Emilio Stramucci

IDAES-UNSAM

emiliostramucci@gmail.com

DNI 30.655.554

Estudiante de maestría (sociología económica)

Eje 11 Estado, Instituciones y Políticas Públicas

*Con la plata de los jubilados: reforma y contrareforma del sistema de seguridad social argentino (1991-2014)*

Palabras clave: Seguridad social-Reforma del Estado-Políticas Públicas-Riesgos sociales

*Introducción*

En este trabajo abordamos al sistema argentino de seguridad social en dos épocas diferentes. La primera, es aquella entre los años 1991 y 1999, y la segunda, entre 2003 y 2014. Ambas se nos aparecen como caracterizadas por gestiones gubernamentales opuestas en términos de objetivos, políticas y concepciones ideológicas.

El sistema de seguridad social argentino es un entramado institucional altamente complejo que ha sido sometido a múltiples reformas desde sus orígenes a principios del siglo XX. El abordaje minucioso de sus características escapa a las posibilidades de este trabajo. Es por ello, que lo abordaremos como un todo, es decir como un conjunto de instituciones entre las cuales existe una determinada división de tareas y cuyo fin es brindar protección y contención a los ciudadanos frente a determinados riesgos que, al ser asumidos por el Estado, adquieren carácter colectivo (Tenti, 1991). Dentro de este entramado institucional nos interesa, específicamente, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Entendemos que esta agencia actúa como un “hilo conductor” entre los dos períodos en estudio. Dentro del primero, cumple un rol fundamental en el proceso de reforma estatal en lo que hace a la capacidad del Estado nacional para centralizar aportes y contribuciones a la seguridad social. En el período 2003-2014, la ANSES va a cumplir un papel central en las políticas gubernamentales distributivas, cuya implementación, creemos, va verse favorecida por esta capacidad de centralizar recursos, heredada de la reforma de la década del 90. Siguiendo a Esping Andersen (1993), entendemos a los sistemas de seguridad social como insertos en un determinado medio social, el cual aporta a darles determinada configuración, así como es modificado (estratificado, en términos del autor) por sus políticas. Es decir, existe una particular “sinergia” entre estructura y seguridad social. El objetivo de este trabajo es analizar los cambios y continuidades en la gestión de los riesgos colectivos por parte del Estado nacional, especialmente a través de la ANSES, en los dos períodos estudiados así como la “sinergia” que se establece entre ellos y el medio social. Para ello, nos valdremos de datos secundarios, principalmente el presupuesto consolidado del Estado nacional, estadísticas socio laborales e indicadores macroeconómicos.

*La seguridad social, sistema e idea*

La seguridad social puede pensarse en un doble registro, tanto como idea fuerza como sistema (Di Tella y otros, 1989). Como idea fuerza postula la necesidad de otorgar a todo ser humano los medios indispensables para la reproducción de su existencia sin importar su condición social o de actividad. Todo miembro de una sociedad tiene derecho a una serie de prestaciones que le garantizan un *minimun* de bienes y servicios cuya obtención no está mediada por el mercado. En ese sentido, siguiendo a Esping Andersen (1993), puede hablarse de “desmercantilizaciòn”. Los bienes y servicios provistos por los sistemas de seguridad social aparecen como la materialización de determinados derechos y no como mercancías que deban ser obtenidas en el mercado con su consiguiente apropiación desigual.

Los derechos cuya titularidad garantizan estas ayudas reciben la denominación de “derechos sociales”. Brevemente, pueden ser definidos como “el conjunto de disposiciones normativas que (…) son establecidas por el Estado y los interlocutores sociales para afrontar los llamados problemas sociales. Esta regulación protege al mundo del trabajo y brinda cobertura comunitaria a problemas tales como la salud, la vejez y la situación familiar” (Di Tella y otros, 1989 : 163).

El fundamento moral de los sistemas de seguridad social puede encontrarse ilustrado en las conclusiones del “Ensayo sobre los dones” de Mauss. Allí, el autor señala que “toda nuestra legislación sobre la seguridad social, está inspirada en el siguiente principio: el trabajador ha dado su vida a la colectividad, y a sus patrones, (…). Los que se han beneficiado de sus servicios no han saldado su deuda con él mediante el pago del salario, y el propio Estado, representante de la comunidad, debe ofrecerle, junto con sus patrones y su propia participación, cierta seguridad en la vida, contra el desempleo, contra la enfermedad, contra la vejez, contra la muerte” (1991: 233).

Como señala Curcio (2011: 33), el sistema de seguridad social abarca “el conjunto de programas y políticas (…) que tienen como objetivo cubrir riesgos frente a la probabilidad de ocurrencia de algunos hechos”. El fin de la seguridad social es proteger a los ciudadanos de diferentes riesgos que, al ser asumidos por el Estado, adquieren carácter colectivo. Sus formas más desarrolladas existieron en los Estados benefactores entre las décadas del 40 y 70 del siglo XX, hasta su reducción y re orientación durante el auge neoliberal de la década del 80, y el surgimiento del neo asistencialismo que rescata, reformulándolas, las concepciones individualistas típicas de las formas más primitivas de la asistencia social (Tenti, 1991). Esta transformación implicará, entre otras cosas, el corrimiento del trabajador como figura central para ser sustituido por la del pobre, ya no sujeto de derechos colectivos, sino necesitado de asistencia limitada y restringida.

Existen dos riesgos principales de los que el Estado se hará cargo mediante las configuraciones “clásicas” de la seguridad social. El primero es el riesgo social del trabajo, es decir, la pérdida de la capacidad para trabajar y, en consecuencia, de obtener ingresos. Este es cubierto mediante seguros contra riesgos de trabajo, pensiones por invalidez y jubilaciones, entre otros. Por otro lado, existe el riesgo de la pérdida del trabajo, no por la incapacidad para trabajar sino para la destrucción del puesto ocupado. Este riesgo se denomina riesgo del empleo y es cubierto, principalmente, a través de seguros de desempleo (Morin 2000)[[1]](#footnote-1).

En cuanto sistema, la seguridad social supone la puesta en juego de una serie de dinámicas institucionales, administrativas y burocráticas que configuran lo que Repetto (*cf.* 2014: 22) denomina institucionalidad social. La institucionalidad social puede definirse como el conjunto de reglas de juego formales e informales para procesar y priorizar los problemas sociales y, a la vez, enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Ésta existe en el marco más amplio de la institucionalidad política que condiciona “el juego de poder y las tensiones ideológicas que afectan la política social” (Repetto, 2014: 21).

Los sistemas de ayuda o seguridad social no se limitan a intervenir y modificar determinadas situaciones de vulnerabilidad, sino que son una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. A la vez, su forma está determinada por las características de la sociedad en la que surgen (Esping-Andersen, 1993). En relación a esto, Esping Andersen distingue tres regímenes diferentes configuraciones de los sistemas de seguridad social, esto son:

1. El liberal: en este régimen predominan las transferencias, moderadas y restringidas a aquellos sectores que pueden “demostrar” que las necesitan. Los derechos sociales son restringidos y limitados y, en consecuencia, la “desmercantilizaciòn” se ve severamente limitada. Este régimen es característico en países como Estados Unidos, Canadá y Australia.
2. El corporativo, que se constituye a partir de la institucionalización de prácticas pre existentes en el seno de la sociedad. La conservación e institucionalización de cierto status priman sobre la eficiencia y la mercantilización y restringe sus efectos distributivos.
3. El tercer régimen, es el que denomina universalista o socialdemócrata y es típico de los países escandinavos. En este régimen la concepción de derechos sociales es la más amplia. La des mercantilización alcanza los sectores medios y la universalización de los subsidios construye solidaridad, todos reciben y todos pagan. Este régimen fusiona bienestar y trabajo. El Estado, además de garantizar prestaciones sociales universales está obligado a mantener el pleno empleo dado que buena parte de sus costos se financia a través de aportes salariales.

En la Argentina, el acceso a los beneficios de la seguridad social está garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional con carácter integral e irrenunciable. Sus componentes principales son: a) asignaciones familiares, b) seguro de desempleo, c) cobertura de riesgos de trabajo, d) cobertura de salud, c) cobertura previsional de jubilaciones y pensiones. Los programas de seguridad social argentinos son mayormente contributivos. Aunque, como señala Curcio (2011) esto no implica que los beneficios estén ligados directamente a las contribuciones, dado que el sistema se organiza de modo solidario. Además, muchas veces estas prestaciones se complementan con otras no contributivas.

El sistema de seguridad social argentino está conformado por instituciones dependientes del Estado nacional (entre ellas la ANSES y el PAMI) y aquellas administradas por los estados provinciales y municipales, junto con las cajas de bancos y asociaciones profesionales. Estos, coexisten con regímenes estatales especiales como los de las fuerzas de seguridad. La institucionalidad social bajo control del Estado nacional se organiza en dos grandes sistemas: el Sistema único de Seguridad Social (SUSS) y el Sistema Nacional de Seguro de Salud (SNSS). El SUSS a su vez se compone de cuatro sub sistemas (previsional, asignaciones familiares, de desempleo y riesgos de trabajo). El SNSS comprende el Instituto Nacional para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI) y las obras sociales nacionales. El SUSS depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y es administrado, controlado y fiscalizado por la ANSES creada en 1991.

*La década de los 90, reforma y ¿achicamiento?*

Los regímenes de seguridad social no pueden pensarse como meras redes institucionales aisladas de los contextos sociales, políticos y económicos en los cuales existen. El abordaje de la configuración del sistema de seguridad social argentino durante la década de los 90 nos remite, por un lado, a los cambios en el régimen político ocurrido durante dicha década y, estos, a los cambios en la “morfología” estatal. Siguiendo a Torrado (2010), podemos englobar al período 1991-1999 dentro del modelo económico-político “aperturista” cuya vigencia se extiende desde 1976 hasta el 2002. Nos interesa el período que corresponde al gobierno justicialista entre 1991 y 1999, dado que en ese lapso se dan las reformas más significativas en el sistema de seguridad social.

El justicialismo, de nuevo en el poder tras el retorno a la democracia, continuó los lineamientos aperturistas iniciados por la dictadura, pero con éxito en el control de la inflación y el crecimiento económico. Sin embargo, esta época se caracterizó por el aumento del desempleo al punto que, al finalizar el año 1999, la desocupación abierta abarcaba a casi el 15% de la población económicamente activa, frente al 6% de 1991 (Torrado, 2010). Otro fenómeno relevante del periodo fue la precarización laboral sin antecedentes en el país. Torrado (2010) señala que entre 1991 y 2001 casi no se creó empleo asalariado. Lo característico de este período es la extensión del cuentapropismo precario (empleos refugio) y la degradación de las condiciones laborales. Entre 1995 y 1999 la participación de la masa salarial en el PBI cayó del 36,8% 33,5%. (Torrado, 2010). Respecto de políticas sociales, estas “se vieron negativamente afectadas por la modificación de sus reglas de funcionamiento, por la degradación de sus fuentes de financiamiento y por los cambios en el régimen de acceso y en el tipo de beneficios” (Torrado, 2010: 50). El crecimiento del trabajo informal y el cuentapropismo precario, formas laborales que no cuentan con protección alguna, dejó sin protección a amplios sectores de la población, a la vez que agravó los problemas de financiamiento del sistema al reducir el número de cotizantes (Curcio, 2011). Durante esta década, de cada 100 puestos de trabajo creados cerca 90 eran informales (MTEYSS, 2013).

Otro fenómeno característico de este período es la “individualización” de aquellos riesgos que tradicionalmente eran cubiertos colectivamente (Poblete, 2013). Esto ocurrió gracias a la emergencia de nuevas formas contractuales, en especial, las relaciones de dependencia encubiertas en la forma de contrataciones de locación o servicios. Bajo estos regímenes el trabajador debe realizar sus propios aportes. Al no regirse por las leyes de contrato de trabajo, estas modalidades no permiten al acceso al seguro de desempleo, asignaciones familiares y otras formas de cobertura.

En una línea similar a la de Torrado, Vilas (1997) denomina al modelo de acumulación vigente en la década del 90 como “Neoliberal”. En este modelo, cuyas características generales coinciden con las descritas por Torrado, la política social aparece como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a paliar los efectos de las políticas económicas. La noción de inversión social propia del modelo fordista-keinesiano, fue reemplazada por la de compensación social. En este modelo, las políticas sociales muestran tres características principales: focalización, privatización y descentralización (Vilas, 1997).

Las tendencias privatizadoras del período se manifestaron con claridad en el ingreso del capital privado al sistema previsional. Según Curcio (2011), los problemas de financiamiento del sistema jubilatorio producto del ascenso de la desocupación y el crecimiento de la informalidad laboral entre la década del 80 y principios de la década del 90 tuvieron como respuesta la creación, en 1994, del Sistema de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) compuesto por un sistema público de reparto gerenciado por ANSES y un régimen de capitalización privado gerenciado por las AFJP[[2]](#footnote-2). Esta reforma es relevante también en el plano de las ideas que orientan al sistema: de la solidaridad intra e inter generacional a la capitalización estrictamente individual a tono con las concepciones dominantes del período. En este sentido, las políticas de seguridad social argentinas de esta década comparten un rasgo fundamental de aquellas que Esping Andersen (1993) denomina liberales.

Un hito de este período es la denominada “reforma del Estado”. Según Oszlak (2003), está tiene dos aspectos centrales: La “transversalización” del Estado y la conversión del Estado nacional en un “Estado cajero”. Lo primero, tiene que ver con el traspaso de “funciones ejecutivas”, en especial salud y educación, a las administraciones provinciales y municipales. El Estado nacional retuvo funciones de planeamiento, control y coordinación y se re configuró como un sistema de “vasos comunicantes” entre los niveles estatales. La noción de “estado cajero” refiere al aumento de la capacidad y el creciente perfil recaudatorio del Estado nacional, que se evidencia en, por ejemplo, el aumento de la presión fiscal que, entre 1992 y 2001 se situó en torno al 17,3%, frente al 13% promedio entre 1980 y 1991 (Macroverview, 2014). Esta concentración de poder fiscal otorgó al Estado nacional un amplio margen de coerción y veto sobre los niveles sub nacionales, cada vez más dependientes de las transferencias corrientes para el sostenimiento de sus gastos.

 En el primer apartado, realizábamos una (muy) breve descripción de la organización actual del sistema de seguridad social. Es de notar que varios de sus organismos “rectores” fueron creados durante de la década del 90. La génesis de este sistema es muy ilustrativa del proceso descrito por Oszlak. En 1990 las cajas provinciales y sectoriales, casi todas ellas colapsadas, convergieron en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). En 1991, mediante el decreto 2284/91 se creó el Sistema Único de Seguridad Social bajo control de la Administración Nacional de la Seguridad Social, creada ese mismo año. El mismo decreto estableció la contribución unificada a la seguridad social cuya percepción y fiscalización quedó a cargo del propio SUSS.

Durante este proceso de reforma, el Estado Nacional absorbió varios sistemas previsionales provinciales[[3]](#footnote-3) y, en 1999, mediante el Compromiso Federal, se comprometió a financiar los déficits de las cajas e institutos no transferidos a cambio de que estas provincias, en un plazo de 180 días, armonizaran sus regímenes de aportes y contribuciones con el régimen nacional.

Al cabo de esta compleja ingeniería institucional, la ANSES, “pasó a concentrar, además de casi la totalidad del sistema previsional, las asignaciones familiares, los programas de empleo y las pensiones no contributivas” (Natanson, 2014).

La ANSES se financia con impuestos coparticipables (IVA, ganancias, bienes personales, combustibles) y no coparticipables (monotributo y adicional cigarrillos), así como también del 15 % de la masa de coparticipación bruta[[4]](#footnote-4). Este porcentaje comenzó a ser retenido en 1992 con la suscripción del “pacto fiscal” entre las provincias y el Estado nacional. Así, la “caja” del Estado nacional va a financiar a la seguridad social (y su déficit) junto con el “gasto social” dedicado a paliar los efectos de las reformas económicas y los recurrentes procesos recesivos (Oszlak, 2003).

Este proceso demuestra que no es del todo correcto hablar de “achicamiento” del Estado. El modelo aperturista (o neoliberal) no necesariamente se acompañó de un estado más pequeño en el sentido que tradicionalmente se le da a esta idea. La creciente desprotección de amplios sectores de la población, junto con el ingreso del capital privado al sistema previsional convivieron con el aumento de la capacidad del Estado nacional para extraer y centralizar recursos económicos[[5]](#footnote-5).

*La contrarreforma*

En el año 2003 tiene inicio un nuevo ciclo político, también liderado por el peronismo, cuyas políticas económicas y sociales aparecen como opuestas a aquellas de la década del 90. Luego de la caída del régimen de convertibilidad en 2002, y finalizada la recesión posterior a la devaluación del peso en ese año, la expansión de las exportaciones, gracias al nuevo tipo de cambio y los elevados precios internacionales junto con la sustitución de importaciones, fortalecieron la demanda agregada dando nuevo impulso a la actividad económica (Beccaria y Maurizio, 2012). Hasta el año 2007, el período va estar caracterizado por una acelerada creación de empleo y de recuperación de las remuneraciones, aunque esto último va a verse morigerado por la persistencia de tasas inflacionarias relativamente altas a partir de ese año. A diferencia de lo ocurrido durante los 90, las manufacturas tradicionales van a ser un gran impulsor del empleo. Como señalan Beccaria y Maurizio (2012: 217) “durante este período el sector no sólo dejó una fuente de un débil comportamiento ocupacional, sino que creó una cantidad importante de puestos de trabajo”. La tasa de ocupación creció más de 8% entre 2003 y 2010, mientras que la tasa de desempleo cayó del 25% en 2002 al 8% en 2010. Durante este periodo se da la ruptura con la polarización ocupacional de la década del 90 durante la cual se habían expandido los empleos altamente calificados y aquellos denominados “marginales” (Benza, 2015). En relación a esto, se observa una recuperación de las posiciones intermedias gracias a la expansión de las ocupaciones de rutina no manual (trabajo de oficina) y, junto con la recuperación industrial, de los empleos manuales calificados.

La expansión del entramado productivo favoreció el crecimiento del trabajo registrado: la informalidad laboral pasó de abarcar aproximadamente un 50% de los trabajadores en 2003 al 32% en 2012. Entre estos años, de cada 100 puestos de trabajo creados 92 fueron formales y 8 no registrados (MTEYSS, 2013). De acuerdo a datos del SIPA en 2012 habían más de 600 mil empresas con empleo asalariado declarado a la seguridad social, un nivel record para los últimos 15 años (MTEYSS, 2013). El aumento de los cotizantes llevó a un aumento de los ingresos al sistema de seguridad social. Así, por ejemplo, los recursos de la ANSES pasaron de representar un 3,3% del PBI en 2004 a representar un 41,5% en 2014[[6]](#footnote-6) (MECON, 2004, 2014). Dicho aumento no puede adjudicarse exclusivamente a los aportes a la seguridad social, pero no cabe duda que estos no pudieron sino haber aumentado.

Sin embargo, y a pesar de haberse reducido, persisten “bolsones” de empleo marginal, los cuales no suelen contar con ningún tipo de cobertura social. Por otra parte, muchas nuevas formas contractuales surgidas durante los 90 tendieron a consolidarse, aunque moderando su extensión. Este fenómeno abarcó incluso a los sectores medios más calificados (Benza, 2015; Poblete, 2013), entre los cuales aún persiste la individualización de los riesgos sociales. El empleo en “negro”, donde no existen aportes a la seguridad social, no deja de ser problemático, no solo para quienes lo padecen, sino para el propio sistema en la medida en que implica una detracción de recursos en un contexto en el cual el déficit del ANSES pasó a del 1% de sus ingresos en 2004 al 12% en 2014 (MECON 2004, 2014).

El aumento del ingreso de los hogares está ligado no solamente a la reducción del desempleo y el aumento de los salarios, sino también a las políticas sociales. Entre ellas, se destacan el aumento de los haberes jubilatorios y pensiones (garantizadas por la ley de movilidad jubilatoria 2421/09) y la ampliación de la cobertura previsional hasta casi universalizarla gracias a la moratoria previsional de 2005. Todo esto ayudó a que la pobreza se redujera a más de la mitad entre 2002 y 2007 y a que el índice de Gini cayera 10 puntos entre 2003 y 2010 (Beccaria y Maurizio 2012). Una vez más, vemos la sinergia entre estructura social y políticas sociales, en un movimiento inverso al de la década del 90.

Respecto al sistema de seguridad social, según Danani y Beccaria, (2011) se observa es un proceso de “contrarreforma”. Las autoras utilizan este concepto para caracterizar “un conjunto de políticas mediante las cuales las gestiones gubernamentales, desde 2003, han buscado y construido legitimidad impulsando y apoyándose en la diferenciación con las políticas de la década del 90” (Danani y Beccaria, 2011:105). En el plano de las ideas fuerza, sobresalen las de universalidad y solidaridad. La primera, tiene su expresión en la moratoria previsional de 2005, que elevó la tasa de cobertura previsional desde un 62% en 2004 a un 92% en 2011 (Benigni, Leutier y Ludmer, 2012). La segunda, en la eliminación del sistema de capitalización y la restitución del principio de solidaridad con la creación del SIPA en 2008.

La búsqueda de universalización en la cobertura no quedará limitada al sistema previsional, sino que también tendrá su expresión en el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo en 2009. Si bien no es universal en sentido estricto, al cubrir a aquellos sectores informales o con remuneraciones inferiores al salario mínimo extiende la cobertura a quienes de otro modo carecerían de protección social. Sin embargo, esta pretensión se ve obturada por el fenómeno (ya señalado) de la persistencia de un amplio núcleo de trabajadores informales, los cuales, a pesar de poder acceder a beneficios como la mencionada asignación, se encuentran desprotegidos de los riesgos relacionados al trabajo tanto en lo que hace a las tareas como a la pérdida del mismo[[7]](#footnote-7).

La ANSES ocupa un lugar central en todo este proceso. Danani y Hintze (2014: 375) señalan que este organismo “no solo expandió su actividad hacia sectores tradicionales desde el punto de vista de la seguridad social en el sentido más amplio, sino que se ha constituido en el eje institucional de prestaciones no tradicionales, como el Programa Conectar Igualdad y el PRO.CRE.AR”. Un organismo creado en el marco de la Reforma del Estado, y bajo los objetivos de la misma, es re orientado hacia una política progresiva de distribución del ingreso mediante la universalización de las jubilaciones, el aumento de los haberes jubilatorios, programas de transferencias de ingresos y vivienda, entre otros. Según datos aportados por Repetto (2014) la ANSES es responsable del 70% del gasto social en todo el país. En relación a esto, se observa la continuidad de la división del trabajo entre niveles estatales descrita por Oszlak (2003). Mientras que los estados provinciales se ocupan de la mayor parte de los gastos en salud y educación es el Estado nacional quien se encarga de la mayor parte del gasto social.

La ANSES ha experimentado un importante crecimiento en el período 2003-2010. Así, por ejemplo, su dotación de personal pasó de 5.442 empleados en 2004 a 16.038 empleados en 2014, representando un 1,8% y 3,3% del empleo del Sector Público Nacional respectivamente (MECON, 2004, 2014).

Teniendo en cuenta que parte de la financiación de la ANSES proviene de la recaudación impositiva no puede dejar de señalarse la importancia de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) creada en 1996 mediante el decreto 1156. En la misma norma se explicita que la creación de este organismo es parte del “proceso de Reforma del Estado iniciado en 1989” (Decreto 1156, 1996). En el apartado anterior citábamos datos sobre el aumento de la recaudación impositiva durante la década del 90. Para el de 2003-2013 esta puede calcularse en 21,4% (PBI base 2004) o 26,1% (PBI base 1993) (Macroverview, 2014). Esto no puede soslayarse a la hora de considerar sus efectos en términos de disponibilidad de recursos fiscales y fortalecimiento del Estado.

 Natanson (2014) señala que “sin la modernización tecnocrática de los 90, sin la informatización, la homogeneización de los trámites y la descentralización de la atención al público a través de una red de oficinas de la Anses distribuidas por todo el país, los avances del kirchnerismo hubieran sido más difíciles, más costosos o más lentos”. Si la acción del Estado durante este período se orienta a partir de valores diferentes de los de la década del 90 que afectan al sistema social tanto como idea fuerza como en las prácticas y alianzas que moldean su institucionalidad (Repetto 2014). Cabe preguntarse hasta qué punto sus objetivos fueron viabilizados por la “morfología” estatal legada por la reforma del Estado, en especial aquellos cambios que hacen a la centralización de los diferentes procesos de asistencia y previsión social, así como a la recaudación impositiva que los hacen sostenibles.

*Conclusión*

La posibilidad de crear un cuerpo de instituciones públicas y un funcionariado con legitimidad para extraer recursos de la sociedad civil, es una capacidad estatal fundamental (Oszlak, 2012). Pero no solamente es necesario extraerlos, también es fundamental la capacidad de volcarlos nuevamente hacia la sociedad civil. Es lo que ocurre con los sistemas de seguridad social. Aquellos recursos extraídos a la comunidad vuelven a ella en la forma de ayuda o protección a sus integrantes en tanto sujetos de derechos. Ningún sistema de seguridad social viable puede dejar de mostrar una mínima capacidad, no solo de acumular recursos extraídos a la sociedad civil en la forma de aportes tanto salariales, patronales como impositivos, sino de “devolverlos” a la sociedad.

Una de las características del período 2003-2014 es, junto con la extensión de la cobertura social, el auge de prestaciones no ligadas directamente a la contribución al sistema, tales como la AUH, los planes PROCREAR, PROGRESAR y Conectar Igualdad, todos ellos gestionados por la ANSES. De allí nuestro interés en ese organismo. A veces, sucede que las estructuras estatales, con toda su inercia se presentan como obstáculos para la implementación de políticas de sesgo diferente a aquellas bajo las cuales fueron creadas. Si el Estado puede ser considerado, además de como un entramado institucional-burocrático como un proceso (Danani y Beccaria, 2011), muchas veces sus tiempos difieren de los tiempos políticos y les ponen límites. Creemos que no es el caso. La existencia de instituciones “extractivas” altamente centralizadas y relativamente eficientes maximizó las posibilidades gubernamentales para la puesta en marcha de diferentes políticas sociales, tanto la ampliación de aquellas ya existentes como la implementación de otras novedosas, en un contexto de aumento del empleo y, por tanto, de la cantidad de aportes y contribuciones a disposición de los objetivos gubernamentales. En la línea de Esping Andersen podemos afirmar, aun de modo provisorio, que el paso de un sistema de rasgos liberales a uno de pretensiones universalistas[[8]](#footnote-8) se vio facilitado, en parte, por las estructuras estatales construidas para edificar el primero.

Retomando a Mauss (1991) las relaciones entre la comunidad y el Estado (en tanto que garante de las prestaciones de la seguridad social) adquieren la forma de un don y un contra don. De allí que Danani y Beccaria (2011) tomen el concepto maussiano de hecho social total dado que, la reciprocidad que de este modo se establece entre la sociedad y el Estado, involucra aspectos económicos, políticos y morales. Es a través de esos hechos sociales que puede conocerse “todo el sentido de un período” (Danani y Beccaria, 2011:105). Esto es lo que vimos en relación al sistema previsional: el paso de la privatización a la universalidad. Ideas que, en cierto punto, condensan muchas de las orientaciones que los elencos gobernantes en los dos períodos que estudiamos pretendieron imprimirle a la acción estatal con los consiguientes efectos sobre la totalidad del tejido social.

La relación entre la capacidad estatal de extraer recursos destinados a la seguridad social y el mundo del trabajo son indisociables dado que la primera suele sostenerse (en parte) sobre contribuciones salariales y patronales. Cuando esto se ve resentido la seguridad social no puede sino acusar el golpe. Es lo que ocurrió en la década del 90. Vimos como esto fue un impulso para la privatización parcial del sistema previsional. En este sentido, y para concluir, queremos señalar que la persistencia de elevados niveles de informalidad laboral, puede considerarse no solo como un límite a la capacidad estatal de extracción de recursos sino también a la capacidad de ejercer su autoridad en la medida en que existe relaciones sociales, en este caso laborales, que escapan a su control y regulación. Si bien entendemos que no es el único factor, no pueden dejar se señalarse estas limitaciones como un riesgo para la futura sostenibilidad del sistema.

*Referencias Bibliográficas*

* Beccaria, Luis. y Maurizio, Roxana (2012), *“Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010”*. Desarrollo Económico, vol. 52, núm. 206

Benigni, Mariana, Lieutier, Ariel y Ludmer, Gustavo, *“Evolución reciente del sistema previsional argentina y su impacto en la pobreza de los adultos mayores”*. Recuperado de: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_4/pdf/21_Benigni.pdf>

* Benza, Gabriela, (2015), *“La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013: ¿una menor fragmentación y desigualdad entre las clases”,* a publicarse en compilación dirigida por Kessler, Gabriel; título a definir. Buenos Aires, OSDE, en prensa.
* Curcio, Javier (2011), “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”, en Danani, Claudia y Hintze, Susana comps. (2011), *Protecciones y desprotecciones I. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires, UNGS
* Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011), “La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección” en Danani, Claudia y Hintze, Susana comps. (2011), *Protecciones y desprotecciones I. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Buenos Aires, UNGS*.
* Danani, Claudia y Hintze, Susana (2014) “Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013”en Danani, Claudia y Hintze, Susana comps. (2014), *Protecciones y desprotecciones II. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Buenos Aires, UNGS.*
* Decreto 1156 (1996). Recuperado de: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39828/norma.htm
* Decreto 2284 (1991). Recuperado de: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2284-91.htm>
* Di Tella, Torcuato, Gajardo, Paz, Gamba Susana y Chumbita Hugo (1989), *“Diccionario de ciencias sociales y Políticas”* Buenos Aires, Puntosur
* Esping-Andersen, Gösta. (1993), *“Los tres mundos del estado de bienestar”.* Valencia, Alfons El Margnànim.
* MAUSS, Marcel, (1991) *“Ensayo sobre los dones”* Madrid, Tecnos
* Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2004). Presupuesto Nacional consolidado 2004.Buenos Aires. Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/consolidado/2004/Pcspn04.pdf
* Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2014). Presupuesto Nacional consolidado 2004.Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/consolidado/2014/Pcspn14.pdf>
* Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (2013), Trabajo no registrado, avances y desafíos para una Argentina inclusiva. Recuperado de: <https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/trabajo_no_registrado.pdf>
* Natanson José. (2014). “*La década extraviada”*.Le monde diplomatique, Nº176. Recuperado de: <http://www.eldiplo.org/index.php?cID=2001732>
* Oszlak, Oscar (2003), *“El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina"*. Desarrollo Económico, 42 (168)
* Oszlak, Oscar, (2012). *“La formación del Estado Argentino”.* Buenos Aires, Ariel
* Poblete, Lorena (2013), *“Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007)”*. Trabajo y Sociedad, n.21
* Tenti Fanfani, Emilio. (1991), “Pobreza y política social. Más allá del neoasistencialismo”, en Isuani, Ernesto; Lo Vuolo Rubén y Tenti Fanfani, Emilio*, El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila Editores*
* Torrado, Susana, (2010), “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”, en Torrado. (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002),* Tomo I. Buenos Aires, Edhasa.
* Torres, Sol. (7 de noviembre de 2008). Motivos para el fin de las AFJP*.* Página 12. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114657-2008-11-07.html>
1. En Poblete (2013) [↑](#footnote-ref-1)
2. Aun así, el Estado nacional siguió haciéndose cargo del pago de la mayoría de las jubilaciones (Página 12, 07/11/08) [↑](#footnote-ref-2)
3. La CABA y las provincias de Mendoza, Santiago del Estero, Salta, Tucuman, Jujuy, La Rioja, Catamarca, San Juan, Rio negro y San Luis transfirieron sus cajas previsionales mientras que las provincias de Còrdoba, Santa Fe, Buenos Aires, La Pampa, Entre Rìos, Corrientes, Chaco, Misiones, Formosa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego retuvieron las suyas. [↑](#footnote-ref-3)
4. Esta detracción fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en noviembre de 2015. A fines de ese año, la entonces presidente Cristina Fernández de Kirchner autorizó la primera devolución de fondos. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por supuesto que todo esto se ve muy matizado por el peso del endeudamiento externo. Sin embargo, esto no va en desmedro de la capacidad del Estado nacional de extraer recursos de la sociedad civil sea en la forma de aportes a la seguridad social como de recaudación impositiva. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cálculo realizado en base a estimaciones del INDEC del PBI a precios de mercado constantes (2014). Los datos para 2014 son provisorios. [↑](#footnote-ref-6)
7. La imposibilidad de acceder al seguro de desempleo no sólo afecta a los trabajadores informales sino a todos aquellos que no se encuentren bajo la ley de contrato de trabajo, lo cual es problemático dad la extensión de las relaciones de dependencia encubiertas y formas de contratación “no tradicionales” [↑](#footnote-ref-7)
8. Esto no quiere decir que consideremos que los modelos de protección social de la década del 90 y de la primera del siglo XXI se ajustan a los tipos diagramados por el autor, aunque sí comparten algunos de sus rasgos. [↑](#footnote-ref-8)