Bismarck, en la medida en que la protección sólo tomaba en cuenta a los trabajadores registrados y sus familias. Incluso hasta entrada la década de 1960 rigió un régimen de movilidad jubilatoria que trazaba una correspondencia lineal entre los el salario actual y el haber actual por cada rama (ANSES, 2011, pág. 59). Se constituye así lo que en adelante

llamaremos “el modelo tradicional” de seguridad social en Argentina, en principio íntegramente contributivo en lo que refiere a su acceso. En cuanto a su gestión, claramente vemos el punto de quiebre del año 1967, en el que esta pasa a ser íntegramente estatal, y en cuanto a su financiamiento ya desde la década del '60 se empiezan a cubrir déficits previsionales con recursos tributarios o rentas generales (Cetrángolo & Grushka, 2004, pág. 11). De este modo, hay una integración del sistema previsional en la estructura de ingresos y gastos del Estado, mas el acceso a la protección social sólo se da en términos de contribución efectiva. Si bien es exagerado plantear que el patrón de producción argentino en el tercer cuarto del siglo XX respondía al modelo fordista, sí podemos afirmar que la tasa de desempleo era muy baja y el empleo no registrado prácticamente nulo, con lo que la cobertura de un modelo contributivo se aproximaba a una cobertura universal, especialmente en las áreas urbanas.

Resulta curioso intentar identificar la concepción de ciudadanía presente en este sistema de protección social. La curiosidad surge precisamente de pensar un sistema muy inclusivo, con una concepción muy ampliada de la idea de ciudadanía (basada, ante todo, en la familia nuclear trabajadora como sujeto poseedor de derechos), en una época de tanta volatilidad y tan poca legitimidad de la democracia como régimen político. Por eso, afirmamos, lo que prima es una concepción de democracia como ideología asociada a la idea de derechos sociales amplios y protección de la clase trabajadora; democracia que no se plasmó íntegramente como único régimen político legítimo en Argentina hasta el año 1983, y que entre 1930 y 1983 no tuvo en el componente representativo-electoral un punto de sustento masivo de su legitimidad.

Luego de la dictadura militar –cuya única política previsional fue el congelamiento de los haberes, mas no puso en práctica ninguna reforma del sistema- el crecimiento de la pobreza, el desempleo y el empleo no registrado hicieron que, por un lado, gran parte de la población pase a quedar fuera de la cobertura y que, por el otro, la caja pública de administración del sistema previsional tuviera una fuerte merma en sus ingresos, por reducción de la población aportante. De este modo, la década del '80 puede ser pensada como una década de crisis del sistema previsional, donde los déficits (Cetrángolo & Grushka, 2004, pág. 12) se hicieron insostenibles, sobre todo porque se sumaban a una estructura general del balance fiscal también críticamente deficitaria.

Los años '90 trajeron consigo un paquete de reformas de todas las áreas de incumbencia del Estado en la Argentina lo suficientemente grande como para que el sistema previsional no quedara excluido. En primer lugar, a partir del año 1991 se incorpora al sistema de seguridad social por primera vez en la historia argentina un seguro de desempleo (Neffa, Battistuzzi, & Brown, 2011a, pág. 9), que por su

duración y su magnitud no alcanzó a cubrir las necesidades de la creciente población desempleada. Pero lo más relevante tiene que ver con las dos políticas en materia de jubilaciones y pensiones, ambas implementadas a partir del año 1994. Por un lado, la reducción drástica de las contribuciones patronales y los aportes personales a la seguridad social. Por el otro, la creación de un régimen previsional mixto en el que se mantuvo el modelo tradicional pero al que en paralelo se le sumó uno de capitalización individual, imitativo del que se había implementado en Chile en la década del '80.

Más allá de los nocivos efectos de esta reforma sobre las cuentas públicas y de las enormes ganancias por comisiones de las empresas administradoras de fondos de jubilación y pensión (AFJP), lo relevante es entender el concepto de ciudadanía que aparece detrás de esta reforma. Lo que rápidamente vemos es que se pasa a entender el derecho a la previsión social como meritocrático, en la medida en que lo que uno recibirá en su vejez será función de los aportes que uno haya hecho en su caja individual de capitalización. En el discurso, la apertura de cajas de capitalización administradas por empresas privadas gestoras de fondos expertas en la dinámica bursátil y financiera traería no sólo beneficios a los aportantes en la medida en que su patrimonio previsional crecería gracias a la rentabilidad de sus aportes sino también a toda la sociedad a través de una gigantesca inyección de liquidez en la plaza financiera argentina. En la práctica, se consolidó la idea de que lo que es de uno es por mérito propio, se eliminó todo viso de solidaridad inter-generacional en la seguridad social.

En síntesis, la reforma consagra el retorno de la primacía de los derechos civiles – ante todo, a la propiedad privada- por sobre la solidaridad social. Consagra, entonces, el fin de la ciudadanía ampliada en clave de derechos humanos y el retorno de la ciudadanía optativa, contractual, donde las necesidades no constituyen derechos porque si hay necesidades es por culpa propia, y sería injusto que quien hizo méritos comparta los logros con quien no se esforzó. La identidad entre esta construcción de ciudadanía y la teoría neoclásica de la distribución según contribución marginal es inmediata.

### **La crisis de 2001: nuevas legitimidades, nuevos desafíos**

El neoliberalismo cerró su paso por la sociedad argentina con una hecatombe económica, política y social de la que este año se cumple, sorprendentemente para muchos de nosotros, la primera década. Los alcances de la crisis del año 2001 son mucho mayores que lo que la magnitud de este trabajo puede abordar. En lo que haremos hincapié, entonces, es en el 2001 como el punto de quiebre de un tipo de construcción de ciudadanía y el inicio de uno nuevo (o unos muchos

nuevos), que entendemos, será fundamental a la hora de analizar las dimensiones de la reforma previsional de la segunda mitad de la primera década del siglo XXI.

En términos de relaciones sociales, la desestructuración del mercado de trabajo llevó a una crisis en el rol identitario que da el trabajo a un individuo (Rosanvallon, 1995) y a una fragmentación múltiple de representaciones, identidades y sentidos de pertenencia. En gran medida, esta desestructuración se debe al propio neoliberalismo como tipo puro –y su discurso de flexibilidad-, y en otra gran medida a las consecuencias supuestamente indeseadas del programa neoliberal, como la marginalidad y la exclusión. En la Argentina, uno de los efectos de la crisis del año 2001 fue poner sobre la mesa que ante la multiplicidad de situaciones, actores, demandas y grupos sociales no se podía pretender que cada quien siguiera su camino y solucionara sus problemas por su cuenta –desde la base de que un sistema jurídico-político que simplemente garantice la inalienabilidad de la propiedad privada brindará la totalidad de las condiciones necesarias para el desarrollo personal-, sino que era necesaria una renovación en la estructura de relaciones entre Estado y sociedad, que permitiera dar cuenta de forma activa –y no sólo pasiva- de esta multiplicidad.

Particularmente en lo que refiere al sistema previsional, uno de los grupos protagonistas de las nuevas demandas fue particularmente el de jubilados y pensionados, en reclamo de mayores haberes previsionales pero también, conjuntamente con los trabajadores desocupados y no registrados, una mayor cobertura y protección. Jubilados que otrora expresaban sus demandas sólo en los juzgados en reclamo de sus haberes personales ahora pasaban a proyectar sus demandas socialmente, a través de movimientos sociales que los incorporaran, y que incluyeran sus demandas en su multiplicidad.

En términos ideológicos, entendemos que el derrumbe de un modelo económico y social sostenido ideológicamente desde el aislamiento individual y la meritocracia personal conllevó también una caída de estas concepciones ideológicas –por supuesto, no definitiva-, dando lugar al nacimiento de un nuevo tipo de ideología legitimadora de la ciudadanía, que entre sus componentes incorpora la dimensión con la que cerráramos el primero de los acápites de este trabajo: la idea de derechos humanos en tanto derechos colectivos, que consagra el principio de que las necesidades insatisfechas están en la génesis conceptual de los derechos humanos.

Respecto a las legitimidades políticas, es sabido que la crisis conllevó la ruptura en la credibilidad, la representatividad y por ende la legitimidad del sistema de partidos tradicional (que se expresa, por ejemplo, en el “voto bronca” como primera minoría a nivel nacional en las elecciones legislativas del año 2001). En

esta ruptura también cayeron las organizaciones sindicales tradicionales – históricas garantes de un sistema de seguridad social contributivo que encontraba en la figura del trabajador al sujeto portador de derechos-. La crisis de 2001 permitió dar cuenta de una multiplicidad de necesidades, que generó una multiplicidad de demandas, lo que a su vez constituyó, dados los nuevos caminos de las concepciones de ciudadanía, una multiplicidad de derechos violados –por lo menos en el terreno de lo legítimo, aunque en la mayoría de los casos también en el terreno de lo estrictamente legal-.

En síntesis, el proceso político que continuó a la crisis de 2001 tuvo que dar lugar a esta multiplicidad de demandas, al tiempo que la estructura económica cambiaba de rumbo pero manteniéndose prácticas, contratos y núcleos de poder del período anterior. La respuesta a la problemática previsional tuvo hasta 2005 un único aliciente en los incrementos de haberes –morigerados en términos reales por el proceso inflacionario-, y será a partir de 2005 que, en línea con el desarrollo de las nuevas demandas y las nuevas necesidades, surjan las reformas que anulen el legado neoliberal y establezcan un sistema de protección novedoso, más inclusivo que el tradicional y, por supuesto, mucho más que el del neoliberalismo.

## **Segunda Parte: la reforma de 2005 – 2010**

### **La moratoria previsional: formas tradicionales, reformas reales**

Llegando al año 2005 ya se había puesto de manifiesto que la población en edad de jubilarse que efectivamente gozaba de sus derechos previsionales era muy baja, debido a que muchos nuevos ancianos habían caído en el desempleo o en el empleo no registrado durante la égida neoliberal, y por ende no habían hecho aportes o no habían podido completar el período de aportes necesario para acceder al cobro de los haberes de jubilaciones y pensiones. Según datos del Ministerio de Trabajo, hacia 2005 estaba cubierta sólo el 57 por ciento de la población mayor en edad de jubilarse (MTEySS, 2010, pág. 28). Tratándose en muchos casos de población imposibilitada de trabajar –tanto en términos estrictamente físicos como, sobre todo, en términos del rechazo a su contratación por parte de los demandantes de trabajo-, esta falta de cobertura significaba una condena a la marginación social para miles de ancianos, cuya única salida posible era la dependencia de algún familiar.

Surgen entonces los decretos de apertura de las moratorias jubilatorias –uno en el año 2005 y el otro en 2006-, dentro del marco del llamado Plan Nacional de Inclusión Previsional, que bajo diferentes modalidades autorizaron la jubilación de personas que no habían completado sus aportes, a condición de que los vayan

completando mientras cobraban sus haberes (establecidos en el nivel de haber mínimo). A diciembre de 2010, la tasa de cobertura se había elevado, gracias a la moratoria, al 87 por ciento de la población en edad de jubilarse (MTEySS, 2010, pág. 30).

El título de esta sección refiere a que la estructura formal del sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina mantiene su tradicional estructura contributiva (donde, como afirmáramos antes, reciben protección quienes hayan aportado antes), mas donde en la práctica se verifica una extensión de derechos que va mucho más allá de los alcances de las contribuciones.

Por otro lado, esta reforma también ataca un problema gravísimo de la estructura de la cobertura previsional argentina, heredado de la estructuración socio-familiar de mitad del siglo XX: la desigualdad de género. En la cosmovisión social dominante entre 1950 y 1975 la familia tipo en la sociedad argentina se conformaba por un hombre trabajador, cuyo salario alcanzaba para mantener económicamente a su esposa y sus hijos. Aquí la desigualdad de género era un asunto central, pero el sistema de protección social funcionaba a pesar de él.

El devenir del neoliberalismo, por un lado, quiebra a la familia tradicional en términos de cosmovisiones, y da lugar a la expresión de múltiples grupos sociales ajenos a la lógica familiar tradicional. Por el otro, la familia se quiebra por razones económicas, en la medida en que el salario de uno ya no alcanza para cubrir las necesidades de todo el hogar. Por ello, sobre todo en los años noventa, se verifica en Argentina un importante aumento del cociente entre población activa y población total como consecuencia de la salida de miles de mujeres al mercado laboral. De este modo, se desarticula la estructura de protección de las familias anterior al neoliberalismo.

En un 85 por ciento, los beneficiarios de la moratoria previsional de 2005 – 2006 son mujeres, lo que lleva a que comúnmente se haya hablado de esta moratoria como la “jubilación para amas de casa” (Panigo, Dvoskin, & Medici, 2011, pág. 4). Por un lado, en términos distributivos, esto permite dar lugar a una redistribución del ingreso en función del género. Por el otro, el que más nos importa, se reconoce el trabajo en el hogar como trabajo efectivo y no, como solía especificarse en los registros civiles argentinos, como “ocupación correspondiente con el género”. Se trata de un reconocimiento a la tarea de millones de mujeres que, de acuerdo con los modelos sociales vigentes, habían realizado determinadas tareas que en su momento no eran consideradas trabajo activo, y que gracias a esa estratificación habían caído en la completa desprotección tras la llegada del neoliberalismo.

De esta manera, la moratoria puede ser pensada, en términos de los objetivos centrales de este trabajo, como la consagración del derecho a un retiro digno sostenido en las necesidades universales y no en los aportes personales. De algún modo, la discusión acerca del 82 por ciento móvil, aunque en sentido inverso, también se presenta en esta dimensión. Un régimen de movilidad perfecto reproduce a nivel de la población mayor las desigualdades de la estructura salarial y de ingresos de la población activa. En el extremo opuesto, el ingreso universal a la vejez establece un haber equitativo para todos los jubilados y pensionados -en el que de cualquier manera la igualdad estará mediada por rentas de la propiedad y demás ingresos por activos que posee frecuentemente la población mayor más rica-. En un extremo, la protección es estrictamente meritocrática. En el otro, esta es enteramente universal. Según esta escala, entendemos que la moratoria nos permite acercarnos relativamente al segundo extremo, es decir, a una protección a la vejez signada por las necesidades y no por las contribuciones.

Una medida posterior, pero fuertemente vinculada con los alcances de la moratoria, data de septiembre de 2008 y refiere a la estatización de los fondos de capitalización que estaban en manos de las AFJP. De este modo, se elimina el régimen privado y todos sus beneficiarios son absorbidos por el sistema de reparto. Más allá de los efectos financieros y de balance público de esta medida, resulta evidente que esto permite por un lado financiar mayores extensiones no contributivas del sistema de seguridad social, y por el otro articular en términos simbólicos una lógica previsional más igualitaria, en donde se terminen los mecanismos más meritocráticos de protección a la vejez que han existido en Argentina: las cajas de capitalización individual.

### **La Asignación Universal por Hijo: la política social como derecho colectivo**

Si nos ponemos a pensar en las capacidades de extensión de beneficios no contributivos que surgen a partir de la estatización de los fondos del sistema previsional privado de 2008, rápidamente surge el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, creada por decreto en octubre del año 2009 y puesta en funcionamiento a partir del mes de diciembre de ese año.

En este caso, el debate que cabe incorporar en nuestra discusión acerca de la legitimidad y los conceptos de ciudadanía detrás de los modelos de seguridad social es el que hace referencia a las políticas de entrega de dinero en tanto asistencialismo o garantía de derechos. Las asignaciones familiares en sí son el único componente del sistema de seguridad social que no es percibido por sus beneficiarios sino por sus tutores, y en el que la contribución es realizada también

por los tutores. De este modo, ya en sí suponen una solidaridad intergeneracional, inscrita en la responsabilidad de los padres o tutores para con sus hijos.

Como es conocido, las políticas asistenciales surgen en Argentina en la segunda mitad de la década de los noventa como meros paliativos ante un sistema económico que excluía cada vez a más personas (Golbert, 1999, pág. 1). En su versión de los noventa, en general no hacen referencia a la niñez sino a la necesidad de recuperar la capacidad emprendedora laboral (Neffa, Battistuzzi, & Brown, 2011a, pág. 7 y Neffa, Battistuzzi & Brown, 2011b, pág. 5), lo que se refuerza durante el gobierno de la Alianza (1999-2001). Sin embargo, a partir del año 2002 se empiezan a instrumentar planes sociales de mayor alcance, no articulados a una contraprestación directamente laboral –aunque en algunos casos sí, aunque nunca en términos de microemprendimientos-, y dependientes de la cantidad de hijos a cargo de los beneficiarios. El ejemplo más notorio de estos planes es el Jefes y Jefas de Hogar, luego reemplazado por el Plan Familias.

De esta manera, surge en Argentina una protección no contributiva a la niñez que toma la forma del programa asistencial. No se trata de beneficios universales, y hay una compleja mediación de distintas instituciones. Por otro lado, al beneficio siempre se lo considera temporario, factible de ser removido por un nuevo gobierno o incluso por alguno de los intermediarios. Entendemos aquí que la lógica de la asistencia social pasa de la concepción micro-laboral de los noventa a una de macro-emergencia a partir de 2002. Se pasa a reconocer la imposibilidad de proponer planes asistenciales con sesgos meritocráticos, y la contraprestación pasa a estar desvinculada del éxito personal. Sin embargo, se mantiene con estos planes la lógica asistencial, es decir, temporaria y volátil.

La creación de la Asignación Universal por Hijo le da una vuelta más a esta reformulación de la concepción de las políticas sociales. En términos prácticos no se trata de una política muy distinta a los planes sociales anteriores, con la diferencia de que el acceso es muchísimo más amplio, y no hay condicionalidad por cupos de beneficiarios sino solamente por necesidades familiares. Este último punto, en adición al hecho de que se implemente desde las instituciones de la seguridad social, da pie a que se la considere como una política social que expresa una garantía de derechos, y no solamente un asistencialismo temporal.

Expresado de otro modo, se consagra que el derecho a percibir asignaciones familiares sea relativamente universal –hay algunos grupos sociales no cubiertos aun- mediante la implementación de un régimen diferencial, que categoriza a los niños del país en tres grupos: aquellos cubiertos por la deducción del Impuesto a las Ganancias de sus padres –que, por definición, es regresiva, en la medida en

que ante una deducción fija habrá una asignación mayor cuanto mayor sea la alícuota de gravamen sobre las ganancias, que es progresiva-, aquellos cubiertos por el régimen contributivo de asignaciones familiares (los trabajadores formales) y aquellos beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo.

Es decir, se instituye un esquema de asignaciones familiares mixto contributivo – no contributivo, en el que exceptuando la deducción del Impuesto a las Ganancias (que incluso desde algunas visiones teóricas puede ser visto como un reintegro que permite diferenciar los conceptos de rédito y ganancia y acercar un gravamen que se basa en lo primero a lo segundo) es progresivo, en la medida en que reciben más asignación quienes menos ingresos tengan. De este modo, naturalmente se configura un esquema de derechos por necesidades, ya que son quienes menos aportan –dado que son quienes menores ingresos tienen, lo que nos permite suponer que son quienes con más necesidades insatisfechas conviven- los que más reciben.

De cualquier modo, entendemos que la efectiva institucionalización de los derechos es un proceso largo, en algunos casos más largo que en otros, que, como hemos desarrollado en otros trabajos, responde a procesos de luchas en los que se pone en juego la legitimidad de los derechos reclamados (Dvoskin, 2011a). En este caso particular, entendemos que la asignación está todavía embebida de la lógica de los planes sociales, se la asocia puntualmente a un gobierno particular, y no ayuda a la institucionalización la falta de una ley que la regule. Será el tiempo, entonces, el que termine de confirmar que la universalización de las asignaciones familiares es un derecho por necesidades y no una política social de corto plazo. En cualquier caso, las pretensiones de universalización e institucionalización a largo plazo sí son una novedad respecto de la política social de los '90 y los planes sociales de la primera mitad de la década del '00.

### **El Matrimonio Igualitario: también una dimensión previsional**

Una de las principales novedades en la construcción de derechos de ciudadanía en la Argentina de este siglo es la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario del mes de julio de 2010. Si bien la ampliación de derechos que se garantiza con esta ley tiende principalmente a proveer de un status de igualdad en la formación de las unidades familiares de las parejas homosexuales respecto de las heterosexuales, y si bien los alcances son mucho más amplios que el reconocimiento de derechos, pues tienden sobre todo a proponer una sociedad más tolerante de las diferencias en las elecciones personales, entendemos que también hay una dimensión de esta ley que puede ser leída en términos de seguridad social.

La implicación, en cualquier caso, es muy evidente. En la medida en que las figuras beneficiarias de la seguridad social están incorporadas a una idea de familia nuclear que se configura como patrón de comportamiento social en Argentina desde la mitad del siglo XX, la institucionalización de las relaciones familiares permite asegurar el beneficio de los derechos previsionales y de seguridad social que se perciben por vía familiar.

Particularmente, podemos identificar el derecho a percibir pensiones por fallecimiento del cónyuge como el elemento más claro. Si bien antes de la sanción de la ley en diversos fallos la justicia argentina había establecido derechos a percibir pensiones a parejas homosexuales, la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario permite ampliar ese derecho sin necesidad de recurrir por casos puntuales a la justicia.

En segundo lugar, podemos mencionar las asignaciones familiares. Aquí cabe recordar la estructura de la normativa de adopción en la Argentina. Hoy por hoy en el país la adopción de niños con tutela compartida sólo se permite a parejas casadas, y también se permite la adopción por adultos solteros, con tutela individual. Una pareja –homosexual o heterosexual- no casada puede adoptar niños, pero sólo uno de los padres será tutor legal. Es decir, sólo a través de uno de los padres es que los niños podrán percibir asignaciones familiares. De este modo, al permitir que las parejas homosexuales se casen, se permite una tutela compartida que amplía la protección de los niños también en términos de asignaciones familiares.

Por último, cabe resaltar en un nivel de abstracción más amplio el peso de la reforma del Código Civil sobre las concepciones de ciudadanía y democracia presentes en las garantías de derechos. Podemos plantear que la Ley de Matrimonio Igualitario reconoce la diversidad en las formas de organización familiar, y estatuye en términos de igualdad unas formas respecto de otras. En otras palabras, expresa el reconocimiento del Estado a una sociedad en transformación y complejización. Esto mismo se expresa en general en toda la legislación que se sostiene en la garantía de derechos de distintos tipos de minorías sociales, la cual estaba ausente en la configuración original de los derechos sociales. De este modo, al reconocer en status de igualdad las elecciones sexuales de las personas y al garantizar los mismos derechos a una familia encabezada por una pareja heterosexual respecto a una encabezada por una pareja homosexual se está garantizando una protección ampliada en igualdad para todo el entorno familiar, y esto excede enormemente los alcances de las dimensiones de las pensiones y las asignaciones familiares.

En cualquier caso, todavía falta un largo trecho en términos de adaptar un sistema de protección pensado para un tipo de familia –ahora ampliado significativamente pero no del todo- a las múltiples formas de organización familiar en la Argentina del siglo XXI.

### **Tercera Parte: conclusiones**

#### **Cuentas pendientes: trabajo no registrado y acceso al primer empleo**

Hemos mostrado en los acápites anteriores cómo la reforma de la seguridad social en la Argentina permitió construir un esquema de protección más amplio que el que existía anteriormente. También mostramos cómo las demandas que impulsaron estas reformas están fuertemente vinculadas con la crisis de legitimidad de las distintas formas de dominación política que se suscitó a partir del año 2001.

Sobre todas las cosas, lo que se presenta como evidente es que estamos en una época de cambios en la configuración general de la relación entre Estado y sociedad en Argentina. No hay signos de que las reformas se hayan agotado, ni tampoco de que las que se implementaron puedan retraerse –aunque la historia es incierta, y las experiencias de derechos retraídos existen-. De este modo, todavía es muy prematuro intentar definir qué tipo de modelo de relación entre Estado y sociedad y qué tipo de esquema de protección social es el que impera en la Argentina de los primeros años del siglo XXI.

Incluso, permanecen inalterados muchos elementos de la protección social en sentido amplio del neoliberalismo, y algunos de ellos de la seguridad social en particular. El caso más notorio es el del seguro de desempleo, ya citado anteriormente en el presente trabajo, curiosamente instalado en Argentina a partir de la reforma laboral del año 1991. Se trata de un seguro muy restrictivo, dado que sólo cubre a quienes hayan estado empleados en condiciones formales en el pasado y por un período muy breve. Es decir, no cubre a quienes nunca trabajaron o lo hicieron en condiciones de informalidad o no registro.

Es cierto que la propia dinámica del mercado de trabajo ha cambiado respecto de los años noventa, y que el nivel de empleo continúa creciendo, lo que presenta un estado de situación menos acuciante que el de los noventa para el seguro de desempleo, ya que la cantidad de demandantes de la cobertura tendía a crecer. Sin embargo, los datos del trabajo no registrado muestran que este todavía está en niveles muy elevados –superiores al 30 por ciento-, con lo que aun hay mucho por hacer en pos de una efectiva universalización de la protección. Es cierto que

los trabajadores no registrados vieron incrementada su protección a partir de la moratoria y de la extensión de las asignaciones familiares, mas no están protegidos por toda una serie de prestaciones que surgen de los derechos sociales, que sí gozan los trabajadores registrados, como aguinaldo, vacaciones, indemnización, licencia por invalidez o maternidad, e incluso una serie de ítems que integran el conjunto de las asignaciones familiares y que no han sido incorporados aun en la Asignación Universal por Hijo.

Puntualmente, encontramos una importante falencia en las condiciones de acceso de los jóvenes a sus primeros empleos, en particular cuando provienen de hogares humildes en los que los padres no tienen una relación laboral estable. Entendemos que el crecimiento del empleo ha favorecido fuertemente a estos sectores, pero que las lógicas de los programas de empleo han mantenido –en el caso de los que han sobrevivido- lógicas asociadas a las formas de los planes de la década del '90, que no configuran una introducción de la población beneficiaria en el empleo formal.

Entendemos, entonces, que se ha avanzado mucho en la protección social de los niños y los adultos mayores, pero no así en las herramientas de protección de la población económicamente activa. Sin embargo, en tanto entendemos que las lógicas de conquista de nuevos derechos se relacionan con una demanda amplia, surgida al calor de las protestas y los sufrimientos de la crisis de 2001, somos optimistas respecto a la posibilidad de que en el futuro se implementen mecanismos de protección aun más amplios que los que existen hoy.

### **Balance: hacia una nueva concepción de la ciudadanía en la Argentina**

En todo debate acerca de las transformaciones de la ciudadanía siempre parece tomar relevancia el viejo trabajo de Albert Hirschman titulado *Retóricas de la Intransigencia*, en la que plantea que ante todo proceso de expansión de las concepciones de ciudadanía siempre sobrevienen procesos de reacción, que según distintos criterios (para Hirschman, perversidad, futilidad y riesgo) se proponen destruir el camino iniciado con las reformas de ciudadanía (Hirschman, 1991, pág. 13). Más allá de los argumentos más específicos de la hipótesis de Hirschman, lo que retomamos aquí es que todo proceso incorpora una dimensión de luchas, tanto en el terreno ideológico como en el de las políticas públicas.

Si seguimos la hipótesis –esbozada en este trabajo- de que este proceso de transformaciones que se expresó en la reforma de la seguridad social entre 2005 y 2010 significó plasmar en políticas públicas un nuevo conjunto de reclamos, que se erigieron con fuerza desde la crisis del año 2001, planteamos que no se trata de que existan consensos sociales absolutos acerca de la necesidad de estas

reformas, sino que siempre habrá fuerzas de reacción que intentarán oponerse a ellas. Por otro lado, no creemos que exista un destino manifiesto de la humanidad que determine que los procesos de ampliación de la ciudadanía en el largo plazo vayan a ir *in crescendo*, con lo que las posibilidades de retroceso siempre están abiertas.

Lo que sí parece evidente es que la Argentina está viviendo un proceso de transformaciones, y como todo proceso de transformaciones esto se verifica en un crecimiento de la incertidumbre social, en la medida en que las futuras transformaciones incluso pueden considerarse desconocidas.

La reforma de la seguridad social permitió incorporar a la protección estatal a una gran cantidad de población, que en particular había sido excluida no sólo de la protección estatal sino también del acceso al mercado de trabajo, y la principal hipótesis de este trabajo refiere a que esta protección no se enmarca en el concepto de dádiva que circundó los planes sociales de la década del noventa, sino que se erige en conquistas de derechos.

El destino de la ciudadanía en Argentina continúa incierto, pero esta incertidumbre ha de ser considerada como positiva, en tanto es la que da pie, y permite, nuevas transformaciones en la estructura social y política del país.

Entendemos, entonces, a modo de cierre, que el proceso de transformación llevado adelante entre 2005 y 2010 es un proceso abierto en el tiempo, hacia adelante y hacia atrás, que ha plasmado en políticas públicas un conjunto de reivindicaciones que surgieron de la crisis del modelo social, económico y político anterior. Pero aun resulta temprano como para definir las características del nuevo modelo, especialmente aquellas que no son explícitas. Lo que sí sabemos es que el modelo está cambiando, y que una nueva concepción de la ciudadanía, más ampliada que la que proponía el neoliberalismo, por lo menos pretende imponerse. El futuro nos esclarecerá hasta qué punto podrá imponerse, o de qué modo se transformará.

## **Bibliografía**

Annino, A. (2010). Liberalismo y democracia: de dos historias a una. Europa 1916 - 1960, desde Max Weber hasta Norberto Bobbio. *Documentos de Trabajo* .

ANSES. (2011). *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Buenos Aires.

- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2004). Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. *Financiamiento del Desarrollo* (151).
- Coriat, B. (1992). *El taller y el robot*. México D.F.: Siglo XXI.
- Dvoskin, N. (2011). El concepto de democracia en los sistemas previsionales. X Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Dvoskin, N. (2011). El ingreso universal de Arrow y Debreu. *Realidad Económica* (257).
- Golbert, L. (1999). Breve historia de las políticas sociales en la Argentina. En R. Katzman, *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.
- Hirschman, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lipietz, A. (1997). The post-fordist world: labour relations, internacional hierarchy and global ecology. *Review of International Political Economy* , 4 (1).
- MTEySS. (2010). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social - Segundo Semestre de 2010*. Buenos Aires.
- Neffa, J., Battistuzzi, A., & Brown, B. (2011). *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 5, Buenos Aires.
- Neffa, J., Battistuzzi, A., & Brown, B. (2011). *Políticas públicas de empleo II*. CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 6, Buenos Aires.
- Panigo, D., Dvoskin, N., & Medici, F. (2011). Seguridad social en la post-convertibilidad: de privilegios a derechos universales. *Voces del Fénix* (Número Especial: Institucionalidad y políticas públicas en el mundo del trabajo).
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Van Parijs, P. (1992). Basic income capitalism. *Ethics* , 102 (3).