

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

¿Pegando la vuelta?

Límites y alcances de una nueva reforma previsional. Argentina, 2008.

Claudia Danani

Universidad Nacional de General Sarmiento/Universidad de Buenos Aires

Alejandra Beccaria

Universidad Nacional de General Sarmiento

1. INTRODUCCIÓN - FUNDAMENTACIÓN

Al igual que en el resto de América Latina, durante el período de hegemonía neoliberal Argentina fue escenario de una experiencia de transformación político-institucional que llamó la atención por su radicalidad y velocidad, lo que en cierto modo habla de la violencia del proceso. En lo que hace al sistema de protección social, en apenas diez años (1989-1999) fueron profundamente transformadas las instituciones más importantes que habían caracterizado el sistema de políticas sociales durante todo el siglo XX; en efecto, las reglas de acceso a, y de funcionamiento de los servicios; el contenido inmediatamente material y simbólico de los beneficios, la construcción político-cultural de sus destinatarios: todo ello había experimentado una transformación tal, que un sistema caracterizado por una cierta amplitud y alcance de la protección, con contenidos de derechos segmentados (principalmente basados en la figura del trabajador asalariado formal, aunque con un sistema educativo con una importante orientación a los derechos de ciudadanía), se había convertido en un conjunto de sectores deslizados hacia un dualismo de [mercado de] seguros con asistencia estatal residual.

En el conjunto intersectorial, la reforma del sistema previsional fue el ejemplo más representativo de ese proceso, porque combinó todas las tendencias del ciclo: un sistema organizado alrededor de: a) la privatización institucional y de b) la individualización del principio de la protección; c) asignación al Estado de un rol subsidiario al del funcionamiento de los mercados (de trabajo y de capitales) y de la autoprotección; d) disminución de la cobertura con consiguiente desprotección abierta, e) bajas garantías de acceso a beneficios y f) agudización del déficit estatal, pues contra todos los argumentos en los que se había apoyado la reforma, las

nuevas reglas desfinanciaron el sistema e incrementaron la necesidad de aporte estatal, aumentando así la dependencia respecto del mismo.

Con el nuevo siglo se desató lo que muchos especialistas denominan la peor crisis económica, político-institucional y social de la Argentina Moderna, en cuyo curso de superación (o de distintos intentos de superación), el primer gobierno electo emprendió una política que en distintos momentos y planos se planteó a sí misma como destinada a revertir aspectos fundamentales de las políticas de la década anterior. Ese proceso, que en especial desde 2004 se perfiló como asistemático, pero constante, y que pareció desarrollarse más bien por sumatoria, fue coronado el 20 de octubre de 2008 cuando, de manera casi imprevista, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de reforma estructural del sistema previsional, que debía ser tratado por ambas cámaras del Congreso, según los procedimientos constitucionales. Desde el punto de vista político-institucional, el proyecto original contenía dos elementos fundamentales, que marcaron un cambio de época respecto del sistema de seguridad social legado por las reformas de los años 90: en su esquema de acceso y distribución de beneficios (lo que se denomina “régimen previsional”), clausuró el sistema de capitalización individual; y en términos institucionales, transfirió los fondos previsionales (aportes y contribuciones) a la administración estatal, dejando en manos de las administradoras privadas solamente las cuentas y fondos de beneficios ya otorgados.

En esta ponencia analizamos este proceso, al que consideramos un momento de cristalización de una nueva reforma iniciada de manera fragmentaria entre 2003 y 2004, por la cual a lo largo de cinco años fueron abordándose aspectos parciales del sistema previsional edificado durante la década de 1990. Aquí reconstruimos y analizamos esa trayectoria, en una perspectiva que privilegia los contenidos *directamente políticos* de un proceso cuyo objeto, recordamos, es un sector de política social; y en ello asumimos el sentido que hace ya mucho tiempo Lechner diera a la política como “...la lucha que busca ordenar los límites que estructuran la vida social, proceso de delimitación en que los hombres, regulando sus divisiones, se constituyen como sujetos” (1984. p132). Con esta decisión sobre la perspectiva del estudio pretendemos ofrecer un objeto –el sistema previsional argentino y las condiciones de vida del segmento de población adulta mayor- construido de manera no idéntica a aquella que circula más ampliamente: menos centrado en los aspectos fiscales o de financiamiento, más densamente trabajados por los especialistas, y en cambio más volcado a ese momento de la vida social en el que instituciones y

políticas dejan de ser “aparatos” y encarnan en un “orden” como forma significativa de organización de esa vida social como totalidad, colectiva e individual. Con este propósito, pondremos especial atención en aquellas acciones que, desarrolladas desde el ámbito estatal, interrogan acerca de los contrapuntos de ruptura y continuidad con las políticas de la década anterior, en términos de esas instituciones y de sus sentidos. A la vez, registraremos algunos de los grupos y sectores que a lo largo del proceso de reforma se constituyeron, o pugnaron por constituirse, en actores sociopolíticos y económicos con capacidad de agencia. Como parte de nuestro análisis, caracterizamos las transformaciones institucionales que, desde el inicio hasta la sanción definitiva por el Congreso Nacional, se operaron en el esquema resultante a lo largo de todo el período bajo estudio.

Aunque lo inmediato del proceso hace que toda conclusión sea preliminar, finalizamos el trabajo con observaciones e interrogantes acerca de los alcances y límites de una reforma que, hasta el momento, es la más radical de las desarrolladas en los sistemas de protección social de Argentina, como así también el primer caso de íntegra cancelación de las reformas neoliberales en la región.

2. APUNTES SOBRE EL ABORDAJE ¹

Como ya hemos dicho, hemos priorizado la reconstrucción y análisis de políticas y acciones de agentes estatales, aunque exploramos también algunos de los sectores que han tenido capacidad de incidir en distintos momentos y dimensiones (y que por esa razón han participado, con suerte diversa, del proceso de “constitución de actores” del proceso). Cabe decir que una parte importante de este ejercicio se funda en el carácter reciente de las transformaciones; o, por decirlo mejor, en la contemporaneidad que ellas tienen aún, lo que hace que el sistema previsional, en tanto objeto de análisis, articule de manera compleja estructuras institucionales (que aún no pueden ser consideradas estrictamente vigentes ni estabilizadas) y prácticas e interacciones que redefinen reglas y condiciones de manera aún muy intensa. Ello hace que, para ser comprendido, nuestro objeto en algún sentido “exija” una especie de relato y de análisis más o menos sistemático, en cuyo marco la identificación tanto de los actores que juegan en el escenario como de las tramas de relaciones e intereses de las que participan, constituye un

¹ En este punto sacamos provecho de la propuesta elaborada y desarrollada en Danani y Cabrera, 2008.

insumo crucial para comprender el sentido del proceso desarrollado hasta aquí, y para anticipar posibles desarrollos futuros².

En este punto, entonces, enunciamos y caracterizamos brevemente las dimensiones en las que descompusimos el análisis de los actores incluidos, lo que servirá de orientación teórica e histórica para el recorrido a lo largo del trabajo.

Ubicación estructural: damos esta denominación a una cierta posición de los actores que podría considerarse “previa” a sus prácticas efectivamente desarrolladas, y que se define por los recursos con los cuales cuentan. Dado que no hay actor preconstituido a un problema (*problema que es él mismo un proceso sociopolítico*) y a ciertas relaciones, plantear que existen “ubicaciones previas a las prácticas” implica exclusivamente un ejercicio analítico, derivado de inscribir a estos mismos grupos en otros entramados de relaciones y de intereses más generales que el del sistema previsional.

A partir de esa discriminación de recursos diferenciales, caracterizamos a los actores por su posible participación en cuatro espacios no excluyentes: de decisión (y contra-decisión o veto); de negociación; de generación de opinión; de presión. El orden de enunciación no es azaroso, ya que partimos de suponer que esos espacios expresan recursos, disponibilidades y capacidades decrecientes, de modo que aquellos actores que dispongan de recursos exclusiva o predominantemente de presión, son los comparativamente más débiles en el campo; y, a la inversa, los que puedan activar recursos decisorios estarán en condiciones de negociar, generar opinión, etc. Ello lleva a que en el momento del análisis específico se verifiquen densidades diferenciales, dado que casi por definición todos los actores tienen algún recurso de presión mientras que, en el otro extremo, la capacidad de decisión está mucho más concentrada.

Intereses: en un enunciado algo elemental, comenzamos por decir que denominamos “intereses” a aquello que constituye a los actores en tanto tales, y que por lo tanto los define como "alguien" específico en el campo de que se trate (en este caso, el previsional). En ese sentido, en estos intereses podemos distinguir una dimensión general (en tanto actor social en sentido amplio) y

² “Estudiar *procesos en curso* en lo empírico supone problemas de captación y registro, pero también de conceptualización, en especial cuando se pretende elucidar y enunciar condiciones sociales de potencial transformación de los procesos estudiados. Dicho de otro modo, se está pretendiendo simultáneamente, conocer lo “realmente existente” y establecer las “condiciones posibles” de otros procesos” (Hintze, 2009).

una específica (en un campo particular), toda vez que la mayor parte de los actores aquí analizados no se conforman en el campo previsional en sí mismo, sino en otros, aunque parte de su suerte se dirime en el mismo (de hecho, en el ámbito privado sólo las AFJP debieron su existencia al campo previsional; y en medida algo menor, en el ámbito público similar situación corresponde a la ANSES). “Dirimir su suerte” implica que en el curso de la participación en distintas tramas de interacciones (campos) se redefinen objetivos y capacidad de incidencia en general, tal como puede suceder con bancadas legislativas que logran mayor margen de negociación y/o de imposición en ciertas temáticas que en otras, o en grupos constituidos coyunturalmente como tales, que pueden negociar apoyos a favor de representaciones de corte más particularista³.

La correcta caracterización en esta dimensión funciona como "frontera" entre lo esperable y lo que no lo es en el proceso que se analiza, partiendo del supuesto de que los actores pueden ceder y negociar respecto de diferentes aspectos, pero es bastante menos probable que renuncien a aquello que los conforma como actor con presencia propia en el campo⁴

Antes de seguir procedamos al exorcismo del economicismo, y del determinismo que suele acompañarlo.

Por lo que acabamos de decir, otorgamos a la noción de “interés” casi un papel generador de relaciones y actores. Exorcizar el economicismo implica concebir el interés como una relación social pluridimensional, en la que los actores se constituyen y articulan en torno de objetos (“capitales”, en la teoría del campo de Bourdieu) muy distintos; tan distintos y tan pluridimensionales que, en *plena consecución del interés*, estrategias destinadas a la consecución de objetos “no-económicos” pueden imponerse a la de “objetos (inmediatamente) económicos”. En este caso se han registrado, por caso, situaciones en las que grupos participantes de AFJP’s apoyaron la reforma (que las llevaba a su liquidación) en virtud de compartir la orientación política del proyecto específico o, más ampliamente, del proyecto político gubernamental. Evitando el economicismo eludimos también la tendencia a unilateralizar los análisis, pre-

³ Tal el caso que refieren Isuani y San Martino (1993) e Isuani (2007), en el sentido de que el proyecto de reforma previsional de 1993 fue destrabado en el Congreso a raíz de que un pequeño grupo de diputadas accedió a otorgar quórum a cambio de una reducción en la edad de jubilación de la mujer.

⁴ En parte por lo dicho en la nota anterior, subrayamos el carácter probabilístico del enunciado: volviendo a la década del ‘90 puede verse que en su curso proliferaron ejemplos de grupos sindicales, por caso, que participaron activamente de la destrucción del capital con el que participaban del mundo laboral: el apoyo de los trabajadores, y aún la propia existencia de estos en esa condición.

atribuyendo a grupos y sectores sociales comportamientos que “deberían” determinarlos, en virtud de sus “intereses materiales”⁵.

Fuentes de autoridad/legitimidad

Con esta dimensión aludimos a las fuentes del reconocimiento que construyen/del que disponen los actores para “hablar” sobre los temas consignados anteriormente, de manera que aquello que digan goce del derecho de ser escuchado, sea considerado como propio y que, por lo tanto, sea eficaz.⁶

La legitimidad (y consecuentemente, sus fuentes) es una dimensión definitoria del campo y de su desarrollo, que en los términos clásicos de Habermas podríamos sintetizar (con cierta liberalidad) como una creencia, socialmente conformada, en el merecimiento de reconocimiento de atributos que se definen en el curso de la lucha política misma, y según sean el sector, clase, grupo o actor que participen de ella. Ya que a continuación examinaremos esos contenidos en este caso concreto, cabe decir antes que la legitimidad es una dimensión que reclama ser analizada en virtud de sus tipos, orientación y contenidos, y no de pares binarios del orden de “presente/ausente” o “existente/inexistente”. Dicho de otro modo, la legitimidad es una relación construida (o perdida) en el curso de *procesos de legitimación*, y no un atributo de “cosas”; no hay políticas o propuestas en sí mismas legítimas o ilegítimas, sino que todas ellas *devienen legítimas (o ilegítimas)* en esos procesos. En ese marco, interesa saber qué creencia se alimenta, respecto de qué atributos (dirigir, demandar auxilio, redistribuir ingresos. etc.) y fundada en qué “razones” (eficacia, preservación del orden, redistribuir la riqueza o preservar su intangibilidad por considerarla estrictamente privada, etc.).

En este caso específico objetos y contenidos son variados. Empezando por los decisores, que reclaman obediencia; las organizaciones sindicales reclaman protección para sí y para los trabajadores; los medios invocan atención, los especialistas (y *think tanks* en especial) pretenden se convaliden sus juicios. Dicho de otro modo, la autoridad toma esas diferentes formas, y tiene también distintos orígenes (elecciones, movilización, generación de riqueza o de conocimiento, provisión de información, etc.) y contenidos.

⁵ Por este camino Bourdieu hace la crítica del objetivismo y del intelectualismo, a los que en algún sentido volveremos sobre el final del acápite (Bourdieu, 1984, p.281).

⁶ Bourdieu utiliza una sugestiva expresión cuando dice que “...se pueda hacer cosas con palabras” (1988, p.141).

En cuanto a los contenidos, internarse en ellos requiere algo más que un enunciado, ya que en términos propiamente políticos están hechos de los principios y valores por cuya imposición se libra la lucha, no como abstracción “ideológica” sino en virtud de la constitución de un “orden”, en los términos en los que lo expresamos en la introducción. Así, distintos segmentos de decisores estatales –en los que nos concentraremos- pretendieron demostrar que eran capaces de (y eficaces en) proporcionar bienestar al conjunto, a través de proveer una protección con criterios más amplios que los entonces vigentes e íntegramente organizada por el Estado, con lo cual la caracterización del sistema de capitalización (base y destino individual, beneficios no garantizados e inscripción en el sistema financiero) asumió la forma de “denuncia”. Por su parte, los grupos sindicales asumieron formalmente la defensa abierta del derecho a la protección garantizada para los trabajadores asalariados, de la que se declararon los mejores custodios; las administradoras en disolución se presentaron como garantes y resguardos de beneficios de los depositantes, violentados en su voluntad libremente expresada; distintos agrupamientos opositores fundaron la confrontación con el proyecto oficial en la potencial corrupción por parte del gobierno en el manejo de la cosa y los fondos públicos. Como se ve, cada uno de los argumentos articula construcciones político-culturales e institucionales (“órdenes posibles”) muy diferentes, cuestión fundamental en los años post-crisis 2001-2002, en los que -particularmente en lo que a las políticas promovidas por el oficialismo se refiere- ha venido extendiéndose un espíritu de “contra-reforma” que confrontó y confronta con el universo de sentido que constituyó la hegemonía neoliberal ⁷. En este trabajo sostenemos que, en el plano de lo político, esa confrontación es la forma que en este proceso asumió el núcleo de las transformaciones, cuando la construcción de los parámetros de “lo correcto”, “lo justo”, “lo merecido”, “lo posible” y “lo viable” (y los de lo que no lo era en absoluto) se construyeron respecto de las condiciones de vida en la vejez; de ese modo, el sistema previsional devino uno de los terrenos en los que la ampliación o restricción del carácter público del bienestar asumió forma concreta (y posible). Por ese motivo, más adelante analizaremos los fundamentos del proyecto enviado al Congreso Nacional.

⁷ Hemos hecho referencia a la idea de “contra-reforma” en términos de políticas cuyo sentido y construcción (o pretensión de construcción) de legitimidad se apoya en la diferenciación y confrontación de las políticas del ciclo anterior. Sobre el uso del concepto ver Danani y Cabrera, 2008. Vale la pena señalar que, en el marco de otras políticas de reforma llevadas adelante, la expresión “contra-reforma” fue extendiéndose en su uso (v.g.: educación).

A la luz de las circunstancias específicas de este proceso, en la reconstrucción que realizamos tomando esta dimensión como eje identificamos y jerarquizamos los siguientes sectores y ámbitos de actuación:

- a) **Los decisores estatales –típicamente en este caso, los pertenecientes al Poder Ejecutivo (Presidencia, Ministerio de Trabajo, ANSES)-** son portadores de (y reclaman) una autoridad/legitimidad que requiere de convalidación electoral y que es dependiente de la capacidad de definición y efectivización de políticas por parte de organismos y agentes; cuestión (la capacidad de definición y efectivización de políticas) que entonces deviene a su vez en objeto de disputa. Oficialismo y oposición confrontaron sólo limitadamente en cuanto a los contenidos de esas políticas, ya que el argumento del Ejecutivo (que sumó íntegramente a las bancadas legislativas propias) de que un sistema de reparto no individualizado y de administración estatal proveería la certeza del bienestar, no tuvo por delante un proyecto opositor en tanto tal, argumentativamente sostenido en esos términos.
- b) **Actores políticos de carácter diferente al de los ejecutivos son los grupos y bancadas legislativas y en algunas ocasiones, también legisladores individuales.** También en estos casos su posibilidad de acción (su existencia misma) requiere de una legitimidad política y electoralmente construida, aunque menos dependiente de la ejecución de las políticas que eventualmente sancionaran. Las características de este proceso hicieron que el ámbito legislativo fuera completamente fundamental para la construcción político-argumentativa del problema y de la reforma, ya que fue el espacio en el que se instaló el debate y en el que por lo tanto se produjo la confrontación principal.
- c) Las AFJP's se plantan como actores legítimos en virtud de ser las formas institucionales "propiamente previsionales", en el sentido ya dicho de que debieron su existencia a la forma dada al sistema a través de la reforma que incorporó el sistema de capitalización. En sus contenidos, las AFJP's disputaron en el campo como expresión de la decisión libre, individual y voluntaria de los afiliados de adherir al sistema de capitalización, y custodios de sus intereses. En realidad, no han sido actores "en sí mismos" sino segmentos de agentes bancarios, financieros, aseguradores y sindicales, por lo que la comprensión de sus acciones exige un examen global. Como se verá, nuestro análisis ha abierto un conjunto de interrogantes respecto de las AFJP's, que explicitamos hacia el final del trabajo con el propósito de retomar en la siguiente etapa de la investigación.

- d) Los medios de comunicación invocan la legitimidad de su participación en el espacio público a partir de afirmar la relación “información-verdad” (y la auto-presentación como vehículos del derecho a la información).

En la presentación de este acápite enunciamos los sectores “disponibles” en un campo que, como se verá a continuación, estuvo sometido a enorme dinamismo. En este sentido, hasta aquí no nos internamos en los sentidos (principios y valores, como señalamos anteriormente) que se procesaron y aún procesan en la política previsional y que explican *las confrontaciones y alineamientos de distintos grupos en el interior de los que hasta aquí son, en realidad, “actores en el papel”*⁸. La reconstrucción histórica específica que abordamos en lo que sigue pretende dar cuenta de esta circunstancia.

3. RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA:

- a) *El objeto de la reforma: el sistema previsional surgido de la reforma de 1994*

La reforma previsional llevada adelante en Argentina en el año 1994, mediante la cual se creó el SIJyP, había tenido un comienzo “oficial” en junio de 1992, con el envío del proyecto del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Tal como dijimos en otro lugar (Danani y Grassi, 2008, p.270), ese proyecto integró el paquete de leyes (leyes laborales, de los sistemas de protección social en general y de la seguridad social en particular; del proceso económico, de las propiedades estatales, etc.) mediante las cuales tuvo lugar una transformación estatal integral.

No obstante, no fue “una más” de esas leyes: en el campo de la protección social fue emblemática de aquellas transformaciones, muy próxima al *hecho social total* maussiano, en el que se expresan, condensadamente, todas y todo tipo de instituciones y fenómenos. En efecto:

- Refundó los parámetros del bienestar y de la sociabilidad misma, definidos en términos individuales, y en esa condición enfrentados al Estado; Estado concebido como “agente externo” y hostil, intrínsecamente autoritario y/o corrupto, convertido en sujeto incapaz de cumplir con los compromisos contraídos⁹;

⁸ Aquí volvemos a Bourdieu, cuando advierte sobre la tentación intelectualista por la cual se incurre en confundir una categoría teórica con un grupo (clase) real; riesgo que aumenta al ignorar las luchas simbólicas (p.281 y 284-285). En este marco es que habla de “clases en el papel” (“que tienen la existencia teórica propia de las teorías”), recurso que utilizamos nosotros también aquí.

⁹ Sobre el particular resulta imprescindible la lectura de Grassi (2003).

- En simultáneo la reforma construyó lo que hace a la centralidad del mercado como institución portadora de sociabilidad, eje de las interacciones y fuente de normatividad; y lo hizo creando un mercado allí, donde el mismo no existía, lo que implica su constitución en espacio de valorización del capital¹⁰.
- En esa creación, dos fueron los argumentos centrales que exhibían las virtudes de la reforma, ambos apuntando a su papel de impulso del crecimiento económico: la creación de un mercado de capitales y la mejora de la competitividad. Si bien esta última fue menos evidente por la estricta vía legislativa en sí misma, pues más o menos tempranamente el proyecto del Ministerio de Economía debió renunciar a eliminar las contribuciones patronales (en las que se depositaba la responsabilidad de aumentar los “costos del trabajo”, pieza principal del “costo argentino”), con posterioridad, y por la vía del decreto, dichas contribuciones se redujeron a repetición, tanto las destinadas al sistema previsional como al de obras sociales. Subrayamos este punto por lo que muestra respecto del universo de significados en el que se fundó, y al que a la vez dio forma institucional, el sistema que emergió de la reforma: un sistema cuya existencia se justificaba por la utilidad en la generación de riqueza y cuyo funcionamiento era legítimo en cuanto respetara las reglas de los mercados (pretendidamente transparentes), desapareciendo toda virtud en lo que respecta al carácter social de la protección y del bienestar (según sintetizan Goldberg y Lo Vuolo, la ideología inspiradora de la reforma postuló: a) la separación tajante entre la función de acumulación de ahorros y de redistribución de ingresos que tradicionalmente se atribuye al sistema previsional, y b) la reducción de esta última al mínimo, para potenciar, por el contrario, la primera –2006, p.68).
- En simultáneo con (o como parte de) lo anterior, en lo que hace a sus principios de organización, individualizó íntegramente los beneficios, haciendo que en adelante el acceso y la magnitud estuvieran estrictamente determinados por la condición laboral individual del trabajador, o por su trayectoria, o, incluso, por su mayor o menor habilidad o fortuna para la elección de la administradora de fondos.
- Finalmente, una interesante observación de Goldberg y Lo Vuolo coincide con un anterior trabajo de campo propio, respecto del carácter medular de esta reforma: los autores señalan que “...la reforma se constituyó en un elemento fundamental para ganar la confianza de la comunidad internacional” (2006, p.69); mientras en el año 2005 un ex-miembro de los equipos

¹⁰ Ello hace que, incluso, se haya tratado de una reforma aún más radical en su orientación al mercado que otras de los sectores sociales, tales como las que incentivaron la educación o la atención médica privadas, dado que en estos dos sectores, en realidad, nunca dejó de haber “mercados” (educativos o de servicios de salud, respectivamente). Como decimos, no era el caso del sistema previsional.

cavallistas confiaba que el entonces ministro habría dicho en relación con las obras sociales: “[los sindicalistas] se portaron bien con la reforma previsional? Y bueno, dejales las obras sociales...” (Danani, 2005, p. 275).

Así, con la aprobación de la Ley 24.241 vio la luz un sistema que los especialistas denominaron “de dos pilares”, esto es, de dos componentes, cada uno con una organización, normativa e institucionalidad específicas¹¹:

El primer pilar funcionaba con estructura de “reparto” y administración estatal. Se trataba del componente que tenía a su cargo el pago de la Prestación Básica Universal (PBU), que se abonaba a todos los aportantes que cumplían con los requisitos de edad y años de aportes, sin diferenciar entre ellos a quienes hubieran hecho distintas opciones en el segundo pilar.

Ese segundo pilar, en efecto, constaba de dos regímenes alternativos, optativos para los beneficiarios:

- Régimen de reparto, de administración estatal y que otorgaba una prestación denominada “Prestación Adicional por Permanencia” (PAP)
- Régimen de Capitalización Individual, cuya gestión estaba en manos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que pagaba la jubilación (ordinaria), cuyo monto derivaba de la cuenta de capitalización individual del titular. Dentro de este régimen existía la posibilidad de que los beneficiarios optaran entre tres modalidades de pago: a) retiro programado; b) renta vitalicia o c) retiro fracconario.

Con una normativa similar a la PBU (se abonaba a todos quienes cumplieran con requisitos de edad y años de aportes, con independencia del régimen por el que hubieran optado), el Estado pagaba también una Prestación Compensatoria (PC) por los aportes realizados en el antiguo sistema jubilatorio. Como puede inferirse, la PC era una prestación que tendería a desaparecer, a medida que fuera disminuyendo el número de beneficiarios que hubieran hecho aportes en el sistema anterior.

La PBU, PC, PAP, eran financiadas por el “...11 % de aporte sobre la remuneración que realizaban los trabajadores en relación de dependencia, 16 % de los empleadores sobre la misma

¹¹ En esta caracterización tomamos como base la exposición realizada por Cetrángolo y Grushka (2008).

base, 16 de los 27 puntos que integraban los trabajadores autónomos, la recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico, tributos de afectación específica al Régimen Nacional de Previsión Social, los recursos provenientes de Rentas Generales de la Nación, parte del IVA, inversiones, intereses, multas y recargos” (Muchnik, 2002, p.89). Por su parte, las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del titular eran cubiertas por un seguro contratado para ese fin y, si era necesario, por aportes complementarios a cargo del Estado.

Cuadro N°1

SIJyP: beneficios previsionales por componente y régimen

Opción del trabajador		Administración
Régimen de Reparto	Régimen de Capitalización (o régimen mixto)	
Prestación Básica Universal	Prestación Básica Universal	Estado
Prestación Complementaria	Prestación Complementaria	Estado
Prestación Adicional por Permanencia		
	Jubilación ordinaria	AFJP

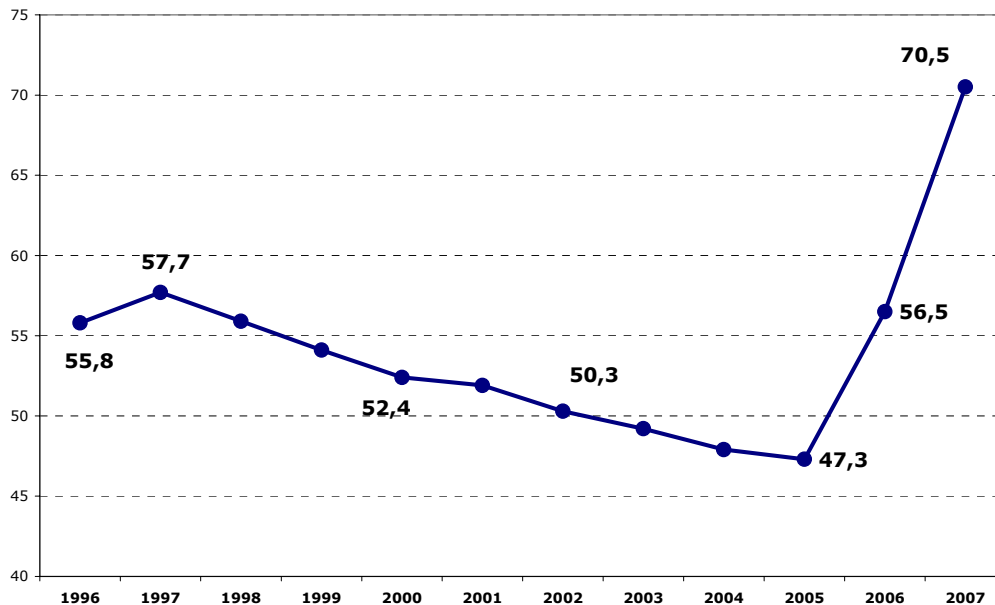
Fuente: Cetrángolo y Grushka (2008), Cuadro N° 2

En conjunto, el SIJyP modificó las condiciones de acceso en una dirección de más restricciones. Tres fueron las modificaciones en el período de negociación inicial y de sanción de la ley, a las que en poco tiempo se agregaron nuevas modificaciones:

- Cambio en la edad, aumentando en 5 años para cada sexo el requisito para el retiro (65 para los hombres y 60 para las mujeres)
- Cambio en el modo de cómputo del ingreso base: en el antiguo sistema previsional, el haber inicial se calculaba como un porcentaje variable (entre 70 y 82 %) del promedio de haberes percibidos en los tres mejores años de los últimos diez años de aportes. A partir de 1994, el cálculo se hizo sobre los últimos diez años, con el argumento de que así se evitaban comportamientos de menores aportes durante largos períodos de la vida laboral, que se aumentaban en los últimos años para obtener mejores haberes.
- Finalmente, se aumentaron los requisitos de años de aportes requeridos, que gradualmente irían de 20 a 30 años. Este cambio, al igual que el enunciado en primer lugar, fueron en dirección de reducir el número de efectivos beneficiarios, definitiva o transitoriamente (lo que, se suponía, mejoraría la tasa de sostenimiento).

Esta reforma dio como resultado un sistema previsional que, como consecuencia de todas estas modificaciones introducidas en torno a los requisitos de acceso y a la distribución de los beneficios, presentó serios problemas de cobertura horizontal: de hecho, la información disponible y que muestra el Gráfico N° 1, indica que la misma se vio fuertemente reducida. La tasa de cobertura permite analizar la proporción de la población que, teniendo la edad prevista, desde los primeros años de la creación del SIJyP recibe efectivamente un beneficio.

Gráfico N° 1
Evolución de la tasa de cobertura – 1996 - 2007



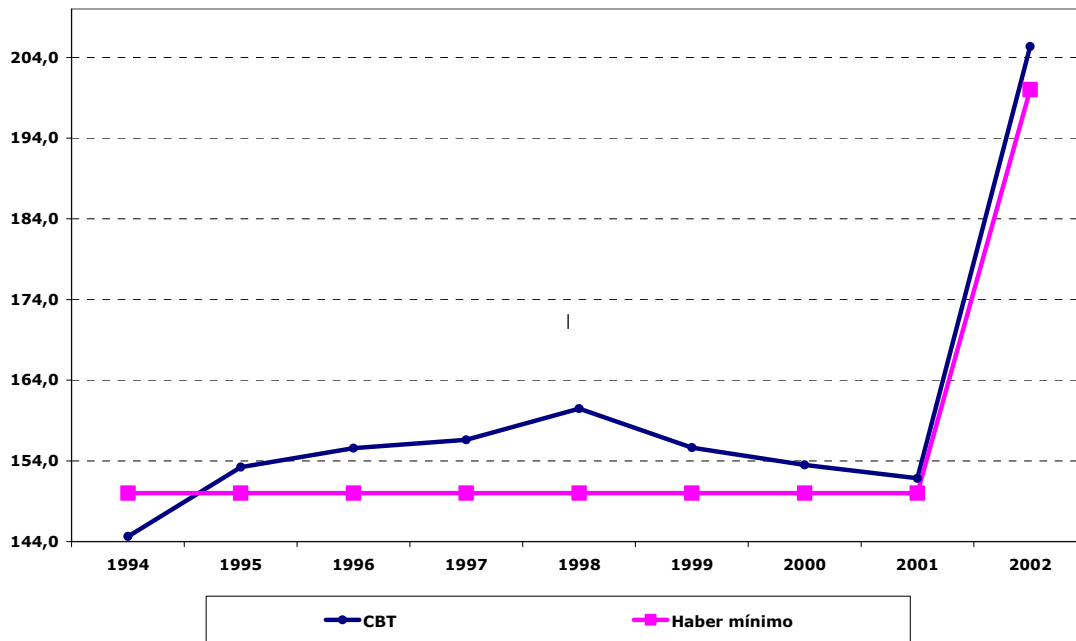
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y Bulit Goñi, L. (s/f).

En el gráfico se observan dos movimientos opuestos: a) el descenso casi sistemático registrado desde los años iniciales del SIJyP, cuando las modificaciones introducidas en torno del modo de acceso al sistema dieron como resultado un achicamiento notorio, punta a punta, de la proporción de población cubierta (de casi 56 % en 1996 se elevó dos puntos porcentuales hasta 1997, para luego bajar a menos de 50 %), y b) el aún más sistemático y marcado crecimiento de cobertura horizontal a partir de 2005, por circunstancias que analizaremos a continuación.

La otra dimensión que permite caracterizar a un sistema previsional es su capacidad de satisfacción de necesidades, y un indicador comúnmente utilizado para aproximarse a ello es la relación entre el haber mínimo y la canasta básica total¹². Los datos disponibles permiten observar que durante los años de vigencia del sistema heredado de la reforma de 1994, los beneficios fueron progresivamente perdiendo su capacidad para satisfacer las necesidades, incluidas las convencionalmente consideradas “básicas”.

¹² La Canasta Básica de Total (CBT) es el valor de referencia que se utiliza como criterio de medición de la pobreza.

Gráfico 2
Relación entre la Canasta Básica de Pobreza y el haber mínimo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del BESS.

En efecto, este gráfico muestra que desde 1994 hasta 2001 el haber mínimo jubilatorio se encontró literalmente “congelado” en una cifra de 150 pesos, mientras que para el mismo período el costo de la canasta básica total, si bien experimentó cambios, siempre estuvo por encima de dicho haber¹³. Se ve, entonces, que la tasa de sustitución (es decir, la relación que existe entre el haber jubilatorio y el haber medio de los activos) o la “cobertura vertical” (su capacidad de satisfacción de necesidades) no mejoraron el desempeño del antiguo sistema de reparto que había venido a reformarse. En efecto, los haberes previsionales medios se hallaron siempre por debajo de las obligaciones contraídas legalmente¹⁴.

Al considerar las ventajas planteadas por los impulsores de la reforma de 1994, se ve que el nivel y alcance de las remuneraciones en general, y del haber mínimo en particular, son tema de sumo

¹³ Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el año 2001 se aplicó una reducción del 13% a todas las jubilaciones superiores a 500 pesos.

¹⁴ El incumplimiento de la cobertura del 82% del salario activo no es un rasgo que caracteriza de modo exclusivo al SIJyP; por el contrario este déficit ya estaba presente previo a la reforma de 1994, y de hecho fue uno de los argumentos esgrimidos para el impulso de la misma.

interés, en el que vale la pena revisar, aunque más no sea sucintamente, algunos de los argumentos que circularon oportunamente:

- Respecto de quienes ya estaban jubilados al momento de la sanción de la ley, el mensaje mediante el cual el Poder Ejecutivo acompañó el envío del proyecto al Congreso Nacional afirmaba que “...el nuevo sistema previsional (...) no implicará el abandono de la preocupación respecto a la situación de los actuales pasivos” (VII.a). Esta fórmula, sin embargo, *no avanzaba más allá, pues no se establecía ningún mecanismo institucionalizado que garantizara el carácter protectorio para ese grupo*. Casi podría decirse que, por el contrario, con idéntico tinte declarativo en el mismo punto VII.a) se afirmaba que “La sociedad argentina habrá de realizar el esfuerzo necesario para que aquellas personas que ya accedieron a beneficios previsionales puedan percibir los niveles de remuneración que les *prometía* la legislación preexistente”. Como se ve, se formulaba una *promesa de esfuerzo*, que al denominar ella misma “*promesa*” a los contenidos de la legislación anterior, desconocía su ejecutabilidad por parte de los que se sintieran perjudicados.
- El punto anterior se instala en un campo de enunciado ambiguo, que dice más por lo que calla que por lo que taxativamente afirma. La situación es diferente, en cambio, respecto de quienes se hubieran jubilado (o pensionado) con posterioridad habiendo permanecido bajo el régimen de reparto: para ellos, se estableció la necesidad de *redefinición de las pautas para el otorgamiento de los beneficios*, de manera que las condiciones fueran “más adecuadas a las circunstancias” y que los potenciales beneficiarios tuvieran un “panorama más claro de aquello a lo que [podían] aspirar” (VII. B). Todo ello precedía una enumeración de cambios sugeridos: aumento de la edad de retiro, cambio en la fórmula del haber y movilidad atada a la recaudación media por beneficiario. En síntesis, las *restricciones que mencionamos anteriormente*.
- Asimismo, debe recordarse que la fijación de un haber mínimo que evitara que las personas cayeran “por debajo del mínimo de subsistencia” era la única acción redistributiva que la reforma consideraba atendible (Schultess y Demarco, 1993, p.174); y en esa fijación y en el otorgamiento de beneficios asistenciales (jubilación por edad avanzada y pensiones graciabiles) se debía concretar, se afirmaba, la vigencia del principio de solidaridad que orientaba al nuevo sistema (Schultess y Demarco, 1993, p. 172-174). El más que limitado alcance de uno y otro (que estadísticamente se observa en la oscilación sistemática por debajo de la canasta básica en

esos años) es la expresión, en ese plano, del bienestar que la Argentina de esos años tenía reservado para la población adulta mayor ¹⁵.

b. Las modificaciones al sistema previsional. Hacia la contrareforma

El estallido de finales de 2001 profundizó drásticamente las consecuencias negativas del funcionamiento del sistema previsional tal como se venía desempeñando hasta ese entonces. A la vez, y al igual que en otros campos de políticas, con ello se abrió una situación en la que se visualizó un campo fértil para la revisión del funcionamiento del sistema, dando origen a un importante debate en el área previsional ¹⁶. De ese modo, desde 2003, cuando asumió el primer gobierno propiamente electo con posterioridad a la crisis, y hasta el anuncio del proyecto de la nueva reforma de 2008, fueron realizadas un conjunto de modificaciones sobre ciertos ejes claves del sistema, que aunque no alteraban el sistema en su esencia, actuaron sobre algunas de sus manifestaciones más críticas. Básicamente, se refirieron al nivel de los beneficios y a los modos de acceso a la protección.

En cuanto al nivel de los beneficios se priorizó el aumento del mínimo, atendido principalmente por incrementos de sumas fijas y subsidios varios (“a la pobreza” y “socio-sanitario”, de ANSES y PAMI, respectivamente). También por decreto se aumentó un 10% el monto de todas las prestaciones que fueran inferiores a mil pesos (Decreto N°1119/2004). En conjunto, el análisis de la evolución de los haberes mínimos desde 2001 indica que entre entonces y el año 2008 los mismos fueron incrementados en aproximadamente un 340%.

El eje del acceso al sistema mereció, por su parte, lo que consideramos la más significativa de las acciones estatales hasta aquí, la moratoria previsional, que permitió acceder a la jubilación a quienes estando en edad para jubilarse no cumplieran con los treinta años requeridos de aportes. Esta moratoria, implementada a través de un decreto, buscaba expandir la cobertura previsional dando cuenta de uno de los problemas más graves de desprotección íntimamente vinculado la relación errática que los sujetos tuvieron –y tienen– con el mercado laboral. También se dictó una jubilación anticipada (Ley 25.994), que tenía el mismo sentido, ya que también permitía el

¹⁵ Aún más emblemática de la época resulta la expresión “paternalista” con que los autores mencionados, aún aconsejando su mantenimiento, calificaban la obligatoriedad estatal de garantizar los beneficios de la previsión (p. 173).

¹⁶ Al respecto, ver los distintos posicionamientos documentados en MTEySS (2003)

acceso al beneficio a quienes no cumplieran con los requisitos formales; pero, a diferencia del caso anterior, estaba dirigido a quienes estando desempleados acreditaran los años de aporte necesarios pero no tuvieran la edad mínima para jubilarse.

Precisamente el efecto de estas medidas explica la más que recuperación de la cobertura que exhibe el Gráfico N° 1 desde el año 2005, cuando el número de personas que lograron acceder a los beneficios previsionales equivalió a aproximadamente 1.800.000 (de los cuales, la gran mayoría lo hizo por la vía de la moratoria).¹⁷

Por otro lado, se introdujo una reforma de carácter más institucional mediante una ley (la N° 26.222). Tampoco esta ley implicaba cambios estructurales, pero sí de funcionamiento, moderando los puntos más rígidos del SIJyP. Entre los más importantes estuvo la posibilidad de libre opción entre ambos componentes del sistema y se permitió realizar el cambio cada cinco años, lo que hasta entonces estaba sólo reservado para pasar del régimen de reparto al de capitalización. Asimismo, se invirtió la presunción del sistema de elección cuando esta no se hacía efectiva: los nuevos aportantes ya no serían automáticamente asignados al sistema de capitalización individual, sino al sistema público de reparto. Finalmente, se redujo por ley el costo administrativo fijando un máximo del 1% a las comisiones de las AFJP, al tiempo que se igualaron los aportes de ambos sistemas (decreto 22/07).

El último capítulo de este proceso fue la ley de Movilidad Jubilatoria (N° 26.417) que con amplia mayoría en el apoyo al proyecto elaborado en órbita de la Jefatura de Ministros y de ANSES, en septiembre de 2008 estableció una actualización periódica de los montos de los haberes previsionales (dos veces al año, en marzo y en noviembre). Como ya dijimos, desde el año 2002 venía registrándose un progresivo incremento en los haberes de los beneficios mínimos, que había alcanzado proporciones importantes. La novedad que introdujo la ley de movilidad fue el hecho de haber legislado para el conjunto de los haberes, estableciendo un mecanismo (que suscitó por cierto una intensa discusión) de actualización relativamente previsible.

Con lo dicho hasta aquí hemos planteado los aspectos principales que a nuestro juicio conformaban el escenario previsional argentino en octubre de 2008, momento en el que el Poder

¹⁷ Concretamente, en el mes de marzo de 2008, el total de altas debidas a la ley de moratoria eran de 1.784.551, mientras que aquellas correspondientes a la ley de jubilación anticipada solamente era 44.391. (BESS, I Trim 2008).

Ejecutivo Nacional anunció el envío de un nuevo proyecto. En lo que sigue reconstruiremos los ejes, igualmente principales, en torno de los cuales se ordenó un “nuevo” escenario previsional. Nuestras preguntas van en dirección de identificar los puntos sobre los que se asentó dicha transformación -que si bien presentaba antecedentes, no formaba parte de una agenda pública- y de esbozar los alcances y los límites de la misma.

c. La reforma estructural: el Sistema Integrado Previsional Argentino – SIPA

El 20 de noviembre de 2008, exactamente un mes después de que la Presidenta de la Nación en persona anunciara el envío del proyecto al Congreso Nacional, fue sancionada la ley 26.425, que puso fin al sistema previsional de capitalización individual administrado por las AFJP y que creó uno nuevo, el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino). En efecto, en esos 31 días se desarrolló el tratamiento en comisión de ambas cámaras, alcanzándose votaciones que no dejaron lugar a dudas respecto de la extensión y eficacia de las alianzas concretadas por el proyecto oficial: 162 a 75 y 46 a 18 en las Cámaras de Diputados (7/11) y Senadores (20/11), respectivamente.

"Venimos a dar por terminado el experimento fracasado del régimen de capitalización en la Argentina", fueron las palabras con las que el titular de la ANSES, Amado Boudou, inició el acto en el que se firmó públicamente el proyecto que el Poder Ejecutivo enviaría al Parlamento; y en sí mismas ellas testimoniaban el carácter (re)fundacional que se atribuía a la propuesta, presentada ante la propia Presidenta de la Nación y el resto de los firmantes (Carlos Tomada, Ministro de Trabajo y Sergio Massa, Jefe de Gabinete). Siendo de trascendental importancia, sin embargo el hecho fue aún más allá que la reforma institucional (régimen y administración).

Y es que, a nuestro juicio, aquel carácter *re-fundacional* radicó más bien en la disputa por el *contexto discursivo*, término cuyo uso, más allá de definiciones propiamente disciplinarias ¹⁸, para el análisis de política social tomamos de Grassi (2008); en este caso nos referimos a la disputa por las condiciones mismas que construyen aquellos parámetros de “lo correcto”, “lo justo”, etc., que como ya anticipamos, en este campo de políticas se refiere a las condiciones de

¹⁸ “El contexto discursivo es el conjunto de factores extralingüísticos que condicionan tanto la producción de un [enunciado](#) como su [significado](#). Comprende un conjunto amplio y complejo de elementos, desde las circunstancias de espacio y tiempo en las que tiene lugar el evento comunicativo hasta las características, expectativas, intenciones y conocimientos de los [participantes](#) de dicho evento”. (Disponible en: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/contextodiscursivo.htm).

vida (y de organización de la vida) de los adultos mayores, particularmente si se trata de trabajadores que han transitado ya su “vida activa”.

En efecto, la disputa con el universo de significado en el que se asentaba el sistema que se reformaba, no pudo haber sido más aguda: en el mismo acto, la Presidenta explicó que se trataba de una iniciativa destinada a la protección de trabajadores y jubilados, decisión que ahí mismo invitaba a comparar con la de proteger bancos y empresas, por esos días asumida por las naciones más poderosas. En este sentido, el sistema surgido de la reforma de 1993/1994, en cuya creación se había invocado la mejora de la competitividad y de una eficiencia derivada de los *incentivos* del beneficio particular y el crecimiento de los mercados, era interpelado por una concepción que lo contradecía enteramente: las ganancias de eficiencia derivadas de la competencia entre administradoras y del seguimiento personal de la cuenta individual eran ahora desnudadas como pérdidas netas por efecto de la exposición a los vaivenes de los mercados, a su vez definidos como “especulativos”, y en los que se “timbeaban los recursos”¹⁹; el carácter infructuosamente parasitario del sistema de reparto (dado que “...a pesar de haber apelado en forma continua y creciente a la aplicación de recursos tributarios y de rentas generales, el sistema viene incurriendo en incumplimiento respecto al pago de remuneraciones”, rezaba el mensaje del Ejecutivo al Parlamento en 1993) era ahora imputado al régimen de capitalización, ya que el 41 % de los jubilados o pensionados por el mismo no alcanzaba el haber mínimo, que complementaba el Estado; la solidaridad, en el antiguo sistema acotada al pago de la Prestación Básica Universal, era convertida en uno de los principios orientadores del nuevo sistema, que se proponía *modificar la distribución del ingreso*. Aquel estado que “...debía limitarse a procurar o complementar la provisión de aquello en cuyo suministro el mercado no puede ser enteramente eficiente”, como sintetiza Grassi (2008, p.4), asumía la *obligación* de otorgar beneficios de la seguridad social, a un tiempo definidos como *derechos* (los destacados son nuestros; los términos son textuales), y mediante los cuales se comprometía el deber de proveer a la inclusión

20

¹⁹ Esa expresión corresponde a una alocución de la presidenta en un acto en la ciudad de Mar del Plata, tres días después.

²⁰ La inclusión sería un objetivo reiteradamente subrayado a lo largo de todo el proceso, y no sólo en los primeros días del anuncio: en sus informes a ambas cámaras legislativas, el Ministro de Trabajo (principal portavoz de la iniciativa) desplegó importantes esfuerzos por demostrar el compromiso con ese principio. Que se la haya buscado a través de la Seguridad Social es también, en cierto sentido, una marca de época, ya que en el ciclo anterior en general se depositaba ese objetivo en los planes asistenciales (en general, y de asistencia al desempleo).

“Disputar por el contexto discursivo” no implica *decir (enunciar, producir), sino imponer un significado convenciendo*. Efectivamente, ese fue el camino emprendido/continuado por los decisores estatales, que no desmintieron el carácter “intervencionista” de la reforma, ni la confrontación con las concepciones individualistas del bienestar, de la propiedad y del trabajo. Por el contrario, en el (cuanto menos, crítico) análisis del sistema de capitalización contenido en el mensaje del Ejecutivo puede leerse: “La imposición del sistema de capitalización traía aparejada la visión de que los aportes eran de propiedad individual, por lo que la cuestión del trabajo organizado también fue concebida como un asunto individual” (p.4). En este sentido, el plano en el que los actores gubernamentales disputaron la hegemonía refirió exactamente a aquella concepción que el neoliberalismo radicalizó respecto de la política social: aquella en la que se pone en juego la noción de derechos y deberes sociales y del bienestar como asunto colectivo o privado. En otra ocasión dijimos, y reiteramos ahora, que “...nada hay más amenazador para el capitalismo que la declaración del carácter público de la vida y del trabajo” (Danani y Grassi, 2008; p.268), y buena parte de este proceso de de-construcción/re-construcción político-cultural discurrió por esos carriles.

A la vez, el hecho de que esa confrontación se haya planteado explícitamente y en esos términos es, a nuestro juicio, un punto nada menor, ni en sí mismo, ni por lo que significó para el proceso: por lo primero, porque en el marco del debate favoreció una cierta “radicalización argumentativa”. Por lo segundo (el curso del proceso) porque redujo el margen de ambigüedades posibles por parte de la oposición, sea la político-legislativa o la de los medios de comunicación, que así se vio más compelida a fundamentar su propia posición.

Aquí hemos priorizado el análisis de la actuación de la Coalición Cívica, el sector partidario más estructurado y con mayor capacidad de incidencia en la arena legislativa; y de la línea editorial del diario “La Nación”, que de los tres principales diarios de tirada nacional es considerado como el que sostiene la mayor capacidad de incidir en la agenda política, gubernamental o no. En este caso, los unen sendas estrategias de debate que conducen a una omisión: en el desarrollo de sus argumentaciones es esquivada la definición del sistema como *sistema de protección y, en relación con ello, es esquivo también el tratamiento de las condiciones que definirán la vida de las personas*. Sea por la implacable crítica al (des)manejo de los fondos públicos en el caso de la Coalición Cívica (aspecto institucional-administrativo de la reforma), sea por la inflexible defensa del sistema de capitalización (aspecto regulatorio) en el del Diario La Nación, lo cierto es que no llegó a conformarse un proyecto alternativo como tal, de carácter integral.

Finalmente, señalamos a continuación los principales cambios institucionales, que reconfiguraron el sistema en las características de la protección provista y que emergieron de la puesta en vigencia de la reforma:

- 1) El SIPA es un sistema único, por lo cual todos los afiliados al régimen de capitalización pasan a formar del mismo. A diferencia del SIJyP, compuesto por dos pilares, el SIPA, fue definido como un sistema “único” que absorbió ambos pilares en un régimen unificado.
- 2) Esa unificación del sistema fue realizada bajo la forma de régimen de reparto. Así lo dijo desde el principio el proyecto original, y así fue aprobado el texto del artículo 1º, al afirmar que el sistema previsional emergente será “...financiado a través de un sistema solidario de reparto”.
- 3) Los fondos del SIPA fueron declarados de íntegra administración estatal, a través de la ANSES, quedando así eliminadas las administradoras privadas (AFJP). En lo institucional, se estableció que la ANSES tendrá autonomía, pero que será supervisada por una Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social del Congreso Nacional.
- 4) Todos los beneficiarios del sistema de capitalización privada fueron transferidos al sistema público emergente, como así también los fondos de las cuentas individuales. El Estado asumió el compromiso de prestar "beneficios *mejores o iguales*” de aquellos que los que prestaba el sistema previsional que se eliminó (destacado nuestro).
- 5) Los haberes iniciales, sea de jubilaciones como de pensiones, serían calculados a partir de lo ya establecido en el pilar de reparto perteneciente al SIJyP, tal como resultó de la ley de movilidad.

En el próximo y último acápite hilvanamos algunas observaciones de diverso orden y nuevos interrogantes abiertos.

4. FINAL ABIERTO: CUANDO EL OBJETO ES EL PROCESO

En este trabajo hemos analizado el proceso de reforma de un sector de la política social argentina cuya transformación en la década de 1990 consideramos emblemática del ciclo de hegemonía del neoliberalismo en nuestro país. A diferencia de lo sucedido en esa ocasión –cuando la aprobación del proyecto que creaba el sistema de capitalización anidó más de un año en el Congreso Nacional-, lo que en este caso llamamos *contra-reforma* demandó apenas 31 días de tratamiento legislativo. En este último punto intentaremos pasar revista a algunos de los puntos políticamente nodales de la reforma:

a. El proceso estuvo marcado desde el inicio por el carácter sorpresivo que el Poder Ejecutivo imprimió a la iniciativa. Aunque la información periodística más o menos abierta oscila entre la referencia a un viejo proyecto que esperaba su oportunidad y la resolución apresurada, la resultante de nuestras entrevistas con especialistas y participantes directos indica que la decisión fue asumida entre el jueves 16 y el domingo 19/10, y que fue durante el fin de semana que media entre esas fechas que se diseñó la estrategia a seguir.

Se han ensayado diversas interpretaciones de este procedimiento. Una de ellas se inclina por un “estilo”, cultivado por la coalición en el gobierno, que en buena medida conservaría el centro de la atención a partir de renovar permanentemente la iniciativa (“estilo” para el cual los acontecimientos de improviso tendrían la ventaja de dificultar toda oposición). En una relación más específica, sectores gubernamentales señalaron que la anticipación de la propuesta habría favorecido maniobras fraudulentas por parte de las AFJP’s (fuga de capitales, liquidación de acciones y activos, retiro de depósitos, etc.), que se evitaron con la acción no anunciada y el inmediato estado parlamentario del proyecto²¹. Tampoco faltaron los argumentos que aludieron a una catástrofe: en su presentación en el Senado, el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, aseguró que varias AFJP’s estaban próximas a quebrar, y que con la rápida propuesta de reforma el Gobierno había evitado lo que llamó “un 2001 previsional” (Clarín, 10/11/2008).

En cualquier caso, la “marca” que asignamos a la iniciativa fue definitiva del escenario en el que se desarrolló el debate, y en el que cobraron forma algunas de las modificaciones: las dos cámaras del Congreso Nacional. Esto establece diferencias importantes con otras reformas de

²¹ De hecho, en los primeros días posteriores al anuncio, una orden judicial prohibió a las AFJP’s operar en la bolsa.

sectores de política social, como lo fue la Reforma Educativa, que en 2006 fue abierta a la consulta y al debate de grupos sociales y profesionales, incluso no directamente involucrados. En ese caso, entonces, *el consenso (contundente) se bordó en espacios sociopolíticos amplios, siendo el Congreso Nacional uno de ellos, muy importante, pero para nada el central.* En cambio, como dijimos al identificar los distintos grupos y sectores que se constituyeron en actores de este proceso, la reforma que aquí analizamos puso en primer plano el ámbito legislativo, que así devino el eje de la construcción político-argumentativa del problema. *Asimismo, esto explica la mayor capacidad de incidir que cobraron bloques minoritarios, pero cuyo apoyo resultaba fundamental.* En efecto, desde el universo de significado en el que el Poder Ejecutivo fundó la propuesta –*la confrontación con las políticas de orientación neoliberal de los años 1990-*, el apoyo de *fracciones del socialismo, de grupos sindicales o proto-sindicales (como Movimiento por Buenos Aires/Buenos Aires Para Todos, monobloque de Claudio Lozano; Solidaridad e Igualdad, con María A. González, etc.)* o desprendimientos de la Coalición Cívica fortalecerían el perfil buscado.

b. Como ya anticipamos y mostramos parcialmente, la confrontación argumentativa fue relativamente limitada en términos de propuestas, ya que en rigor los agrupamientos partidarios y socio-institucionales que se opusieron al proyecto de reforma no alzaron proyectos alternativos. No obstante, en sus contenidos específicos el proyecto recibió diversos cuestionamientos, siendo el aspecto más controvertido el del carácter “inclusivo” de la cobertura y el acceso. Debe decirse que, en un examen sobre la sociedad en su conjunto, esa controversia resulta, por otra parte, inquietante, toda vez que tendieron a predominar *cuestionamientos sostenidos en argumentos meritocráticos; dicho más directamente, la eliminación del sistema de capitalización y su sustitución por un sistema de reparto fue recurrentemente cuestionada por entrañar una pérdida del componente de “recompensa personalizada” al esfuerzo propio, a las habilidades y desempeños exitosos, atributos virtuosos que (como es evidente) no se reconocen a todas las personas.. También cabe decir que una crítica de esa índole tendió a extenderse en ocasión de la moratoria.*

Así es como encontramos una combinación en cierto modo no prevista en lo que refiere a los argumentos socialmente esgrimidos en relación con los dos ejes de la reforma: el régimen (de capitalización individual a reparto) y el carácter institucional (mercantil-privado a estatal). Probablemente debido a la relativamente reciente experiencia de la debacle bancaria de 2001-2002, *no se registró una movilización de opinión en defensa de las AFJP's;* por el contrario, más

bien pareció predominar una cierta aquiescencia (o indiferencia) respecto de su continuidad o eliminación, lo que no debe ser interpretado como conformidad ni apoyo entusiasta a la estatización. En cambio, como hemos dicho, más frecuentes fueron las críticas frente a la eliminación del régimen de capitalización, a las que por lo tanto ha de buscárseles otras raíces y otro carácter: tentativamente podríamos decir que ellas más bien sugieren ese “destierro de la igualdad” del que habla Grassi (2004, p. 171 y ss): el distanciamiento de todo y de todos, el repliegue sobre la propia condición, en la convicción (más o menos “razonada”) de que el acercamiento con otros amenaza la propia posición.

c. Acabamos de decir que la eliminación de las AFJP's no movilizó opinión en su defensa. Sin embargo, ello no es todo: en realidad, tampoco las propias AFJP's, ni los bancos y aseguradoras que participaban de su conformación *presentaron una oposición significativa*. Incluso, en ocasión de sus presentaciones ante las comisiones de la Cámara de Diputados y de Senadores, el propio presidente de la entonces Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Gustavo Palla, opuso escasa fuerza para volcar el clima favorable a la reforma. En efecto, en ninguna de tales oportunidades desmintió el mal desempeño del sector a lo largo de los 14 años de existencia, sino que se ocupó de explicar las causas de que así hubiera sido.

A nuestro juicio, este punto constituye uno de los aspectos más problemáticos a la comprensión. En el curso de nuestro trabajo de campo recogimos afirmaciones en el sentido de que las sucesivas modificaciones introducidas en el sistema habían limitado de manera importante la rentabilidad del sector financiero, con lo cual la propuesta oficial habría constituido virtualmente un salvataje de entidades en riesgo. Sin embargo, *al momento de cierre de este documento no es posible avanzar más allá de este enunciado, que de todos modos deja sin explicar la razón por la que, hasta entonces, dicha situación habría sido invisible para especialistas y observadores.*

Por último, nos preguntamos por los alcances y límites que esta reforma presenta. Con una claridad tal vez inusual, en este caso ambos (alcances y límites) se divisan simultáneamente. Empezando por los alcances, ya hemos mencionado que la eliminación de la jubilación privada puede ser considerada como la reforma más profunda en torno de los sistemas de protección nacionales, en sí misma (por haber anulado íntegramente una reforma anterior) y en términos relativos, si se considera el camino recorrido desde el modelo legado y el edificado.

A la vez, en esa *anulación* que acabamos de mencionar, a nuestro juicio se encuentran los límites: se ha reconstruido un sistema previsional dependiente del mercado de trabajo y que, más específicamente, hace que la cobertura de la protección de las personas dependa de su condición de trabajador asalariado formal²². En ese sentido, se trata de un sistema previsional que funciona con criterios meritocráticos, cuyos beneficios dependen principalmente de la relación que los sujetos presentan con el mundo del trabajo (al punto que las prestaciones que no revisten esa condición tienden a asumir carácter asistencial).

Desde esta perspectiva, el proceso que analizamos ha tenido, simultáneamente, la fuerza de haber de-construido el sistema de capitalización con instituciones financieras privadas y el límite de haber avanzado hasta la reconstrucción de un sistema de reparto pleno, que hasta aquí no cuestiona la frontera histórica que entrañan beneficios mutualizados, pero no colectivizados de manera más amplia. Queda pendiente, en consecuencia, una discusión que desafíe esa concepción, y que someta a examen formas organizativas de la protección con componentes universales, no condicionados, al menos, a los vínculos que las personas han desarrollado con el/los mercado/s.

²² De hecho, el mensaje del Ejecutivo al Congreso Nacional afirma que "... no puede existir un sistema previsional que funcione sin relaciones laborales formales", enunciado polisémico que entendemos tanto como un compromiso del gobierno de luchar contra el trabajo en negro, como la expresión de una concepción que, al vincular la protección con el trabajo asalariado formal, *condiciona aquella a este; de ahí, precisamente, nuestra observación.*

BIBLIOGRAFÍA:

Alonso, G. (2000): *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*. Miño y Dávila/FLACSO. Buenos Aires.

Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa/Secretaría de Seguridad Social- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Marzo 2008.

Bourdieu, P. (1988): *Cosas dichas*. Gedisa. Buenos Aires.

Bourdieu, P. (1984): “Espacio social y génesis de las “clases”. En: *Sociología y cultura*. Grijalbo. México.

Bulit Goñi, L. (s/f): “El costo de los derechos. Reflexiones sobre la realidad previsional argentina”. Mimeo. Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008): *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Sección de Estudios del Desarrollo/CEPAL. Documento N° 205. Santiago de Chile.

Danani, C. (2005): “La construcción sociopolítica de la relación asalariada: Obras Sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2002”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. UBA. Mimeo.

Danani, C. y Cabrera, M. /Equipo PROPONE Argentina (2008): “El campo educativo en Argentina: escenario y mapa de actores”. En: RED PROPONE: *Análisis de escenarios del campo educativo y mapa de actores: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Sgo de Chile. PROPONE/Fundación Ford.

Danani, C. y Grassi, E. (2008): “Ni error, ni omisión: el papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008). En: Lindenboim, J. (comp): *Trabajo, Ingresos y políticas en la Argentina. Contribuciones para pensar en siglo XXI*. Eudeba. Buenos Aires.

Goldberg, L. y Lo Vuolo, R. (2006): *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. CIEPP/Miño y Dávila. Buenos Aires.

Grassi, E. (2008): "La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate 'post-neoliberal'". En: Ponce Juan (Editor) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. FLACSO. Ecuador.

Grassi, E. (2004): *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame II*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Grassi, E. (2003): *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Hintze, S. (2009): "La política es un arma cargada de futuro. Las políticas públicas de Economía Social y Solidaria en América Latina". Informe Final CLACSO "Cultura, poder y contrahegemonía/2008". Mimeo. Buenos Aires.

Isuani, A. (2007): "El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable". Mimeo. Buenos Aires.

Isuani, A., y San Martino, J. (1993): *La Reforma Previsional Argentina: Opciones y Riesgos*. CIEPP/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires

Lechner, N. (1984): "Especificando la política". En: Vega, J. (coord): *Teoría y política de América Latina*. CIDE. México.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Secretaría de Seguridad Social (2003): *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires.

Muchnik, D. (2002): *Las AFJP en el ojo de la tormenta*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

Schultess, W. y Demarco, G. (1993): *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. CEPAL/PNUD. Sgo de Chile.