

El futuro como inversión. La política previsional en la Argentina neoliberal

María Claudia Cabrera

Universidad de Buenos Aires (UBA)

El futuro como inversión. La política previsional en la Argentina neoliberal

Resumen: Con el objetivo de analizar como la ideología neoliberal se expresó en las políticas gubernamentales, este artículo presenta las discusiones parlamentarias que dieron origen a la reforma del sistema previsional, que se dio en la Argentina durante la década de 1990. Fueron analizados los objetivos políticos contenidos en los discursos de los legisladores, pronunciados en debates parlamentarios, y en textos de los proyectos en discusión. El abordaje metodológico de los datos y de las fuentes para la investigación ha implicado en el uso de las técnicas cualitativas de análisis de documentos, siendo utilizadas las categorías constitutivas del pensamiento neoliberal: libertad, esfuerzo propio, equidad, solidaridad y eficiencia.

Palabras clave: Neoliberalismo. Hegemonía. Política social.

O futuro como investimento. A política de previdência na Argentina neoliberal

Resumo: Com o objetivo de analisar como a ideologia neoliberal expressou-se nas políticas governamentais, este artigo apresenta as discussões parlamentares que originaram a reforma do sistema previdenciário, ocorrida na Argentina durante a década de 1990. Foram analisados os objetivos políticos contidos nos discursos dos legisladores, pronunciados em debates parlamentares, e em textos dos projetos em discussão. A abordagem metodológica dos dados e das fontes para a pesquisa implicou no uso de técnicas qualitativas de análise de documentos, sendo utilizadas as categorias constitutivas do pensamento neoliberal: liberdade, esforço próprio, equidade, solidariedade e eficiência.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Hegemonia. Política social.

The Future as Investment. Social Security Policy in Neoliberal Argentina

Abstract: With the objective of analyzing how neoliberal ideology is expressed in government policies, this article presents the parliamentary discussions that gave origin to the reform of the social security system that took place in Argentina in the 1990s. It analyzes the political objectives expressed in the discourses of legislators, as pronounced in parliamentary debates and in texts of proposed laws. The methodological approach involved the use of qualitative document analysis techniques, using constitutive categories of neoliberal thinking: liberty, self-effort, equity, solidarity and efficiency.

Key words: Neoliberalism. Hegemony. Social policy.

Recebido em 13.08.2010. Reapresentado em 16.06.2011. Aprovado em 27.06.2011.

Introducción

En este artículo se considerará el modo en que la ideología neoliberal se expresó como objetivo político en la Argentina durante la década de 1990. Se parte de la hipótesis según la cual las ideologías no son discursos más o menos conscientes, o falsa conciencia, o una superestructura ideológica montada sobre una estructura material. Las ideologías construyen sentidos, modos de ver el mundo, que tienen también un carácter material que se expresa en instituciones, normas, costumbres etc.¹ Por ello se analizará la legislación previsional de la década de 1990, dado que permite observar la transformación material de ciertos aspectos sociales, para entender como se concibió la política social durante esa década, a partir de la concepción ideológica del neoliberalismo que devino hegemónica.

Este artículo contiene cuatro apartados. El primero explicita la metodología usada, el segundo algunos presupuestos teóricos que enmarcan la reflexión sobre el proceso empírico que se analiza. El mismo es desarrollado en el tercer apartado. Finalmente se presentan algunas reflexiones finales que funcionan a modo de conclusión.

Metodología

Para esta investigación se tomó como objeto de análisis los objetivos políticos contenidos en los discursos de los legisladores, pronunciados en los debates parlamentarios y en los textos de los proyectos en discusión, que dieron origen a la reforma del sistema previsional que fue señalado por los propios economistas primero, y por los políticos profesionales después, como propio de la intervención del Estado. Estos economistas pensaron un modelo de país basado en los principios que señalaba la ideología económica sostenida por el neoliberalismo, que proponía una visión del mundo que al mismo tiempo que desarraigaba la economía de la sociedad, subsumía lo social y lo político en el mercado, cuyo funcionamiento se sostenía en el principio de autorregulación. Lejos de la mera especulación académica, ellos hicieron público este modelo teórico con la intención explícita de que se convirtiese en “política pública”.

Los datos para la investigación se construyeron a partir de fuentes documentales, por lo que el abordaje metodológico adecuado para ese objetivo implicó el uso de técnicas cualitativas de análisis de documentos, así como una perspectiva teórica que se propone analizar el modo en que la ideología neoliberal se expresó como objetivo político de las políticas de gobierno. La unidad de análisis está constituida por “temas” específicos contenidos en los discursos de los legisladores². Puntualmente, los objetivos políticos

presentados desde la racionalidad de mercado contenidos en esos discursos en los debates parlamentarios y en los textos de los proyectos en discusión, que dieron origen a leyes vinculadas con algunos aspectos de lo social, fueron señalados por los propios economistas primero, y los políticos profesionales después, como propios de la intervención del Estado.

Las categorías de análisis corresponden a un “asunto o tópico” (HERNÁNDEZ SAMPÍERI; FERNÁNDEZ COLLADO; LUCIO, 1998), y se construyeron considerando aquellas que para el neoliberalismo son constitutivas de la racionalidad económica: libertad, esfuerzo propio, equidad, solidaridad y eficiencia. Con ellas se elaboró un árbol categorial (KRIPPENDORFF, 1990) y posteriormente se realizó una codificación de los datos de acuerdo a las categorías de análisis. Finalmente, se efectuó una recomposición conceptual basada en la articulación de los datos analizados y la interpretación teórica.

Cabe aclarar que los procedimientos utilizados a lo largo de la investigación respetaron los principios éticos de la declaración de Helsinki, ya que si bien en este artículo se dan nombres propios de los informantes y referencias espaciales o institucionales precisas que permiten la identificación de los actores, todas las referencias provienen de fuentes públicas de información.

Cabe aclarar que los procedimientos utilizados a lo largo de la investigación respetaron los principios éticos de la declaración de Helsinki, ya que si bien en este artículo se dan nombres propios de los informantes y referencias espaciales o institucionales precisas que permiten la identificación de los actores, todas las referencias provienen de fuentes públicas de información.

Individuo y sociedad en el pensamiento neoliberal. Principales conceptos

Los economistas neoliberales de la década en estudio diferían en algunas de sus concepciones y diagnósticos, pero coincidían en el modo general de entender la sociedad y el individuo: para ellos, la sociedad era sociedad de mercado (autorregulado), dónde el mercado podía, desde sus reglas imper-

... la concepción antropológica del hombre que el liberalismo económico propone, contiene su afirmación como actor excluyente en la construcción y regulación del orden social, a partir de una conducta racional que se ajusta a las normas impersonales que el mercado determina – impone.

sonales, constituir un principio sociológico que diera cuenta del lazo social fundamental que regulaba las relaciones sociales. Así, si se logra un “normal funcionamiento del mercado” no hay sociedad (en un sentido sociológico), sólo hay mercado, es decir, la sociedad deviene sociedad de mercado, aunque ésta es una realización que siempre se presenta como una utopía que se realizará en un futuro incierto, ya que según surge de los análisis de los propios economistas, históricamente no se han logrado aún asegurar esas condiciones de funcionamiento de mercado sin ninguna clase de distorsiones.

En cuanto a la concepción antropológica del hombre que el liberalismo económico propone, contiene su afirmación como actor excluyente en la construcción y regulación del orden social, a partir de una conducta racional que se ajusta a las normas impersonales que el mercado determina – impone. Dado que en ella prima el interés personal, la sociedad como existencia conjunta de individuos se asienta en esa racionalidad individual, y ella misma es un emergente de las relaciones que se realizan en el mercado.

Este papel preponderante del individuo en la constitución del orden social conlleva un modo de entenderlo como racional y auto válido, que para satisfacer sus necesidades y hacerse con el mayor bienestar, entra permanentemente en intercambio con otros en el mercado³. Para el liberalismo, las personas cuyo comportamiento es racional porque actúan en su propio beneficio – lo que incluye adaptarse a las condiciones y exigencias del mercado – son las que mejor se posicionan en él, mientras que quienes carecen de la disposición para esa adaptación, o de los recursos, son los inadaptados o vulnerables que justifican las intervenciones del Estado a través de políticas represivas y/o sociales (algunas de las modalidades de intervenciones permitidas y convenientes del Estado). De este modo, el funcionamiento armónico de la sociedad se asienta sobre el principio de capacidad o aptitud de las personas, como así también de las empresas, para ser “buenos jugadores” del mercado.

Aquellos que no pueden adaptarse a sus reglas generalmente quedan del lado de los débiles, o directamente del de los “inútiles para el mundo”. Los débiles, vulnerables y los menos aptos en la lucha por puestos de trabajo – “sobrantes” que terminan equiparados a los primeros – justifican la asistencia o la caridad solidaria, mientras que los auto válidos menos aptos pueden recibir legítimamente recursos diferenciales en nombre de la equidad⁴. En ambos grupos se focalizan las intervenciones sociales. Para el Estado se trata de una de sus funciones indelegables.

Esto se complementa con una concepción general del neoliberalismo, donde lo social y la política (que incluye al Estado) son entendidos como satélite del mercado, que es el sistema central que a su vez encierra toda la economía, y por lo tanto toda la sociedad. De

este modo, el mercado no sólo subordina en tanto secundariza y pone a los satélites al servicio de los “objetivos de mercado”, sino que subsume las otras esferas de la sociedad, al convertirlas en sistemas subordinados de un sistema constituido desde el mercado, invisibilizándolas. De este modo, lo que existe es el mercado y la economía – o más correctamente, relaciones mercantiles y económicas –, ya que, como señala Rosanvallon (2006), el liberalismo económico no reduce, sino que se incorpora la sociedad a lo económico.

La racionalidad del sistema central, que es la del mercado autorregulado, se impone en los sistemas satélites, aunque en éstos pueden desarrollarse otras racionalidades, como la solidaridad en la sociedad civil o la equidad como principio que justifica la protección social que brinda el Estado, pero éstos siempre deben estar subordinados a la eficiencia del mercado. Este fue el principio rector de la propuesta de transformación del sistema previsional en la Argentina neoliberal.

La reforma previsional

El proyecto de ley de reforma del sistema previsional fue presentado por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados en el año 1992, y fue tratado y aprobado durante el año 1993 tras un largo debate en la Cámara de Diputados y un rápido tratamiento en el Senado. Este proyecto proponía la creación de un sistema mixto, donde la jubilación quedaría constituida por un componente estatal de reparto y un componente de capitalización individual de carácter obligatorio.

El proyecto recuperaba en términos generales los principios filosóficos e ideológicos de la propuesta efectuada por los economistas neoliberales. Sin embargo, algunos senadores oficialistas buscaron mostrar las diferencias entre el proyecto que se trataba y las posiciones ortodoxas del liberalismo, invocando la tradición peronista⁵:

Sr. Alasino⁶: El otro tema que creo define y perfila este modelo, que tiene distinciones sustanciales con los otros modelos que conocemos, es la garantía que permanentemente brindará el Estado, quien será el responsable final de que los jubilados cobren. Porque si las administradoras mal administran y el fondo no alcanza a cubrir los gastos, irá el Estado a pagar las jubilaciones.

Por lo que yo conozco, todo esto hace trizas la argumentación liberal o, por lo menos, la supuesta definición liberal para este sistema. Además, señor presidente, porque los argentinos tenemos derechos a imaginarnos nuevas formas de ahorro, y los peronistas desde siempre dijimos que el ahorro es la base del desarrollo y de la justicia en la Argentina. Y esta nueva forma de ahorro que los argentinos

hemos imaginado es legítima, buena y viable (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993a, p. 3387).

El proyecto instauraba un sistema con un componente estatal y un componente privado, que complementaba al anterior. Desde los discursos que lo defendían se afirmaba que este esquema aseguraba la racionalidad económica del sistema. El principal argumento respecto de esta racionalidad era que la evasión perdía sentido cuando el aporte se capitalizaba individualmente, ya que, en las palabras del senador San Millán⁷: “No sería lógico que siendo la jubilación el resultado de años de aportes se busque evadir los mismos ya que ello redundaría en el propio perjuicio del aportante y futuro jubilado” (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993a, p. 3349). Esto era reforzado por el hecho de que el sistema propuesto convertía al individuo en responsable de su propio futuro. Sus propias decisiones y previsión se reflejaría en su haber previsional, por lo que la evasión se convertía en una alternativa irracional.

Senador San Millán: El aportante también es libre de ampliar su fondo y, por lo tanto, sus posibilidades futuras de ingresos, mediante aportes voluntarios. Incluso, estando en condiciones de acceder a la jubilación, el individuo podrá optar por la modalidad en que desee percibir sus haberes, sea bajo la forma de adquisición de una renta vitalicia o de retiros programados en función del saldo de su cuenta individual (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993a, p. 3350).

También se aseguraba la transparencia al asegurar el control de los fondos por parte de los derechohabientes. El Senador Bordón, que aún pertenecía al Partido Justicialista de Mendoza⁸, resumía las bondades de este sistema:

El principio de la capitalización individual permite vincular el esfuerzo propio con el beneficio futuro, aumentando la responsabilidad individual y fomentando la sana práctica del ahorro. Esto, a su vez, promueve el blanqueo salarial y evita o tiende a evitar el fraude previsional. Esto no sólo depende de la capacidad del Estado para detectar al evasor sino del propio interés del aportante para evitar la evasión y, de esta manera, no sólo fortalecer el sistema de capitalización sino también favorecer y robustecer el aspecto solidario en cuanto a la cantidad de recursos para el sistema de reparto. Por otra parte, la base solidaria de este sistema de reparto asegura un mínimo de jubilación, sea cual fuere la situación personal del aportante y por lo tanto, constituye un ingrediente fundamental para mejorar la distribución del ingreso. Creo que en este proyecto la combinación de ambos

principios, constituye una buena muestra de cómo se pueden utilizar mecanismos de mercado, esto es de capitalización individual, junto con un sistema de transferencias estatales para conseguir eficiencia y equidad (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993a, p. 3383).

El contexto histórico en que este proyecto fue presentado y su fuerte matriz neoliberal provocó que su tratamiento en ambas Cámaras fuera notablemente diferente. Los diputados oficialistas en general no defendieron filosóficamente el proyecto, interviniendo raramente en el debate en general, más allá del análisis del miembro informante. En cambio, sí intervinieron activamente en el debate en particular, cuando aceptaron algunas modificaciones sustanciales, tal como la incorporación de la opción para el aportante de permanecer en la jubilación estatal. Durante el debate en la Cámara de Diputados algunos legisladores de la oposición hicieron notar esa especie de “incomodidad” que los oficialistas parecían dejar traslucir con su silencio en el debate en general.

Sr. Fescina⁹: Seguramente ni ustedes se dan cuenta de algo. Queridos amigos justicialistas – saben que los aprecio – ¿qué rol creen que estoy desempeñando aquí a las 14 y 10? Soy el ‘Chirolita’¹⁰ de ustedes. Sé que quisieran decir esto y también mucho más, pero a veces la disciplina partidaria no lo permite [Aplausos] (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993b, p. 7041).

Los senadores oficialistas en cambio presentaron un discurso que apuntó a sostener filosóficamente el proyecto, pero casi no discutieron en particular el asunto porque estaban urgidos por aprobarlo sin modificaciones, para evitar que retornase a la Cámara de Diputados, como señala la Constitución Nacional en caso de realizarse cambios al proyecto. Incluso, en el propio debate se menciona que mientras lo estaban tratando, el Poder Ejecutivo preparaba un proyecto para corregir aspectos técnicos del original aún no aprobado. Por eso algunos senadores proponían incorporar esas correcciones al tratamiento, y que con esas modificaciones volviera a diputados, pero eso no fue aceptado por el oficialismo, ya que más o menos abiertamente se aceptó que ya estaba acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la pronta aprobación del proyecto.

Este condicionamiento había sido explicitado en la Cámara de Diputados por varios legisladores de la oposición. Señalaba el diputado Luis Zamora, de la Izquierda Unida:

En la primera página del diario “La Nación” – que es un diario de extracción liberal – del 17 de febrero se dice que el Fondo Monetario Interna-

cional puso como plazo para aprobar la ley previsional el 31 de marzo; se dice que hubo un atraso, que Cavallo¹¹ tuvo que pedir una prórroga y que se fijó como plazo esa fecha. De ahí la desesperación de ustedes. De manera que no era que ustedes veían la indigencia de los jubilados sino la exigencia de los inspectores del Fondo Monetario Internacional; en realidad, ustedes ni los ven porque el que lo hace es Cavallo y éste les trasmite esas exigencias (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993b, p. 7044).

En el Senado se adujo no sólo la presión de ese organismo, sino también de otros *lobbies* económicos.

Sr. Solari Yrigoyen¹²: [...] Por otra parte, señor presidente, sabemos que hay enormes *lobbies* que se mueven en favor de esta nueva proposición. ¿Por qué lo sabemos? Porque ellos han llegado hasta nosotros con todos los medios posibles, con revistas costosas, con artículos, con propaganda que nos muestra que los grupos que van a ser los beneficiarios de esta ley se han movilizado para defenderla [...].

Conocemos perfectamente que en el punto 14 de la Carta de Intención (del FMI) armada para lograr el crédito de facilidades extendidas, que fue un paso inexcusable para ingresar al Plan Brady, el gobierno se comprometió a implementar un sistema previsional sobre la base de un sistema de capitalización individual. Es decir que no podemos disociar la posición que defiende la mayoría de este compromiso que ha adquirido previamente el gobierno argentino a través de los negociadores del acuerdo de facilidades extendidas (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993a, p. 3388).

El tratamiento del proyecto en la Cámara de inicio¹³ fue bastante desprolijo, probablemente producto de esa incomodidad de los diputados oficialistas que se traslucía en el debate, como así también de las presiones del Ejecutivo por cumplir plazos acordados con organismos internacionales, y de la premisa mencionada por algunos legisladores que al proyecto no “se le podía cambiar una coma”. Muchos diputados manifestaron no conocer siquiera el texto sobre el que se estaba discutiendo, ya que el dictamen de la comisión (Orden del día 922/92) pareció haber sufrido modificaciones posteriores a su presentación en el recinto, como señalaban algunos diputados, oficialistas y de la minoría.

De este modo, parte del debate en la Cámara de Diputados se refirió a cuestiones de procedimiento, al modo en que se habían trasgredido las cuestiones reglamentarias y los cambios en el dictamen de comisión que parecían desorientar a la oposición e incluso al propio oficialismo. También se cuestionó la

constitucionalidad del proyecto¹⁴, sin que ese planteo prosperara en ninguna de las dos Cámaras. Otro tema que cruzó todo el debate fue el modelo de jubilaciones chileno, permanente referencia tanto del oficialismo, para marcar sus logros, como de la oposición, que resaltaba sus peligros y fracasos.

El tema de la libre opción entre los dos sistemas, que en un principio se enunciaba como innegociable para el oficialismo, finalmente fue aceptado a partir de presiones de la Central General de Trabajadores (CGT), según se manifestó en la Cámara.

Sr. Martínez Raymonda¹⁵: [...] Entonces se nos dice que se ofrecerá la opción de permanecer en el sistema de reparto o entrar en el sistema de capitalización por propia determinación. Sorprende que el señor Diputado Matzkin haya dicho el miércoles de la semana pasada que no se podía tocar esto y que ayer a la mañana, después de un acuerdo entre el ministro y la CGT, se destrabe este tema porque los sindicatos pedían la opcionalidad (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993b, p. 7017).

Sin embargo, la redacción del artículo 30 del proyecto, que habilitaba la posibilidad de mantener ambos sistemas, dejaba claramente establecido que el trabajador podía optar por no quedar en el sistema de capitalización¹⁶. Esta redacción establecía una primacía de ésta por sobre el reparto, aunque algunos senadores justicialistas procuraban atenuar este peso en sus intervenciones:

Sr. Cafiero¹⁷: Con respecto al artículo 30 se establece que se considera que los afiliados al sistema son naturalmente del sistema de capitalización y que solamente haciendo una manifestación expresa pasan al sistema de reparto. Esta es una anomalía en el proyecto. Lo lógico es que todos los jubilados actuales más los que sobrevengan estén primitivamente en el sistema de reparto y tengan que pedir pasarse al sistema de capitalización y no al revés. Porque esta es la esencia del sistema [...]. Sr. Alasino: ¿Me permite hacer una observación? Evidentemente, este artículo fue introducido por la Cámara de Diputados. El sistema que originalmente venía en el proyecto no establecía esta opción. Me he preguntado por qué los diputados lo han redactado de esta manera. Creo que ellos han querido tener en miras que la parte principal del sistema – ésta es la equivocación – es el régimen de capitalización. De modo que han dicho: la regla es ésta; la excepción es lo otro. Entonces supongo que todos están en esta regla. Quiero entender que por ello lo han hecho así. Realmente el artículo 1° del proyecto no distingue sino que da el mismo nivel a los dos sistemas. De manera que no es que a mí me satisfaga la

interpretación que estoy haciendo, pero es la única posible que creo habrán tenido en cuenta los diputados cuando redactaron el artículo (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993a, p. 3402).

El artículo 52 del proyecto contenido en el proyecto presentado en el OD 922/92 para su tratamiento en el recinto presentaba una particularidad interesante, que permite un acercamiento a la ideología general del proyecto. El artículo está redactado en los siguientes términos:

Art. 52. Pensión por fallecimiento. Dere-chohabientes. En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante:

- a) La viuda;
- b) El viudo incapacitado para el trabajo y a cargo de la causante a la fecha de su fallecimiento;
- c) La conviviente;
- d) El conviviente incapacitado para el trabajo y a cargo de la causante a la fecha de su fallecimiento;
- e) Los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas siempre que no gozaran de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva salvo que optaren por la pensión que acuerda la presente, todos ellos hasta los dieciocho (18) años de edad.

Los incisos b y d establecían claras restricciones para el acceso a la pensión por fallecimiento para los viudos al imponerle dos condiciones: estar incapacitado para el trabajo y a cargo de la fallecida. Si bien este inciso fue modificado en el recinto, equiparando las situaciones, su redacción original funciona como indicador para reconocer los supuestos sobre la concepción del individuo en este proyecto, construida sobre la idea del “indigente merecedor”, constituyente de la *handicapología*¹⁸. Desde este principio, y en general en la sociedad, es legítimo para las mujeres depender económicamente (y esta dependencia generalmente implica otras) de su marido, y no a la inversa. Por ello se puede pensar que ellas son “naturalmente” merecedoras de la pensión, mientras que en el caso del hombre se requiere una discapacidad para obtenerla.

Pero incluso este merecimiento fue también relativizado en el debate en la Cámara de Diputados frente a la implacable lógica de la economía de mercado. Por eso, y sin ruborizarse, un legislador pudo plantear que una persona viuda, siendo joven, podía aprender a trabajar, por lo que podría valerse por sí misma y no requerir de la pensión por fallecimiento de su cónyuge, y de este modo bajar los costos de los seguros del sistema. Y, según sus palabras, esta propuesta surgió de la central sindical más importante de la Argentina.

Sr. González Gaviola¹⁹: Señor presidente, lo que planteamos fue la posibilidad de que de los once puntos destinados a la capitalización individual, se capitalizara una cantidad más importante de puntos al detraerse para el pago de primas de seguros una suma que consideramos excesiva.

Quiero agregar a lo señalado por el señor diputado Sueiro que la disminución del costo estaría basada fundamentalmente sobre una disminución de prestaciones en el seguro por fallecimiento, en la medida en que la propuesta que la CGT ha acercado considera que una persona que llega a la contingencia de fallecimiento de su cónyuge a una temprana edad, sobrecarga excesivamente al sistema previsional, pudiéndose dar una pensión básica de sostenimiento equivalente a la PBU²⁰, la liquidación del fondo de capitalización que hasta ese momento tenga y – según creo es la propuesta – un equivalente a 24 sueldos.

De esta manera se acompaña un proceso de reinserción en el mercado laboral de la persona que a temprana edad ha sufrido la contingencia, del fallecimiento del cónyuge (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993c, p. 7004-7005).

Este argumento encierra una desnaturalización aún desde los propios principios de la economía. El sistema de seguros se basa precisamente en que una empresa (o el Estado, cuando corresponde) asume los riesgos que enfrenta el asegurado a cambio de una prima regular. La racionalidad económica se sostiene en que la prima es mayor al riesgo colectivo, de modo tal que la aseguradora puede hacer frente al caso individual. Lo que se proponía en este proyecto era dejar sin efecto (después de un corto tiempo) la responsabilidad de la aseguradora cuando la eventualidad por la que había asegurado sucedía, cubriendo a la empresa contra todo riesgo, invirtiendo el sentido del seguro y, alterando los principios de la tecnología de los mismos.

Si bien estas propuestas no prosperaron, permiten atisbar en esa discusión (que no fue amplia, por lo menos en el recinto) la concepción economicista²¹ con que este proyecto previsional fue concebido, reforzando la construcción de sujetos merecedores de asistencia, que implica a los no merecedores. De ese modo se omitía la figura de la viuda/o como derechohabiente en el sentido fuerte del término, convirtiéndolos en beneficiarios que debían cumplir condiciones para acceder a una pensión. Y ello respondía a la necesidad de mantener la rentabilidad de las compañías privadas que debían hacerse cargo de las prestaciones.

Sra. Martín De Nardo²²: [...] Entendemos que no es fácil la inserción laboral de la mujer en las condiciones actuales del mercado laboral, pero me-

nos aún para aquellas mujeres que tienen varios hijos y cuya vida se desarrolla en el interior del país. Estimamos que la limitación de una prestación complementaria por tan sólo 24 meses en modo alguno cubre las necesidades y las contingencias que se presentan a la mujer ante el fallecimiento del esposo.

Una vez que tengamos en nuestro poder el texto definitivo, con esta modificación simplemente anunciada pero no expresada en las copias que se nos han hecho llegar en la madrugada del día de hoy, discutiremos más profundamente el tema y analizaremos la posibilidad de incorporar un artículo alternativo que asegure a la viuda en esas condiciones mejores prestaciones que las previstas para bajar el costo que representan los contratos con las compañías de seguros (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993b, p. 7023).

Por otra parte, la finalidad preponderantemente económica del proyecto no era solapada. Por el contrario, su intención era la de crear un mercado de capitales, que era presentado como una panacea que permitiría inyectar las suficientes divisas como para transformar el sistema productivo.

Sr. Parrilli²³: [...] No obstante, por el momento quiero decirle que esta modificación del sistema previsional argentino persigue dos objetivos. Uno de ellos es la reforma estructural a la que aludimos, es decir, cambiar este sistema de reparto por otro donde la responsabilidad de cada uno de nosotros y de los aportantes tenga que ver con el haber previsional que corresponderá al momento de la jubilación. En segundo lugar, creemos que ésta es una manera correcta de ordenar el ahorro interno a los efectos de garantizar que esta masa de dinero permita lograr uno de los objetivos económicos de este gobierno, que precisamente es generar un mercado de capitales que nos posibilite crear fuentes de trabajo y financiar inversiones y crecimiento, porque a partir de esto seguramente será posible solucionar no sólo la situación de los actuales jubilados sino la de aquellos que vayan en el futuro entrando en la pasividad (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993b, p. 7062).

Un diputado del Frente Justicialista Federal de Buenos Aires, de extracción sindical, fue más explícito aún en un enfervorizado discurso, acusando directamente de oponerse al crecimiento del país a quien no apoyase la creación de ese mercado de capitales.

Sr. Castillo²⁴: Hay diputados que en el fondo son honestos con su pensamiento. No diré quién fue,

pero recién escuché a un diputado joven que se animó a decir cuál es el fondo de la cuestión. Dijo: nosotros nos oponemos a la discusión de esta ley porque no queremos el mercado de capitales. Ese es el fondo del asunto. Es mentira que quisieron discutir este proyecto artículo por artículo, porque cada vez que lo planteamos en la comisión nos decían que no querían la capitalización.

Sr. Moure²⁵: Efectivamente.

Sr. Castillo: Entonces, que asuman que no quieren que el país crezca. Cuando nosotros decimos que queremos que ello suceda con el ahorro de los trabajadores nos dicen que somos estúpidos porque les sacamos el dinero a esos trabajadores para apostar al país; pero se olvidan que nuestro jefe, el creador de nuestro movimiento, dijo que primero está la Patria, después el movimiento y por último los hombres [Aplausos] (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993b, p. 7112).

Otro diputado oficialista también de la provincia de Buenos Aires, sin pretender ser cínico, fue quien finalmente explicitó con claridad y sin ambigüedades el sentido del proyecto que se trataba:

Sr. Green: Lo que sí estaba fuera de nuestro cálculo es la inclusión de la opcionalidad en este régimen, que si bien tiene como objetivo fundamental la transformación de todo el sistema previsional, no podemos ignorar que tiende también a formar un fondo de capitales necesarios para la inversión y el crecimiento que requiere el país. La única forma que tenemos de garantizar que la gente realmente ponga sus capitales para asegurarse una jubilación en un futuro, es mantener esta garantía del Banco Nación. De lo contrario, simplemente la gente quedará en el sistema de reparto y no lograremos ninguno de los dos objetivos propuestos: lograr la instalación de administradoras privadas y un fondo de capitales de inversión genuino (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993d, p. 306).

Así, el sistema propuesto conservaba su condición de obligatorio, ya que era necesario constituir un mercado de capitales, como se explicitó en el debate parlamentario de la ley de reforma del sistema jubilatorio. Y la forma de conseguir los fondos era la enorme masa de capital proveniente de ese ahorro forzado puesto en manos de administradores privados reconocidos por el sistema estatal (las Administradoras de Fondos de Pensión – AFJP). Y si ello puede resultar inconsistente respecto de las creencias filosóficas del neoliberalismo acerca de la cuestión de la libertad individual, debe recordarse que el capitalismo se ha valido del liberalismo económico como soporte ideológico sólo cuando esto ha sido beneficioso

o conveniente para su desarrollo, pero no ha dudado en utilizar cualquier otro principio o mecanismo cuando ello le ha significado la posibilidad de incrementar sus ganancias²⁶ (CASTEL, 1997; ROSANVALLON, 2006; CABRERA, 2009).

Sin embargo, el reconocer abiertamente la finalidad económica y la filosofía economicista de la reforma del sistema previsional no significaba dejar de lado a la equidad como principio fundamental en la organización del nuevo sistema. Afirmar este principio de equidad era también afirmar el papel que le era reservado al Estado como función social legítima, que es la protección de los más débiles. En el mismo acto, el Estado se desentendía de aquellos “aptos” que tenían la suficiente capacidad para autovalerse, lo que incluía la capacidad de adaptarse a las nuevas reglas del mercado. En este sentido afirmaba el diputado Parrilli²⁷:

Según nuestro criterio, el Estado sin duda tiene la obligación de atender a los niños, a los ancianos, a los discapacitados y a todos aquellos que necesitan de su protección. Pero asimismo pensamos que en función de decir que los protegemos a ellos, muchas veces lo estuvimos haciendo con aquellos que no necesitaban la protección estatal. [...] Los que cobran sueldos altos tienen capacidad de ahorro y el Estado no tiene por qué garantizarles nada. El Estado tiene que dar una garantía a los que no tienen capacidad de ahorro (REPÚBLICA ARGENTINA 1993b, p. 7063).

Esta función, que asumía el Estado como garante de la equidad, permitía defender también otra concepción propagada desde el seno de los *thinks tanks* neoliberales, y apropiada por muchos políticos profesionales y gran parte de la sociedad (CABRERA, 2009). La equidad requería de la eficiencia, y la eficiencia en la implementación de las políticas definidas por el Estado era garantizada por los privados, agentes naturales para cumplir esa función:

Decíamos, señor presidente, que al lado del esencial papel que debe desempeñar el Estado en la problemática previsional, se daba un margen de libertad en la toma de decisiones de los individuos como beneficiarios del sistema. Pero también se establece en este proyecto la posibilidad de que la iniciativa privada participe en la gestión del mismo.

No hay contradicción entre aquéllos y la gestión privada, como no hay contradicción entre Estado y sociedad. Hay algunos bienes públicos que pueden estar abiertos a la gestión de la iniciativa particular, que de esta forma colabora en lograr resultados eficientes para la comunidad. Gestión privada y gestión estatal colaborando para un solo objetivo. [...] Queremos un Estado para la

comunidad, no un Estado para los intereses de algunos burócratas que quieren proteger su ineficiencia, mediocridad e ineptitud a través de la torre construida con el argumento de que el Estado renuncia a su misión por permitir la gestión privada en las políticas públicas. [...] Con esta propuesta de reforma al actual sistema previsional, el Estado será nuevamente en los hechos, el garante de la seguridad social. Estará en el centro de la escena, ya que no sólo fijará las reglas de juego y controlará a las administradoras de fondos de pensión, sino que también será un prestador más de beneficios jubilatorios, dado el carácter mixto de la nueva organización previsional²⁸ (REPÚBLICA ARGENTINA, 1993a, p. 3351).

Lo que aquí, y en prácticamente toda la discusión parlamentaria, se presentaba como una cuestión de gestión (privada o estatal) permitía soslayar una cuestión fundamental: se trataba de un gran negocio para las empresas que administraran esos fondos. Este negocio era presentado, en particular por el oficialismo, como una colaboración entre Estado (lo público) y sociedad (lo privado). De este modo convivían dos planos: en el económico, se procuraba crear el mercado de capitales, promoviendo la figura del individuo ahorrador que elige racionalmente quién le vende los servicios de administrar su ahorro. Por el otro, se trataba de lograr una unidad entre Estado y sociedad, pero asumiendo cada uno de estos actores roles específicos que no debían interferir entre sí.

El debate permite observar el modo en que el papel de Estado y su relación con los individuos fueron entendidos durante la década de 1990. Como se ha dicho, esta discusión en particular se presentó en la Cámara de Senadores, donde la discusión parlamentaria no profundizó en los aspectos técnicos del proyecto. En ese contexto, los senadores discutieron los aspectos más generales de la propuesta, poniendo en cuestión aspectos filosóficos e ideológicos del mismo. Es decir, lograron presentar la discusión en términos ideológicos, pretendiendo desacreditar los argumentos que se le oponían, presentándolos como “ideológicos”, frente a la irrefutabilidad de la racionalidad del sistema que buscaba implementarse.

Reflexiones finales

Los lineamientos fundamentales del pensamiento neoliberal señalaban que el Estado debía definir políticas, pero que debían ser los particulares quienes las implementaran. Una de las políticas que al Estado le correspondía definir era la vinculada con el sistema previsional, calificado como ineficaz e injusto por los economistas neoliberales.

Ante la evidente inviabilidad del sistema previsional, se requeriría un cambio profundo que modificara la filosofía misma en la que se asentaba el sistema de reparto. Frente al principio de solidaridad social que lo sostenía, debía imponerse otro basado en la racionalidad económica de los individuos, que de este modo se verían incentivados a aportar al sistema, relegando esa solidaridad a la asistencia de la población constituyente de la *handicapología*, en nombre de la equidad que debía garantizar legítimamente el Estado.

El sistema previsional propuesto por los economistas neoliberales se basaba en el principio de la responsabilidad individual respecto de la planificación de la futura jubilación, la que debería, en definitiva, reflejar el éxito o mediocridad de la trayectoria laboral y la conducta previsora del individuo, quién, de haber ahorrado lo suficiente a partir del esfuerzo realizado durante la vida laboral, alcanzaría una jubilación más alta²⁹.

El individuo racional y auto válido que permanece en el mercado podrá (y debe hacerlo) asegurar los medios de su propia reproducción (entre ellos, los que le permiten su permanencia en el empleo). De acuerdo a un análisis de costos-beneficios tomará decisiones que, de mantenerse los parámetros esperables del mercado, significarán la posibilidad de acceder a esos medios en la medida adecuada a sus posibilidades. Del mismo modo, la previsión del futuro queda también en sus manos, ya que el propio individuo, mejor que nadie, puede analizar y resguardar los medios necesarios para las contingencias que podría depararle el porvenir. Y estos serán acumulados de acuerdo con su aptitud para hacerlo y su capacidad de previsión, en tanto se cumpla con las condiciones adecuadas de acceso a la información, que son requeridas por el mercado de competencia y que deben ser resguardadas por el Estado. De este modo, la previsión es una cuestión individual ligada a la aptitud y capacidad personal.

Para el neoliberalismo, la regla de la “solidaridad” complementa al principio de la “equidad”, y ambos sirven de fundamento filosófico para las intervenciones estatales y filantrópicas en procura de asistencia para los “sobrantes”. Así, la filantropía se constituye en otro satélite del mercado y forma parte de lo que se suele llamar el “tercer sector”. Entonces, el principio de solidaridad rige fundamentalmente en ese tercer sector, mientras que la equidad es propia del papel que le corresponde al Estado en la protección de los más débiles, y funcionan como sistemas satélites de un sistema (el mercado) cuyo principio es la eficiencia. Desde esta concepción, los principios de equidad/solidaridad funcionan como garantes de sobrevivencia, en el sentido biológico del término, de esos “sobrantes”. Ello significa que el Estado o el filantropismo aseguran una asistencia mínima que

generalmente garantiza (a veces apenas o ni siquiera eso) la vida biológica del asistido. De este mínimo, asegurado por la solidaridad y/o la equidad, para arriba todo depende de la propia capacidad y aptitud individual de las personas.

Referencias

CABRERA, M. C. *La cuestión social como cuestión económica en la producción especializada de los principales thinks tanks de la Argentina*. Su papel intelectual y político en la orientación y fundamentación de políticas sociales durante la hegemonía neoliberal. 2009. Tesis (Doctorado in Ciencias Sociales) – Flacso, Buenos Aires, 2009.

CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós, 1997.

DANANI, C. América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciencias Sociales*, Unisinos, v. 1, n. 44, p. 39-48, 2008.

DURKHEIM, E. *Educación y sociología*. Buenos Aires: Editorial Shapire, 1973.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; LUCIO, P. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill, 1998.

KRIPPENDORFF, K. *Metodología de análisis de contenido*. Teoría y práctica. Barcelona: Paidós, 1990.

REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Diputados de la Nación. *Orden del día 922/92*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1992.

_____. Cámara de Senadores de la Nación. *Diario de Sesiones*. 22 y 23/9/93, p. 3306-3405. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1993a.

_____. Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones*. 29 y 30/4/93, p. 7011-7136. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1993b.

_____. _____. *Diario de Sesiones*. 28 y 29/4/93, p. 6830-7008. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1993c.

_____. _____. *Diario de Sesiones*. 5 y 6/5/93, p. 247-323. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1993d.

ROSANVALLON, P. *El capitalismo utópico*. Buenos Aires: Nueva visión, 2006.

Notas

- 1 Hechos sociales, como lo entiende la sociología de Durkheim (1973).
- 2 El tema “se define a menudo como una oración, un enunciado respecto a algo. Los temas pueden ser más o menos generales [...] El tema es adecuado para el análisis de significado y las relaciones entre estos” (HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; LUCIO, 1998, p. 296-298).
- 3 Desde este punto de vista, puede entenderse al mercado como un medio (el medio legítimo), y como el resultado de esos intercambios por necesidad e interés de los individuos.
- 4 El concepto de equidad era el principio que en general se invocaba para justificar las intervenciones del Estado como garante de este principio. En los últimos años la equidad como principio filosófico de la justicia social sustituyó al de igualdad, lo que significó una profunda transformación en la definición, objetivos y sujetos de las mismas. Esto es consecuencia precisamente de haber desplazado y no complementado a la igualdad como principio, ya que equidad e igualdad no se inscriben necesariamente en registros diferentes, y la complementariedad de estos conceptos exige, desde una perspectiva de integración social, una subordinación de la equidad a la igualdad, y no su sustitución (DANANI, 2008).
- 5 Partido gobernante durante la década en estudio. También es denominado (y así aparece en otros tramos del artículo) Partido Justicialista. Su origen se remonta a la década de 1940. De corte populista y con una tradición de reivindicación de los derechos de los trabajadores, durante la década de 1990 se convierte en principal impulsor de la reforma neoliberal.
- 6 Partido Justicialista, Entre Ríos.
- 7 Partido Justicialista, Salta.
- 8 Poco después fundó el partido Frente País Solidario, por el que fue candidato a Presidente de la Nación en 1995.
- 9 Partido Federal, Capital Federal.
- 10 Se refiere a un muñeco al cual el ventríloquo Chasmán daba voz. Llegaron a gozar de gran fama y durante cuatro décadas en la Argentina, hasta la muerte de Chasmán en la década de 1990. La referencia a “Chirilita” quedó el habla popular para referirse a aquellos que hablan por indicación de otro.
- 11 Domingo Cavallo fue el ministro de economía emblemático del período neoliberal que se analiza. Proviene del *think tank*, Fundación Mediterránea, de corte neoliberal pero menos ortodoxa que sus pares Cema y Fiel, todos ellos de activa participación en la gestión de gobierno de esos años.
- Fue considerado (y disputó duramente esta nominación con el entonces presidente Carlos Menem) el “padre del modelo”, que se sostenía fundamentalmente en la llamada convertibilidad, modelo económico basado en el sistema patrón oro, pero que en este caso funcionaba como patrón dólar. Ello significaba que cada peso era convertible a un dólar, lo que permitió controlar la inflación descontrolada de fines de la década de 1980, y cuyo éxito explica en parte el sustento político de la gestión menemista.
- 12 Unión Cívica Radical, Chubut. La Unión Cívica Radical (UCR) nace a fines del siglo 19 y crece a comienzos del siglo 20 reivindicando el derecho a la participación política de los sectores medios. Junto con el peronismo (o partido justicialista) han solidificado un sistema bipartidista en la Argentina, aunque este esquema se resquebraja a fines de ese siglo con una profunda crisis del radicalismo, que por momentos lo llevó al borde de la desaparición como partido mayoritario.
- 13 Cámara de Diputados.
- 14 Se argumentaba la violación del art. 14 bis (previo a la reforma) que señalaba: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”
- 15 Demócrata Progresista, Capital Federal.
- 16 “Artículo 30. Prestación adicional por permanencia: las personas físicas comprendidas en el artículo 2º podrán optar por no quedar comprendidas en las disposiciones establecidas en el título III del presente libro. Las normas reglamentarias establecerán los procedimientos administrativos para el ejercicio de la mencionada opción.” El Título III establecía el sistema de capitalización.
- 17 Antonio Cafiero, Justicialista, Buenos Aires.
- 18 Robert Castel (1997, p. 29) utiliza este concepto, que incluye “ancianos indigentes, niños sin padre, lisiados de todo tipo, ciegos, paralíticos, escrofulosos, idiotas: el conjunto es tan heteróclito como un cuadro de Jerónimo Bosch, pero todos estos individuos tienen en común el no poder subvenir a sus necesidades básicas porque no están en condiciones de trabajar”, y agrega: “Estas poblaciones exentas de la obligación de trabajar son los clientes potenciales de lo ‘social-asistencial’. Tomarlas a cargo puede plantear problemas

económicos, institucionales y técnicos complicados, pero de ningún modo problemas de principios.”

- 19 Partido Justicialista, Mendoza.
- 20 Prestación básica universal, uno de los componentes de la jubilación.
- 21 Según señala Rosanvallon (2006, p. 209), la ideología económica implica: a) la reducción del comercio al mercado como única forma “natural” de relación económica, b) el intercambio, necesariamente igualitario, está considerado como el arquetipo de todas las otras relaciones sociales y c) que la armonía natural de los intereses basta para regular la marcha del mundo; la mediación política entre los hombres está considerada como inútil, incluso dañina.
- 22 Frente Justicialista de Unidad Popular, Formosa.
- 23 Frente Justicialista de Unidad Popular, Neuquén.
- 24 Frente Justicialista Federal de Buenos Aires.
- 25 UCR Buenos Aires.
- 26 Y por otra parte, ninguno de estos mecanismos funciona sin las condiciones necesarias para ello, que se fijan estatalmente, permitiendo la valorización del capital: en este caso una masa de dinero.
- 27 Partido Justicialista, Neuquén.
- 28 Senador San Millán, Partido Justicialista, Salta.
- 29 En realidad esto funcionaría en términos teóricos sólo si no se tuviera en cuenta que por más responsable que sea el individuo, no todos tienen la misma capacidad de ahorro y no todos disponen de las condiciones necesarias para tomar las decisiones respecto de su futuro.

María Claudia Cabrera

mccabrera@ymail.com

Doctora en Ciencias Sociales (Flacso)

Docente en la Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires (UBA)

UBA – Facultad de Ciencias Sociales

Presidente J. E. Uriburu 950, 6°Piso

CP 1114

Buenos Aires – República Argentina