

Seguridad social y modelos de desarrollo en Argentina

Genealogía de una relación opaca pero imprescindible

Nicolás Dvoskin*

A partir de las discusiones acontecidas en la primera reunión del capítulo argentino del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Seguridad Social y Pensiones, en marzo de 2020, surgió la necesidad de recapitular de manera concisa algunas de las impresiones vertidas por el autor en su exposición, en la cual se presentó una síntesis de la relación que los sistemas de seguridad social establecieron con los modelos y paradigmas de desarrollo desde mediados del siglo XX hasta la actualidad.

El punto de partida metodológico es el siguiente: si bien las políticas de seguridad social, al igual que cualquier entramado de políticas públicas, son el resultado de conflictos sociales, demandas, reivindicaciones

* Economista y Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales (UBA). ZILAS-KUEI, CEIL-CONICET, IADE. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Contacto: ndvoskin@gmail.com

y concesiones, sus distintos esquemas no pueden pensarse como independientes de los modelos de desarrollo económico y social vigentes en cada momento. En todo caso, podemos pensar que cada modelo de desarrollo incluye un rol específico de la seguridad social, pero que en tanto estos modelos no se suceden uno a otro armónicamente, sino que los cambios de paradigma acarrearán fuertes disputas, la temporalidad de los distintos sistemas institucionales -como la seguridad social- no necesariamente se corresponde con la de los paradigmas vigentes. Entonces, muchas veces el esquema de seguridad social vigente va a presentarse como un obstáculo para determinado modelo de desarrollo, entrará en disputa y se discutirá su reforma. Y cuando el modelo de desarrollo sea el que está en disputa la seguridad social se erigirá como uno de los estándares del debate, ya sea en clave de continuidad o de transformación.

Empezamos este recorrido en los años de los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), cuando la cobertura de la seguridad social se generalizó hasta abarcar a casi la totalidad de la clase trabajadora activa. El modelo de desarrollo de aquellos años, basado en la industrialización sustitutiva con un fuerte contenido nacionalista, tenía como motor a una industria que vendía exclusivamente en el mercado interno. En ese contexto, si bien la Argentina lejos está de representar al paradigma fordista, la seguridad social se entiende como un mecanismo que aseguraría la protección del trabajador ante contingencias de la vida, y con ello su demanda de bienes industriales. En la medida en que se configura una utopía de pleno empleo en el mediano plazo, la seguridad social tiene carácter eminentemente contributivo. Si hay pleno empleo formal sostenido, la protección contributiva se vuelve universal. Asimismo, esta protección se consagra desde la retórica de los derechos sociales, que ponen a la protección económica en el mismo nivel que las libertades civiles a la hora de instituirse como prerrogativas individuales y, por ende, obligaciones del Estado. Sin embargo, en el corto plazo persiste una parte importante de la población para la cual el pleno empleo formal es aun un sueño lejano: a tal fin, se instituye el asistencialismo, pero son muy claras las fronteras entre la protección institucionalizada en la seguridad social y la protección no institucionalizada, restringida y acotada de la asistencia no contributiva.

Tras el golpe de Estado que derrocó a Perón en 1955 se profundizaron los principios del desarrollismo en el país, los cuales, de hecho, ya eran visibles desde los años previos. Nos referimos a las premisas según las cuales la industrialización en curso debía ser profundizada hacia la producción local de bienes básicos, para la cual era necesario realizar gastos de infraestructura mucho más grandes y, por lo tanto, habría de ser convocada la inversión extranjera. En este marco, las utopías contributivistas del período previo se mantienen, y la seguridad social conformará, junto con los derechos sociales, una base de sustentación política del modelo económico, así como el sostenimiento de la demanda agregada. Sin ir más lejos, en la reforma constitucional de 1957, que consagra la anulación de la reforma peronista de 1949, se incluyó el artículo 14 bis, garante de los derechos sociales, entre ellos los de la seguridad social. En la medida en que la hipótesis del atraso argentino es el subdesarrollo (cuya más clara expresión es la menor productividad de la industria nacional en relación a la extranjera), pero se entiende que las inversiones iban a conllevar una rápida superación de este estatus, la seguridad social sólo juega un rol secundario.

Este rol limitado de la seguridad social virará hacia mediados de la década del 60 al compás de un cambio profundo en el diagnóstico del atraso: el pasaje de la hipótesis del subdesarrollo a la de la heterogeneidad estructural. Con América Latina como punto de partida, esta nueva hipótesis entenderá que las sociedades otrora entendidas como subdesarrolladas en realidad eran la superposición entre sectores avanzados y atrasados, en cuya interrelación, por un lado, no se producían eslabonamientos desde los avanzados hacia los atrasados que les permitieran a estos últimos salir de su atraso y, por el otro, los atrasados funcionaban como contención a posibles conflictos distributivos en los avanzados, permitiendo así márgenes de ganancia exorbitantes.

El sistema de seguridad social atraviesa durante toda la década del 60 discusiones sobre su unificación, las cuales nunca se concretaron, mas se arriba a la estatización de jure del sistema previsional en 1969. Sin embargo, desde la creación del Ministerio de Bienestar Social, en 1966, y de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, en 1967, van a desarrollarse

discusiones abiertas respecto a la necesidad de entender a la seguridad social como un medio necesario para el desarrollo económico, integrado a la agenda nacional de planificación. Los planes nacionales de desarrollo de fines de los sesenta y principios de los setenta, tanto en dictadura como en democracia, incorporarán cada vez más capítulos sobre metas y programa sociales, y principalmente sobre la incorporación de nuevas protecciones no contributivas, con el objetivo explícito de empalmar los ritmos del desarrollo económico y el desarrollo social. Las propias contradicciones y conflictos de la Argentina de aquellos años imposibilitan la institucionalización de una nueva seguridad social consecuente con el desarrollo integrado.

La dictadura cívico-militar iniciada en 1976 trae consigo las pretensiones de un cambio de paradigma total, tanto en materia de desarrollo económico como en el rol de la seguridad social. Respecto a lo primero, se pretenderá imponer un paradigma neoliberal basado en la necesidad de que Argentina vuelva al sendero de las ventajas comparativas de principios del siglo, pero ahora a las ventajas del sector agroexportador se le sumarán los incentivos de un moderno mercado financiero: para los compradores del resto del mundo Argentina tiene las mejores tierras, los menores costos y las mejores tasas para jugar a la bicicleta financiera. Es decir, el problema de la realización de las ganancias vía garantía de la demanda del período anterior se resuelve rápidamente mirando afuera y, en todo caso, a partir de que la competencia con el exterior fuerce las mejoras de productividad que permitirían un incremento de los salarios por la vía del mercado y no por la de la negociación colectiva. La seguridad social, entonces, se convierte en un costo innecesario y nocivo. Se discute la posibilidad de reformar el sistema previsional de reparto y convertirlo en uno de capitalización, pero esta alternativa fracasa, y finalmente lo que sí se impone es la eliminación de las contribuciones patronales, justificada en el novedoso enfoque monetario del balance de pagos. Asimismo, se descontinúan todas las políticas de protección no contributiva instaladas durante el gobierno democrático previo.

A la salida de la dictadura, en 1983, el escenario económico y social argentino es desastroso. En lo que refiere a la seguridad social, si bien el

desempleo sigue siendo bajo, la enorme caída de los salarios había llevado a que incluso quienes tenían trabajo o percibían una jubilación contributiva estén condenados a la pobreza. En este contexto, durante los primeros años del gobierno de Alfonsín retornan brevemente las consignas universalistas y se hace innegable que el Estado debe financiar, por lo menos en parte, a los sectores desprotegidos. Entre las medidas implementadas, se retrotrae la eliminación de las contribuciones patronales dispuesta durante la dictadura. Sin embargo, el fracaso económico da pie al retorno de los proyectos de privatización hacia fines de los ochenta, ahora con una legitimidad mucho mayor que una década atrás.

La década del noventa, y principalmente el período que se inicia en 1991 con la Ley de Convertibilidad, es entendido aquí como el momento de mayor legitimidad del modelo de desarrollo neoliberal. Si bien este es un fenómeno mundial que se consolida con la caída de los regímenes no capitalistas, Argentina será un caso extremo, donde la hegemonía del paradigma estará garantizada por la eliminación de la inflación solo dos años después de la crisis hiperinflacionaria de 1989. Esto permitió que el proceso de reformas neoliberales, tendiente a desarmar las estructuras de protección industrial y social construidas durante más de cincuenta años, se lleve a cabo de manera acelerada. Así, se reforman las leyes laborales para facilitar despidos, se reducen nuevamente las contribuciones patronales a la seguridad social, se abren indiscriminadamente los mercados financieros, de bienes y de servicios, se privatiza la enorme mayoría de las empresas públicas y, entre ellas, se resuelve la reforma del sistema previsional. Rechazada en dictadura, la creación de un sistema de capitalización a cargo de entidades financieras privadas se consagra en 1993.

Precisamente, el sistema previsional, entendido como obsoleto, será catalogado como uno de los responsables de la crisis sistémica de la Argentina, en tanto un sistema de reparto estatal no incentiva el ahorro para que este se transforme en inversión ni permite que sus fondos se canalicen correctamente hacia los mercados de capitales. Desde ya, en tanto se entiende que la demanda de bienes va a estar garantizada tanto por las exportaciones como por las crecientes ganancias de productividad,

resultado de una rápida inserción en la globalización, las protecciones no contributivas pierden todo sentido. Se refuerza y transforma el esquema contributivo hacia uno rentable, que transforme las viejas protecciones en oportunidades de negocios, en tanto los esquemas no contributivos son disueltos.

La segunda mitad de los noventa será testigo de resultados económicos y sociales catastróficos, tanto en Argentina como en el resto del mundo. En Argentina el producto bruto creció mucho durante la primera mitad de la década, pero lo hizo a costa de un creciente endeudamiento y de un sostenido aumento del desempleo. En la segunda mitad se profundizará el desempleo pero el producto empezará a caer. Se verificará, entonces, un retorno de las políticas sociales no contributivas, mas en una novedosa clave neoliberal. El argumento central es que el ajuste de la economía argentina a las nuevas bondades del mercado mundial lleva mucho tiempo, y en el proceso se producen desajustes indeseables. La política social, entonces, ha de sostener que en ese ajuste no vuele todo por los aires. Por ello, esta debe ser triplemente limitada: en el tiempo, en la cantidad de beneficiarios y en los montos adjudicados, para así generar las menores interferencias posibles en el mercado de trabajo.

La persistencia del modelo sostenido en la Ley de Convertibilidad llevó a que la situación social en Argentina hacia fines de los noventa sea desastrosa. Hacia fines de 2001 incluso se redujeron las jubilaciones en su valor nominal. La cesación de pagos de diciembre de aquel año y la megadevaluación de la moneda en enero de 2002 marcaron el fin de aquella experiencia neoliberal. Sin embargo, el modelo naciente dejaba de quedar claro. A diferencia del pasaje entre el desarrollismo y el neoliberalismo, que se impuso a sangre y fuego pero necesitó varios años para consolidar al segundo, la caída del neoliberalismo fue estrepitosa pero sin la concurrencia de una alternativa explícita. En este sentido, el período comprendido entre la caída de la convertibilidad y 2005 se caracterizó por una recuperación de la economía en base a gasto público, un tipo de cambio muy competitivo, gran capacidad ociosa y términos de intercambio favorables, sin grandes modificaciones institucionales, discursivas o estructurales. El contexto de la macroemergencia social permitió que las políticas sociales se multiplicaran

y se estructuraran programas gigantescos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar, pero sin modificar la lógica detrás de los mismos. La seguridad social contributiva se encuentra en esta época con niveles de cobertura bajísimos, precisamente porque juntar treinta años de aportes luego de décadas de desempleo e informalidad se vuelve imposible para enormes mayorías.

A partir de 2005 empieza a tomar forma concreta el nuevo modelo de desarrollo. Lentamente se empiezan a abandonar los significantes neoliberales y pasan a ser reemplazados por otros. Este modelo tendrá como punto central la inclusión social (no así la igualdad), sostenida a partir del gasto público, el mercado interno y la necesaria reducción del desempleo. En términos previsionales, desde 2005 se empiezan a poner en práctica moratorias ficticias que incrementan la cobertura bajo un no-contributivismo disfrazado y en 2008 se resuelve la reestatización del sistema y el fin del esquema de capitalización. En 2009 se formaliza la protección a la niñez a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo. A diferencia del modelo tardodesarrollista, donde se pensaba que la política no contributiva permitiría mitigar la heterogeneidad en un plazo más o menos corto, para así encauzar el desarrollo de una sociedad homogénea, el modelo que se consolida a inicios del siglo XXI va a entender que esta homogeneidad es imposible o en todo caso muy lejana. La política social no contributiva permite garantizar la demanda de bienes de un modelo de producción para el mercado interno, pero entendiendo que esta no va a ser suficiente, por lo menos en el corto plazo, para garantizar una integración de sus beneficiarios en un mercado de trabajo formal y dinámico. Por el contrario, su bandera es la inclusión en la heterogeneidad. ¿Cuán sustentable es una sociedad permanentemente heterogénea y dinámica a la vez? Es una pregunta que trasciende los límites de la seguridad social, pero que puede servir de disparadora a la hora de analizar las contradicciones irresueltas de este proceso. Al mismo tiempo, ¿cómo convive un modelo así con restricciones y limitaciones económicas y políticas concretas -por ejemplo, la restricción externa- que le ponen frenos al proceso cuando este todavía se presenta en ciernes?

El período 2015-2019 se caracteriza por un retorno de la lógica neoliberal, pero principalmente anclado en las limitaciones del modelo

inmediatamente previo. Así, las protecciones no contributivas tendientes a garantizar la inclusión se convierten en afrentas a la meritocracia. Si el modelo de desarrollo implica el retorno a la competencia por costos a escala global, las políticas de protección son un costo que ha de ser disuelto. Sin embargo, las propias restricciones políticas heredadas impiden un avasallamiento de las mismas. De hecho, es ante los primeros intentos de transformación estructural que el modelo empieza a perder su estabilidad por el lado de la política, y las grandes reformas (por ejemplo, la previsional) quedan suspendidas.

Las elecciones de octubre de 2019 pusieron de manifiesto el debate entre dos modelos de país, cuyas lógicas de legitimación, cuyos sentidos comunes, cuyas utopías de una sociedad futura han convivido tensamente durante los últimos veinte años. El paradigma pos neoliberal, basado en el reconocimiento de la inevitabilidad de la heterogeneidad, la necesidad de la inclusión y los desafíos hacia una sociedad diversa y dinámica a la vez, ha de convivir con el paradigma neoliberal en su versión más moderna, la cual resalta la busca de competitividad, pero debe hacer frente al desafío de una comunidad política mucho más organizada y resistente que la del neoliberalismo noventista. La seguridad social va a ser una pieza clave de esta discusión: ¿el esquema elegido debe garantizar la inclusión o la competitividad? Sería necio pensar que el debate sobre su futura reforma se restrinja a sí misma y no contemple, precisamente, en qué modelo de desarrollo ella ha de insertarse.

Algunos textos donde estas discusiones se desarrollan en detalle:

- Dvoskin, Nicolás (2015), “La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957-1968). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma”, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Dvoskin, Nicolás (2019), “Old and new developmentalism in Latin America: social order, social welfare and social security fifty years later” en Development Studies Association Conference: Opening Up Development, Open University, Milton Keynes.