

# **REGÍMENES DE BIENESTAR, SEGURIDAD SOCIAL Y MODELOS DE DESARROLLO**

## **EL CASO ARGENTINO DESDE UNA MIRADA LATINOAMERICANA**

Nicolás Dvoskin

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo se propone exponer un recorrido histórico por los regímenes de bienestar en Argentina, enfatizando en los sistemas y programas de seguridad social, desde los inicios del siglo XX hasta la actualidad, intentando dar cuenta de la vinculación entre los paradigmas de protección social vigentes y en disputa y los modelos de desarrollo económico, también vigentes y en disputa. En cada sección se intenta presentar un paralelismo entre lo que sucede en Argentina y los debates principales a nivel regional o en otros países latinoamericanos. Si bien en líneas generales lo que acontece en Argentina no se diferencia sustancialmente de lo que sucede en el resto de la región, existen especificidades locales que deben tenerse en cuenta y que, a veces, explican disparidades y heterogeneidades. En términos de periodización, tomamos cuatro grandes segmentos de tiempo, cada uno con sus correspondientes subdivisiones: a) comenzamos a inicios del siglo XX, con el modelo agroexportador, b) luego nos adentramos en el modelo de la industrialización sustitutiva, entre las décadas del treinta y del setenta del siglo pasado, c) más tarde analizamos el período neoliberal, entre los setenta y el cambio de siglo y d) por último, nos dedicamos al período posneoliberal, desde la crisis de 2001 en adelante.

## **2. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO**

### **2.1. CONCEPTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS**

En este capítulo partimos de la premisa de que toda política que regula el acceso a derechos de cualquier tipo -en este caso, el derecho a la seguridad social-, en particular de aquel en el que los que se benefician son sectores subalternos, surge de la combinación de las “cuatro C”: conquista, concesión, conveniencia y consenso. Los regímenes de bienestar son, quizás, el ejemplo más preciso de esta combinación a lo largo de la historia.

La conquista y la concesión refieren a la dimensión más concreta del conflicto social: sectores subalternos que, organizados o no, reclaman por el acceso a derechos y sectores dominantes que, desde el Estado o no, conceden esos derechos para evitar un conflicto mayor. Choque de intereses, negociación colectiva, puja distributiva, lucha de clases: esta dimensión puede tomar muchas formas, pero es ineludible su presencia a la hora de pensar el recorrido de las políticas de derechos.

La conveniencia es un aspecto central en este trabajo, puesto que refiere al rol que juega la política en cuestión en el modelo de desarrollo en su conjunto. Más allá de los intereses sectoriales, los regímenes de bienestar se inscriben en esquemas políticos, sociales y económicos mucho más amplios. Por ejemplo, en una economía cuya producción más dinámica encuentra su demanda en un mercado externo competitivo y donde la ventaja comparativa principal del país en cuestión es la baratura de su mano de obra, un régimen de protección social amplio y abarcativo será entendido como un atentado a la competitividad exportadora y, por consiguiente, como un obstáculo para el modelo de desarrollo en su conjunto. En cambio, en una economía cuya producción más dinámica encuentra su demanda en un mercado interno grande y consolidado un régimen de bienestar protector servirá como garantía de la demanda agregada y se erigirá como condición necesaria del propio modelo de acumulación. En la medida en que los modelos de desarrollo son múltiples, heterogéneos y conflictivos, la dimensión de la conveniencia encuentra una complejidad mucho mayor que la esbozada en este párrafo.

Por último, el consenso refiere a la legitimidad social de los regímenes de bienestar. ¿Qué esquema, qué política y qué configuración institucional poseen en cada momento mayor grado de consenso social, quizás al punto de que se los acepte implícitamente? Una de las características fundamentales del neoliberalismo ha sido la instauración, lenta, de un consenso respecto de la eficiencia del mercado como mejor asignador de recursos. Esta lógica fue clave en la legitimación

de reformas en los regímenes de protección social, tales como las flexibilizaciones de los mercados de trabajo o las instauraciones de regímenes previsionales de capitalización individual. Análogamente, en el siglo XXI en toda América Latina el paradigma legitimador neoliberal fue puesto en cuestión y la agenda de la inclusión social como utopía a seguir, recuperando criterios de asignación extramercantiles, puso en tensión a la hegemonía neoliberal.

Por supuesto, conquista, concesión, conveniencia y consenso no son compartimentos aislados uno del otro. La relación entre todos es continua y permanente, pero a veces contradictoria. Cuáles de ellos determinan a los otros es, de hecho, una discusión teórica. Por ejemplo, en términos marxistas de lo que hablamos es de lucha de clases (conquista y concesión), estructura económica (conveniencia) y superestructura jurídico-político-ideológica (consenso). En términos neoclásicos o neoinstitucionalistas hablamos de acción racional y juegos competitivos (conquista y concesión), escasez y ventajas comparativas (conveniencia) y reglas de juego (consenso). Aquí dejamos abierta a interpretación de los lectores la forma de organizar teóricamente la relación entre las distintas categorías.

En términos metodológicos, este capítulo intenta indagar en los sentidos comunes, las prácticas legítimas y en pugna por la legitimidad y la consagración e institucionalización de las ideas económicas y sociales en instrumentos de políticas públicas. Así, el recorrido por la historia de la seguridad social será un recorrido por los debates públicos al respecto, donde se traslucen y se encuentran principios, ideas y teorías de las ciencias sociales y en particular de la economía. Se trata de discusiones inseparables de sus contextos y, precisamente, esa contextualización es la que se inserta en los modelos de desarrollo, tanto aquellos vigentes en cada momento como aquellos por los cuales los actores pugnaban. En este sentido, la fundamentación del capítulo es histórico-discursiva, para la cual se toman como fuentes una selección de documentos oficiales de cada período, que está acompañada por una vasta literatura secundaria, tanto del propio autor como, principalmente, de otros.

En síntesis, si bien las políticas de seguridad social, al igual que cualquier entramado de políticas públicas, son el resultado de conflictos sociales, demandas, reivindicaciones, concesiones y consensos, 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 unos a otros armónicamente, sino que los cambios de paradigma acarrear fuertes disputas, la temporalidad de los dis-

tintos 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 estandartes del debate, ya sea en clave de continuidad o de transformación. En la identificación entre las instancias consensuales y las disruptivas, entre los momentos silenciosos que ocultan las ideas presentes y los momentos ruidosos que transparentan las ideas en pugna, está la base documental y argumental de este capítulo.

## **2.2. ORGANIZACIÓN Y PERIODIZACIÓN**

Luego del apartado introductorio, el capítulo se organiza en cuatro subperíodos, que se corresponden con los cuatro apartados principales del texto: el apartado 3 se refiere al modelo agroexportador, desde fines del siglo XIX hasta los años treinta del siglo XX; el apartado 4 a la industrialización sustitutiva, desde los treinta hasta los setenta; el 5 al neoliberalismo, desde los setenta hasta el cambio de milenio y el 6 al posneoliberalismo, desde el cambio de milenio hasta la actualidad. Cada uno de ellos está, a su vez, dividido en dos subapartados: el primero referente a América Latina en su conjunto; el segundo haciendo hincapié en Argentina. A su vez, el apartado 6, sobre posneoliberalismo, incluye un subapartado adicional, que refiere a la especificidad de los regímenes de bienestar latinoamericanos -y en particular el argentino- en el contexto de la pandemia de COVID-19. Por último, se presenta un apartado de conclusiones, preguntas abiertas y futuras líneas de trabajo.

## **3. EL MODELO AGROEXPORTADOR**

### **3.1. LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA A INICIOS DEL SIGLO XX**

América Latina ingresó a la seguridad social de manera fragmentaria, más allá de que en muchos casos los orígenes no fueron muy posteriores a los de los países centrales (sobre todo en comparación con Estados Unidos). Sin embargo, así como en Europa los sistemas de protección social tuvieron como eje al proletariado industrial y urbano y llegaron a abarcar a la mayoría de la población empleada relativamente rápido, en América Latina las bases productivas de economía primaria lo dificultaron. Así, los primeros sistemas de protección social que abandonan las premisas de la caridad o la pobreza merecedora van a estar concentrados en pequeños grupos de trabajadores urbanos organizados. Como señala Mesa-Lago, en los países pioneros (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay) “el sistema de seguridad surgió

temprano (...) pero de manera gradual y fragmentada, dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras” (Mesa-Lago, 1985: 5).

De este modo, incluso reconociendo las improntas modernizadoras o de reconocimiento prioritario del rol del Estado de algunas gestiones, como la del Partido Colorado en Uruguay (Rial, 1987) o el sistema democrático-populista de Chile (Mesa-Lago, 1985: 6) los derechos de la seguridad social consagrados -de desempleo, accidentes de trabajo, previsionales u otros- en ningún caso se desprendieron de la lógica de la conquista y la concesión. La modernización acarrea una complejización de saberes especializados y los grupos de trabajadores calificados, formando sindicatos, podían negociar tanto con las patronales como con el Estado el establecimiento de coberturas por contingencias. Por motivos de capacidades de presión y negociación diferenciales (en algunos casos, por una oferta de mano de obra más elástica -para Brasil, ver Malloy (1979)-; en otros, por la persistencia de patrones de compulsión extraeconómica) no fue posible replicar estas conquistas por parte de la enorme mayoría de los trabajadores, conformándose así esquemas fragmentarios.

En este sentido, los modelos económicos primario-exportadores y orientados principalmente por sus mercados externos no encontraban ninguna conveniencia económica en los incipientes regímenes de seguridad social. En cuanto a la legitimidad social, esta era aún muy incipiente. La única carta magna de la región que incorporó derechos sociales en su texto fue la de México de 1917, resultante de una larga y cambiante Revolución Mexicana -ver Farfán Mendoza (2017)-. Es decir, existía una legitimación disputada y puesta en agenda por determinados grupos, pero esta no alcanzaba a plasmarse en idearios colectivos. En este sentido, en la América Latina del primer cuarto del siglo XX sólo se establecieron regímenes de seguridad social en los limitados entornos en los que ciertos grupos de trabajadores pudieron hacer valer su capacidad de negociación, conquistar derechos y forzar concesiones por parte de los Estados y los empresarios.

### **3.2. LOS ORÍGENES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA AGROEXPORTADORA**

La historia de la seguridad social argentina comienza con pensiones gratificables no contributivas, principalmente a viudas de veteranos de guerra, hacia fines del siglo XIX. La política social, de corte asistencial, estaba relegada a la caridad privada, subsidiaria, que de cualquier modo contaba con fuerte financiamiento estatal, mas sin dotar a sus beneficiarios de ningún tipo de derecho o prerrogativa (Golbert y Roca, 2010: 31). El ejemplo más claro era la Sociedad de Beneficencia,

fundada en 1823, que concentraba una parte importante del presupuesto público destinado a lo que luego llamaríamos política social.

Más allá del inicio de la preocupación por las condiciones de vida de las mayorías y de ciertos intentos por regular las relaciones laborales, los procesos de reconocimiento de derechos a los trabajadores fueron apareciendo a cuentagotas. Ante una conflictividad social intensa, creciente sindicalización e intensificación de la represión estatal, las protecciones sociales no dejan de estar atadas a las conquistas específicas de determinados sectores (Isuani, 1985). Así, desde principios del siglo XX empiezan a crearse sistemas previsionales contributivos gestionados por los propios sindicatos, pero creados por ley -por ejemplo, para trabajadores estatales, ferroviarios, fuerzas de seguridad, entre otros-. Estas cajas eran de virtual capitalización, pero en los hechos había muy pocos beneficiarios, lo cual resulta lógico en los comienzos de cualquier sistema contributivo. Sólo en 1923, durante la presidencia de Alvear, hubo un intento de creación de un sistema previsional unificado, pero este fracasó (Villena y Lucena, 2013).

El modelo agroexportador era profundamente desigual, pero las limitaciones estructurales de los proyectos de migración europea para trabajar la tierra, sin querer o a propósito, terminaron promoviendo el crecimiento de grandes ciudades, la expansión de rubros de comercio y servicios y la conformación de una sociedad cosmopolita y diversa. En esa heterogeneidad no necesariamente problematizada se inscriben, entonces, las conquistas parcializadas y las normativas fragmentadas por grupo social. A su vez, las manufacturas crecían al compás de la expansión limitada de un mercado interno que seguía subordinado a la primacía exportadora de bienes agropecuarios. De este modo, la conquista y la concesión se imponen como fundamentos centrales de las políticas de protección social sancionadas, la conveniencia queda limitada y el consenso está permanentemente disputado, pero sin arribar a paradigmas transformadores.

En comparación con el mapa latinoamericano, el caso argentino presenta un mayor porcentaje de población migrante europea, condiciones de vida de las mayorías relativamente mejores, una industria muy incipiente pero existente y mayor proporción de trabajadores calificados. En este sentido, no es casual que el país sea, siguiendo a Mesa-Lago, uno de los pioneros, e incluso en su interior la problematización política de la seguridad social, camino a una discusión de los paradigmas consensuales, alcanza niveles mucho más elevados.

#### **4. LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA**

##### **4.1. LOS PROTO-ESTADOS DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS Y LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL**

El gran quiebre de los modelos primario-exportadores de América Latina fue la crisis de 1930, que impactó de manera diferencial en los países de la región. En términos globales y salvo en algunos sectores, cayó la demanda de exportaciones, pero a su vez se derrumbaron los precios. Así, si los países latinoamericanos contaban con las divisas de la exportación para hacer frente a las importaciones, remisiones de utilidades de empresas extranjeras o pago de servicios al extranjero, rápidamente la crisis externa se convierte en crisis interna.

Muchos países vivieron procesos de migración interna, desde el campo hacia las ciudades, que llevaron a la conformación de enormes centros urbanos y de sus barrios carenciados (villas, favelas, poblaciones, etc.). Asimismo, en todo el mundo -no sólo en América Latina- se potenciaron los instrumentos de intervención estatal en la economía. Entre ellos se encuentran la protección y la seguridad social, que empezaron a ligarse menos a conquistas particulares de ciertos sectores y más a estrategias y herramientas estatales.

En los países más grandes, pero no sólo en ellos, la crisis fue el impulso de la producción de manufacturas: ante la imposibilidad de comprar afuera por falta de divisas, algunos bienes de consumo interno podían pasar a ser producidos localmente. Así, aun desde perspectivas puramente transitorias y hasta que pase el sacudón de la crisis, daba inicio en América Latina la era de la industrialización por sustitución de importaciones.

Desde los años cuarenta quedó claro que las innovaciones institucionales acaecidas durante la década anterior no serían meras medidas coyunturales para sortear la crisis. La transformación de las sociedades latinoamericanas dio pie a cambios en los paradigmas vigentes y llevó a la necesidad de pensar estrategias alternativas. En el caso de la seguridad social, la fragmentación del período previo empezó a ser entendida mayoritariamente como un problema. Así, los países no pioneros empezaron a establecer sistemas de seguridad social parcialmente unificados desde el origen (Mesa-Lago, 1985: 7-8), donde sólo algunos grupos privilegiados accedían a regímenes especiales, mientras que en los pioneros empezaron a tener lugar debates sobre la unificación.

A su vez, a nivel continental empezaron a llevarse a cabo conferencias y foros multilaterales para discutir la problemática de la seguridad social. Así, empezaron a tener lugar las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social, cuya primera edición tuvo lugar en Santiago de Chile en 1942. Allí se establecía que “una política de seguridad social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas

equitativamente”<sup>1</sup>. En 1953 se conformaría, con sede en México, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social como organismo estable. Cada vez más países seguirán el ejemplo primigenio de México e incorporarán cláusulas de derechos sociales en sus reformadas constituciones nacionales.

Durante las décadas del 40 y del 50 la seguridad social se convertirá, desde la égida de los derechos sociales, en una bandera de la justicia y la ciudadanía de los nuevos tiempos, aun cuando, en los hechos, sus alcances y coberturas sean muy limitados en la mayoría de los países de la región. En términos de los modelos de desarrollo, los derechos sociales jugarán un papel secundario pero relevante: no se referirán a la conveniencia económica sino a la legitimidad política de los nuevos modelos económicos. En este sentido, los sistemas institucionales rara vez saldrán de una lógica, al menos en lo formal, estrictamente contributiva.

Esto regirá en los procesos de industrialización bajo signo nacionalista, en los más dependientes de los países centrales y también, hacia los años cincuenta, en los orígenes del primer desarrollismo, aquel paradigma continental que, desde el diagnóstico de las economías como subdesarrolladas, se propuso intervenir a partir de la convocatoria a inversiones extranjeras que potencien la industrialización. Así, el documento principal del desarrollismo latinoamericano será la Carta de Punta del Este de 1961, piedra fundacional de la Alianza para el Progreso, incorporará derechos sociales y reivindicaciones laborales como resultados deseados. El proyecto propone, entre otras cosas, “asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo; establecer eficientes sistemas de relaciones obrero-patronales y procedimientos de consulta (...) para el desarrollo económico y social” (OEA, 1961: 10). Como lo sintetizara Sergio Fiscella, en el desarrollismo la cuestión social es un subproducto del crecimiento económico (Fiscella, 2005: 57).

Sin embargo, hay un quiebre al interior del desarrollismo desde mediados de los años sesenta, profundizado a principios de los setenta, que se verifica en una creciente preocupación por la persistente desigualdad y se asocia al diagnóstico de la heterogeneidad estructural como síntesis del atraso latinoamericano<sup>2</sup>. Incluso en regímenes

---

1 Resolución CISS Número 1, Declaración de Santiago de Chile, Art. III, Inc. a). Disponible en: Palmero, 1992, p. 15.

2 Mi proyecto actual de investigación CONICET titulado “Desarrollo económico, heterogeneidad estructural y seguridad social: la inclusión de lo social en la agenda de la planificación del desarrollo en América Latina (1960 – 1980)” trata específicamente sobre esta temática.

autoritarios -como la dictadura brasileña-, América Latina empieza a encontrar que políticas sociales y de seguridad social específicas, con aportes estatales y criterios heterogéneos, pueden ser un canal para enfrentar el subdesarrollo. Así, la lógica de la conveniencia se empieza a cruzar con la de las conquistas y concesiones y, de a poco, se empieza a conformar un consenso, aún disputado.

#### **4.2. LA ARGENTINA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA Y EL ROL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

En Argentina, el quiebre económico de 1930 vino acompañado por un golpe militar y un reforzamiento del poder de la oligarquía tradicional. Al igual que en el resto de la región, la caída de la demanda externa promovió una industrialización sustitutiva no planificada, así como la puesta en práctica de regulaciones. Se verificó un creciente conflicto social y se suscitaron múltiples debates sobre los instrumentos a aplicar. Sin embargo, en términos programáticos, durante toda la década del treinta el proyecto industrializador fue entendido como un puente temporario hasta tanto las condiciones mundiales permitieran el retorno a la égida agroexportadora.

En este sentido, en materia de políticas de seguridad social no hubo grandes modificaciones. Sin embargo, los cambios en la sociedad, sobre las cuales la política existente tuvo que dar respuesta, fueron abrumadores: crecimiento de la pobreza y la indigencia y, sobre todo, el inicio de un acelerado proceso migratorio interno desde el campo y pueblos pequeños hacia las grandes ciudades.

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, la industrialización pasará a incorporar también objetivos nacionalistas y de defensa, en tanto cada vez quedará más claro que el retorno al viejo patrón de ventajas comparativas tenía pocas posibilidades de éxito. Desde este nacionalismo, el gobierno de facto que tomó el poder en 1943 comenzará a implementar algunas políticas de protección social, tales como la ampliación de la cobertura previsional a más trabajadores, a partir de la creación de las cajas previsionales de la industria y del comercio. Una figura central de ese gobierno militar fue el Secretario de Trabajo y Previsión Juan Domingo Perón.

Durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), la cobertura previsional se generalizó hasta abarcar a casi la totalidad de la clase trabajadora activa, junto con un conjunto amplio de derechos de los trabajadores, pero manteniendo una estructura fragmentaria. El modelo de desarrollo de aquellos años, basado en un crecimiento manufacturero con fuerte contenido nacionalista, tenía como motor una industria que vendía exclusivamente en el mercado interno. En ese contexto, si bien la Argentina lejos está de representar el para-

digma 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 manufacturas. En la medida en que se proyecta 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. Además, esta protección se consagra desde la legitimación de los derechos sociales, que entienden la protección económica con la misma prioridad 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 aún 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 (Andrenacci *et al.*, 2004).

Tras el golpe de Estado que derrocó a Perón en 1955 se consagraron los principios del desarrollismo en el país. 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, minándose el espíritu nacionalista de la industrialización. 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 industrial. Sin ir más lejos, en la reforma constitucional de 1957, que ratificó 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 ello, la seguridad social sólo juega un rol secundario.

Este rol limitado de la seguridad social virará hacia mediados de la década del sesenta a partir de un cambio profundo en el diagnóstico del atraso: el pasaje de la hipótesis del subdesarrollo a la de la heterogeneidad estructural. Esta nueva hipótesis entenderá que las sociedades otrora entendidas como subdesarrolladas en realidad estaban compuestas por sectores avanzados y atrasados superpuestos y mal integrados, en cuya interrelación, por un lado, no se producían eslabonamientos desde los avanzados hacia los atrasados que les per-

mitieran 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.

Durante la década del sesenta, tanto en democracia como en dictadura, se llevaron a cabo múltiples discusiones sobre la unificación de la seguridad social, las cuales nunca se concretaron, mas se arriba a la estatización de jure del sistema previsional en 1969, durante la dictadura de Onganía. 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 tener lugar discusiones abiertas respecto a la necesidad de entender la seguridad social como un medio necesario para el desarrollo económico, integrado a la agenda nacional de planificación (Dvoskin, 2017). 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 unificar los procesos de desarrollo económico y 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.

## **5. EL NEOLIBERALISMO**

### **5.1. LA IRRUPCIÓN DEL NEOLIBERALISMO, EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LOS NUEVOS PARADIGMAS DE POLÍTICA SOCIAL**

América Latina fue el campo de experimentación del neoliberalismo por excelencia. Los conflictos irresueltos de la etapa previa dieron pie a un nuevo consenso, que empezó a proponerse en los setenta, se reforzó con las graves crisis en los ochenta y se consolidó en los noventa.

El nuevo diagnóstico del atraso pasó a ser el de los mercados emergentes con altísimo potencial, pero para aprovecharlo había que volver a un esquema de ventajas comparativas y priorizar la reducción de costos y la promoción de la competitividad internacional. En este sentido, las políticas de protección social pasan a ser entendidas como obstáculos u oportunidades: si son plausibles de insertarse en un mecanismo financiero, han de ser promovidas y transformadas; si no, han de ser descartadas. Como lo afirmara Carlos Barba Solano, durante el neoliberalismo “la agenda social hegemónica ha intentado poner en sintonía los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico” (Barba Solano, 2007: 36).

Así, en materia previsional la propuesta estrella del neoliberalismo será el establecimiento de regímenes privados de capitalización individual, los cuales fueron adoptados, de distintas maneras, prácti-

camente por todos los países de la región (Mesa-Lago, 2001). El primer caso fue el de la dictadura chilena en 1981, pero esta tendencia rápidamente se extendió por toda la región (Borzutzky, 2008). De esta manera, los sistemas previsionales se convierten en una de las principales ruedas de los mercados emergentes: en sus pretensiones, los ahorros forzosos administrados por empresas privadas especializadas se canalizan hacia proyectos rentables y sus retornos son aprovechados por toda la sociedad. En los hechos, esos ahorros forzosos implicaron un fuerte aumento de las necesidades de financiamiento de los tesoros, con lo que muchas de esas inversiones tomaron la forma de deuda pública.

Hacia los años noventa, el consenso de Washington impulsó reformas de flexibilización laboral, privatizaciones y desregulaciones varias, dejando el bienestar social librado casi exclusivamente al desempeño de los individuos en el mercado. Incluso la amenaza de la marginalidad opera como un freno a la acción colectiva y al reclamo por mayores salarios.

Hacia la segunda mitad de los noventa se verifica un retorno de la política social en clave asistencial, entendida como puente dadas las dificultades de la transición y la necesidad de la estabilidad política. El propio Banco Mundial (1997) reconoció la necesidad de establecer políticas de transferencia de ingresos, en general, condicionadas, de bajo monto (para no competir con el mercado de trabajo), duración limitada y con un conjunto limitado de beneficiarios. La experiencia del Plan Oportunidades en México y los programas Bolsa Escola y Bolsa Auxílio-Gás, antecesores del Bolsa Familia, en Brasil, son los ejemplos más avanzados de estas políticas durante el período neoliberal.

## **5.2. LA AGENDA NEOLIBERAL EN ARGENTINA, ENTRE DICTADURA Y DEMOCRACIA**

La dictadura militar iniciada en 1976 trajo consigo las pretensiones de un cambio de paradigma total, tanto en materia de modelo de desarrollo en general como en el rol de la seguridad social en particular. Respecto a lo primero, se intentó imponer un modelo 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 sumaron 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 se resuelve rápidamente mirando afuera y 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. En 1979 se discutió la posibilidad de reformar el sistema previsional de reparto y convertirlo en uno de capitalización, pero esta alternativa fracasó por resistencias internas, y finalmente lo que sí se pudo imponer fue la eliminación de las contribuciones patronales, justificada en el enfoque monetario del balance de pagos (Dvoskin, 2016).

A la salida de la dictadura, en 1983, el escenario económico y social argentino era desastroso. En lo que refiere a la seguridad social, si bien el desempleo seguía siendo bajo, la enorme caída de los salarios había llevado a que incluso quienes tenían trabajo o percibían una jubilación contributiva estuvieran condenados a la pobreza. En este contexto, durante los primeros años del gobierno de Alfonsín retornaron brevemente las consignas universalistas y se hizo innegable que el Estado debía financiar, por lo menos en parte, a los sectores desprotegidos. Entre las medidas implementadas, se retrotrajo la eliminación de las contribuciones patronales dispuesta durante la dictadura. Sin embargo, el fracaso económico dio 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 es entendida como el momento de mayor legitimidad del modelo de desarrollo neoliberal, siendo Argentina un caso paradigmático dentro de América Latina por la intensidad y velocidad de las reformas. En el país, su hegemonía estaba garantizada por la eliminación de la inflación sólo 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 reformaron las leyes laborales para facilitar despidos, se redujeron nuevamente las contribuciones patronales a la seguridad social, se abrieron indiscriminadamente los mercados financieros, de bienes y de servicios, se privatizó la enorme mayoría de las empresas públicas y, entre ellas, se resolvió la reforma del sistema previsional. Rechazada en dictadura, la creación de un sistema de capitalización a cargo de entidades financieras privadas se consagra finalmente en 1993.

Precisamente, el sistema previsional público y de reparto, entendido como obsoleto, será catalogado como uno de los responsables de la crisis sistémica de la Argentina, en tanto 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 pueda transformar las viejas protecciones en oportunidades de negocios, en tanto los esquemas no contributivos son disueltos.

La segunda mitad de los noventa fue testigo de resultados económicos y sociales catastróficos. 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 profundizó el desempleo, pero el producto empezó a caer. Se verifica, 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 ese ajuste sea políticamente sostenible. A diferencia de Brasil o México, que avanzaron en programas sociales más o menos amplios, en Argentina la lógica fue la de los planes asistenciales con contraprestación y mucha focalización (Thwaites Rey y López, 2005).

## **6. EL POSNEOLIBERALISMO**

### **6.1. LA OLA PROGRESISTA LATINOAMERICANA, INCLUSIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN NO CONTRIBUTIVA**

La primera década del siglo XXI dio lugar a un importante giro en gran parte de América Latina, principalmente en América del Sur, que ha tenido distintos nombres, como *pink-tide* (Spronk, 2008), posneoliberalismo (Sader, 2008) o ciclo de impugnación al neoliberalismo (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018). Si bien se trata de un fenómeno heterogéneo y que, a diferencia del auge neoliberal, no tuvo un carácter global sino regional, es claro que el cambio de milenio trajo consigo un cuestionamiento del consenso neoliberal.

En términos programáticos, el posneoliberalismo se basó en los resultados del neoliberalismo en materia de exclusión social. Así, la inclusión se convirtió en la principal bandera, en tanto los tipos de inclusión dependerán de la naturaleza de los conflictos en cada país y de las organizaciones políticas y sociales que impulsaron estos procesos. En ese sentido, en países como Bolivia o Ecuador el ciclo tuvo mucho de reivindicaciones étnicas por parte de pueblos originarios, mientras que en Argentina el énfasis estuvo en la inclusión económica.

Ahora bien, inclusión no es lo mismo que igualdad (Dvoskin y Bevegni, 2020). La agenda posneoliberal latinoamericana ha renunciado a proclamas por una sociedad homogénea. La inclusión, precisamente, no implica igualdad. Así, la política social que se va a generalizar

en este período, y que va a inspirar a otras regiones del mundo, es la de las transferencias no condicionadas de ingresos, que se establecieron prácticamente en todo el continente (Rofman *et al.*, 2014).

En general, salvo excepciones, los regímenes posneoliberales no revirtieron las reformas institucionales del período anterior, sino que implementaron medidas compensatorias de sus efectos más nocivos. Así, se expandieron los regímenes de protección no contributiva, pero su inserción en los esquemas contributivos vigentes, la puesta en discusión del sistema en general o el carácter de derechos adquiridos de estas coberturas tuvieron un carácter muy heterogéneo. En general, se mantuvo la lógica contributiva como central y las protecciones no contributivas se establecieron de manera lateral, subsidiaria o complementaria.

## **6.2. LA ARGENTINA POS-2001: NUEVA Y VIEJA SEGURIDAD SOCIAL**

La persistencia del modelo neoliberal llevó a que la situación social en Argentina hacia fines de los noventa fuera 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 hegemonía. Sin embargo, el modelo naciente no quedaba 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 mediados de la primera década del siglo se caracterizó por una recuperación de la economía en base al 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 encontraba 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 empezó a tomar forma concreta el nuevo modelo de desarrollo. Lentamente se empezaron a problematizar e incluso abandonar los significantes neoliberales. 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 pusieron en prác-

tica moratorias ficticias que incrementaron la cobertura bajo un no-contributivismo disfrazado y en 2008 se resolvió la reestatización del sistema y el fin del esquema de capitalización. En 2009 se formalizó 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 muy lejana. La política social no contributiva permite garantizar la demanda de bienes de un modelo de producción para el mercado interno, pero se reconoce 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.

El período 2015-2019, bajo el gobierno de Macri, se caracterizó 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 afrontas 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 empezó a perder su estabilidad por el lado de la política, y las grandes reformas (por ejemplo, la previsional) quedaron suspendidas.

### **6.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE COVID-19**

El cambio político de 2019, luego de la crisis económica de los últimos años de gobierno de Macri, no llegó a plasmar un proyecto concreto pues a los pocos meses irrumpió la pandemia de COVID-19 y toda discusión sobre los regímenes de bienestar y de protección social quedó supeditada al contexto específico, en el cual el Estado se vio obligado a restringir las actividades. Ante una informalidad laboral considerable, la prohibición de despidos decretada, que obligaba a las empresas a seguir pagando los salarios aun cuando no tenían permitido producir, dejaba sin protección de ingresos a millones de trabajadores. A su vez, la ausencia de un seguro de desempleo difundido impidió la activación de mecanismos automáticos de protección social. La necesidad de cerrar actividades económicas forzó al Estado a lanzar un programa masivo de transferencias de ingresos, que tuvo distintas formas,

desde el subsidio a los salarios hasta la política social, con el establecimiento del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Desde ya, esta fue la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos (Carpenter y Ramírez López, 2020), con la única excepción de Uruguay, que sí cuenta con un seguro de desempleo relativamente extendido (Bai *et al.*, 2020).

La pandemia obligó a desnaturalizar aspectos de la vida social que estaban absolutamente naturalizados y a problematizar los mecanismos de acceso a bienes y servicios y el régimen de bienestar en general. Especialmente durante 2020, cuando las restricciones fueron más estrictas, se hicieron evidentes las falencias estructurales de la protección social y el desamparo al que estaban condenadas muchas familias ante una emergencia inesperada. Entre otras cosas, se pusieron de manifiesto desigualdades preexistentes, por ejemplo, en materia de distribución de las tareas de cuidados o en el acceso a recursos digitales, que no necesariamente se resuelven con transferencias monetarias.

En 2021 muchas de las políticas implementadas en 2020 fueron suspendiéndose en vistas a cierto retorno a la normalidad, lo cual da cuenta de la excepcionalidad con la que fueron lanzadas. El contexto de la pandemia, con sus restricciones a la movilidad, dificulta la posibilidad de manifestarse públicamente y de organizarse colectivamente, con lo que la posibilidad de conquistar derechos u obtener acceso a beneficios a través de la lucha social se vuelve mucho más difícil. Así, al no poder ejercerse el binomio conquista-concesión el sostener políticas sociales masivas requiere de un grado de consenso difícil de alcanzar.

## 7. CONCLUSIONES

La historia argentina es tumultuosa, cíclica, conflictiva. Los regímenes de protección y seguridad social que ha tenido el país son expresiones de estos vaivenes. Ante distintos diagnósticos sobre la situación económica, paradigmas de desarrollo y relaciones de fuerza, se visibilizan diferentes esquemas de bienestar. Sin embargo, las relaciones no son lineales, los cambios no son inmediatos y las estructuras heredadas son, a veces, difíciles de desarmar. Así, el sistema de seguridad social argentino tiene hoy una estructura institucional muy parecida a la que se creó en 1969, durante la dictadura de Onganía. Es cierto, la estructura institucional no hace a la totalidad del asunto y muchas veces una misma estructura puede ejercer distintas funciones en diferentes contextos.

El progreso, el desarrollo, la modernización, la competitividad, la inclusión y todos los demás significantes de lo que el país debía alcan-

zar incluyeron algún rol de la seguridad social: homogénea, heterogénea, contributiva, no contributiva, estatal, privada, amplia, reducida, cara, barata, central o subsidiaria. Las combinaciones son múltiples, y si agregamos grados en cada caso mucho más. Es decir, al contrario de lo que solemos escuchar en discursos políticos, no hay dos modelos dicotómicos. Y cada régimen es inescindible de su contexto.

Este contexto es, también, externo, y en lo externo la primera escala es lo latinoamericano. Hemos intentado dar cuenta de las generalidades de la región y de las especificidades locales, a modo de dar cuenta, por un lado, de que mucho de lo que a veces vemos como excepcionalidad argentina tiene mucho de común con los vecinos y, por el otro, de que las transiciones no responden solamente a fenómenos locales. Por supuesto, esto no niega la existencia de particularidades argentinas.

Detrás de cada modelo de bienestar hay, como hemos intentado mostrar, una combinación de conquistas, concesiones, consensos y conveniencias. Cuáles de los cuatro son los que imperan en cada momento depende, nuevamente, de cada contexto. Así, más allá de que nos entusiasme imaginar un sistema de seguridad social deseado para el futuro, ajustado a nuestros gustos y preferencias como investigadores, claramente sus condiciones de posibilidad y sus adecuaciones a la realidad social se escapan de nuestras plumas. Sin embargo, sí podemos mirar para atrás e intentar construir el cruce entre estos regímenes y los modelos de desarrollo, para así pensar, de acuerdo a los modelos de desarrollo que asumimos que vendrán, qué políticas sociales, de protección social y de seguridad social son las adecuadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano; Falappa, Fernando y Lvovich, Daniel (2004). "Acerca del Estado de Bienestar del Peronismo Clásico (1943-1955)" en Bertranou, J., Palacio, J. y Serrano, G. *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Bai, Hugo; Carrasco, Paula; Dean, Andrés y Perazzo, Ivone. (2020). "Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia". Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República, Montevideo.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.
- Barba Solano, Carlos (2007). Claroscuros de la reforma social en México y América Latina. *Espiral*, 13(9), 35-76.

- Borzutzky, Silvia (2008). "Chile: Social Security, Privatization and Economic Growth". Medgley, James y Kwong Leung, Tang. *Social Security, the Economy and Development*. Palgrave Macmillan, Londres, 110-136.
- Carpenter, Sergio y Ramírez López, Berenice (2020). Las repercusiones del SARS-CoV-2 para la Seguridad Social y los Sistemas de Pensiones. *Seguridad Social Latinoamericana*, 1 (mayo). Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Sistema de Pensiones", 2-7.
- Dvoskin, Nicolás (2016). La seguridad social en la agenda del neoliberalismo en Argentina (1978-1993): sus propuestas de reforma, resistencias y debates. *Millars*, 16(2), 155-188.
- Dvoskin, Nicolás (2017). Seguridad social y desarrollo económico en Argentina (1966-1973). La incorporación de lo social en la agenda del desarrollo durante la 'Revolución Argentina'. *el@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 16(61), 1-19.
- Dvoskin, Nicolás. y Bevegni, Mayra (2020). El posposneoliberalismo sudamericano. Una mirada desde el análisis de las políticas sociales. *Realidad Económica*, 335, 73-100.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2017). México. La Constitución de 1917 y las Reformas a los Sistemas de Pensiones. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 24, 3-37.
- Fiscella, Sergio. (2005). *Estado, ciudadanía y política social: estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Espacio, Buenos Aires.
- Furtado, Celso (1986). *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*. Siglo XXI, México D. F.
- Golbert, Laura y Roca, Emilia. (2010). Desde la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. *Revista de Trabajo*, 6(8), 29-54.
- Isuani, Ernesto A. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. CEAL, Buenos Aires.
- Malloy, James (1979). *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. (1978). *Social Security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. (1985). El desarrollo de la seguridad social en América Latina. *Estudios e informes de la CEPAL*, 43. CEPAL, Santiago de Chile.

- Mesa-Lago, Carmelo. (2001). Structural reform of social security pensions in Latin America. *International Social Security Review*, 54(4), 67-92.
- Organización de Estados Americanos (1961). *Alianza para el Progreso*. Washington D.C.
- Palmero, Olga (1992). *Cincuenta años de resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Documento conmemorativo*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México D.F.
- Rial, Juan (1987). Estado y sociedad civil en la formulación de las políticas de ingreso en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1, 47-72.
- Rofman, Rafael; Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (2014). *Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America*. Banco Mundial, Washington, Estados Unidos.
- Sader, Emir (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Ediciones CTA y CLACSO, Buenos Aires.
- Spronk, Susan (2008). Pink tide? Neoliberalism and its alternatives in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 33(65), 173-186.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel y Ouviña, Hernán (2018). “El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura”. Thwaites Rey, Mabel y Ouviña, Hernán. (comps.), *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. El Colectivo, IEAL, CLACSO, Buenos Aires.
- Villena, César y Lucena, Alberto (2013). Las hipótesis económicas de socialistas y sindicalistas en la huelga de 1924. *VI Jornadas de Economía Crítica*. Mendoza.