



PONENCIA

LA CONSTRUCCIÓN DE LA HEGEMONÍA  
NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA. UNA  
APROXIMACIÓN A PARTIR DE LOS PROYECTOS  
PRIVATIZADORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Nicolás DVOSKIN



**II CONGRESO DE ECONOMÍA  
POLÍTICA INTERNACIONAL  
2014**

"LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.  
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE  
DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA PERIFERIA"

---



## Presentación del trabajo

Esta ponencia se inscribe como un extracto teórico en el marco de la investigación doctoral que el autor lleva a cabo en la Universidad de Buenos Aires, la cual consiste en indagar en las ideas y teorías económicas presentes en los debates sobre la reforma de la seguridad social argentina durante la segunda mitad del siglo XX. En particular, las investigaciones doctorales han ratificado una hipótesis que no es propia, la cual consiste en sostener que a mediados de la década del setenta opera un fuerte cambio de paradigma ideológico y teórico de las políticas públicas, del desarrollista al neoliberal. Los alcances de este cambio paradigmático en el caso de la seguridad social –y específicamente en el del sistema previsional– son objeto de estudio en la mencionada tesis. Algunas de las discusiones plasmadas aquí han sido trabajadas en profundidad por el autor en Dvoskin (2012) y Dvoskin (2014), textos que trabajan temáticas sustancialmente distintas, pero que en esta ponencia se entrecruzan.

En este texto se propone una breve reflexión teórica sobre este proceso de surgimiento del programa de seguridad social neoliberal, que identificamos desde los años setenta hasta entrada la década del noventa, el cual incluyó fuertes reformas a los sistemas vigentes pero también la consolidación de un marco ideológico que utilizó a la seguridad social como ejemplo a seguir en otras áreas de las políticas públicas.

El paradigma neoliberal que mencionamos puede ser pensado y definido desde muchos ángulos: como un conjunto de doctrinas económicas, como un marco de referencia para determinadas políticas públicas, como un arte de gobierno o como un espectro ideológico con pretensiones hegemónicas, entre otros. En esta ponencia nos asentaremos en este último punto de vista, a fin de proponer una posible interpretación acerca del recorrido de legitimación del neoliberalismo, precisamente a partir del análisis de sus alcances en la seguridad social.

Desde la reforma previsional del Chile dictatorial de Pinochet, que creó el primer sistema de capitalización privada del mundo, hasta la decena de programas similares en todo el continente bajo las democracias de los noventa y similares experiencias en otras áreas de la seguridad social, como los riesgos del trabajo, los seguros de desempleo, las asignaciones familiares y la salud, América Latina ha vivido un sinfín de experimentos de clara raigambre neoliberal que tuvieron como principal objetivo el desmantelamiento de las estructuras de protección social construidas en las décadas anteriores. En este sentido, podemos citar al pensador francés Robert Castel, quien sostiene que en el neoliberalismo “se constata el desarrollo de modos diferenciales de tratamiento de las poblaciones que pretenden rentabilizar al máximo lo que es rentabilizable y marginar lo que no lo es”.<sup>98</sup> Entonces, podemos pensar las aproximaciones neoliberales a la seguridad social como una permanente búsqueda de rentabilización de distintas áreas de los Estados sociales latinoamericanos, y el análisis de este proceso es a lo que apunta este trabajo.

Para ello, definimos los contextos de surgimiento y crecimiento del neoliberalismo como espectro ideológico y mostramos de qué manera los programas de reforma de la seguridad social sirvieron de fundamento para la puesta en escena de categorías que los exceden, como la relación ahorro-inversión, la responsabilidad individual, la eficiencia de los mercados, la degradación de lo estatal y el ensalzamiento de lo privado.

En síntesis, este trabajo de índole nos permitirá comprender el contexto y el basamento conceptual de un conjunto de reformas de la seguridad social y, a la vez, nos brindará elementos para discutir, a un nivel más general, cómo fue que se construyó la hegemonía neoliberal en América Latina desde los años setenta, cuyas consecuencias aun hoy se ponen de manifiesto en múltiples programas políticos y económicos en la región.

## La seguridad social neoliberal en América Latina

Comenzamos el trabajo presentando sucintamente en qué consistió la argumentación de las reformas neoliberales de la seguridad social latinoamericana. Se trata de presentar de qué hablamos cuando hablamos de seguridad social neoliberal, lo que nos dará pie para presentar sus fundamentos y conceptos teóricos en los acápites siguientes.

Como síntesis del proceso de reformas sociales, que no se agotan en los sistemas de seguridad social, bien cabe empezar el presente acápite citando al autor mexicano Carlos Barba Solano, quien afirma que durante la égida neoliberal:

---

98. Castel, 1986, págs. 240 – 241.

“el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas y los programas sociales ha girado alrededor de dos objetivos: reemplazar el viejo paradigma del seguro social y no interrumpir el funcionamiento del mercado. La agenda social hegemónica ha intentado poner en sintonía los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico. La marcha ha sido azarosa y desigual en la región, pero ha implicado profundas modificaciones en los distintos tipos de regímenes de bienestar latinoamericanos”.<sup>99</sup>

Comenzando con el sistema previsional de Chile en 1981, en el que se llevó a cabo un reemplazo total del sistema público por uno privado y la creación de las Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs), y luego siguiendo su rumbo en otros países –con esquemas divergentes- la agenda previsional neoliberal se hizo eco de los profundos déficits en los que habían caído muchos de los esquemas estatales, de reparto o *pay as you go* para imponer la idea de que todo déficit responde a la ineficiencia del Estado para manejar los recursos y que, por ende, la capitalización individual, o generalización de sistemas *fully funded*, conllevaría una mejora en la eficiencia de los sistemas previsionales, argumento que podría extenderse a otras esferas de la seguridad social.

Siguiendo a Carmelo Mesa Lago, las reformas previsionales neoliberales en América Latina durante los años noventa, que siguieron el ejemplo chileno, tomaron dos caminos distintos: o bien un reemplazo total del sistema estatal por uno privado –Bolivia, México, El Salvador y Nicaragua- o bien la creación de esquemas mixtos –Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, Ecuador y Costa Rica-.<sup>100</sup> Los noventa marcan, entonces, la década de mayor crudeza en los procesos de privatización de la seguridad social. Incluso, de acuerdo con Carlos Ochando Claramunt, la reforma en Chile tuvo visos mucho más progresistas que la mayoría de los casos donde se registraron reformas tendientes a establecer regímenes similares, como garantías de pensión mínima, ajustes por inflación, estandarizaciones y eliminaciones de jubilaciones de privilegio.<sup>101</sup> Incluso, un autor de claro sesgo neoclásico como Claramunt no duda en afirmar lo siguiente:

“las pensiones son transferencias de dinero, y como tales pueden ser usadas como instrumentos para la redistribución del ingreso y la riqueza. Pero esto es precisamente lo que las nuevas reformas buscan evitar. Con un sistema de fondos privados los mecanismos redistributivos (solidaridad dentro y entre generaciones) son eliminados del esquema de pensiones”.<sup>102</sup>

El propio Claramunt muestra, en su argumentación, el mecanismo mediante el cual las reformas neoliberales habrían de resultar positivas para las sociedades latinoamericanas. El autor afirma que, si bien no hay evidencias terminantes, los esquemas de capitalización tienden a incrementar el ahorro de las sociedades –debido a que la referencia a las cajas de capitalización incrementa los incentivos individuales a ahorrar, además de limitar la capacidad de utilización o mal gasto de los fondos previsionales-. De este modo “el incremento de los ahorros privados –y el desarrollo de mercados financieros- acarrea mayores niveles de inversión y acumulación de capital, eficiencia económica y productividad, y por lo tanto crecimiento económico en el largo plazo”.<sup>103</sup> Por otro lado, podemos citar a John Williamson, quien enfatiza en las

“potenciales ventajas económicas de la privatización, ventajas para el gobierno, como la reducción de las erogaciones públicas referidas a proveer para el retiro de los ‘baby boomers’ y ventajas para los trabajadores, como mayores retornos de sus contribuciones a la seguridad social”.<sup>104</sup>

De esta manera, la legitimación de las reformas se traduce en algo evidente. La acción redistributiva del Estado no es planteada necesariamente como negativa, pero sí como obsoleta. El verdadero camino del progreso social se da con la acumulación de ahorros canalizados a la inversión por la vía de los mercados financieros. Es la eficiencia la que traerá la equidad –a través del incentivo individual- y no al revés. No es necesario que el Estado redistribuya a través del esquema de pensiones, ya que el mercado se encargará de retribuir a cada cual

99. Barba Solano, 2007, pág. 36.

100. Mesa Lago, 2001, pág. 71.

101. Claramunt, 2004, pág. 33.

102. Claramunt, 2004, pág. 33.

103. Claramunt, 2004, pág. 35.

104. Williamson, 2001, pág. 86.

según su merecimiento, y la existencia de tales condiciones incentivaría a los agentes a comportarse de modo adecuado, alcanzándose una equidad justamente coherente con las contribuciones realizadas. Por si fuera poco, es el ahorro el que determina la inversión, y no al revés. La teoría económica neoclásica vuelve a mostrarse, con toda crudeza, al servicio de las reformas neoliberales.

Por otro lado, la legitimación de la seguridad social neoliberal también se da a partir de la construcción de un discurso que resalta con vigor las falencias de los esquemas estatales –y de todo lo estatal en general-. Silvia Borzutzky, por ejemplo, grafica con precisión la visión neoliberal acerca del sistema chileno anterior a la reforma.

“El programa sufría serios problemas. Estos incluían altos costos [...], desigualdad de beneficios y contribuciones, estratificación y un sistema administrativamente fragmentado [...]. Las contribuciones eran muy altas y el sistema requería constantes subsidios estatales que llegaron a ser del 30 por ciento del total de gastos públicos”.<sup>105</sup>

Para el caso argentino, podemos citar a Osvaldo Giordano, de la Universidad Católica Argentina, quien al comparar el sistema de reparto con el de capitalización no duda en afirmar que el primero de ellos “mostró mayor vulnerabilidad al estar más sometido al manejo político”.<sup>106</sup>

Es decir, es a través de una combinación de críticas a los esquemas estatales y referencias optimistas al futuro de las economías de mercado que la seguridad social neoliberal se legitima, tomando a América Latina como el más importante campo de experimentación. De esta manera, intentando dar cuenta del tipo de sociedad que se propone a través de las reformas de la seguridad social, cabe resaltar lo que en otro trabajo hemos sintetizado acerca de las prerrogativas de legitimidad de las citadas reformas.

“Si el modelo contributivo tradicional respondía a una idea de solidaridad intergeneracional, el modelo de capitalización responde a una premisa de ahorro forzoso individual, donde las administradoras de fondos de retiro operan como agentes de cartera de inversión que le otorgan una rentabilidad a los ahorros de los trabajadores. De esta manera, [...] el trabajador se convierte en prestamista”.<sup>107</sup>

Esta conversión es la que se pone en juego a partir de los discursos privatizadores de la seguridad social. En el siguiente acápite intentaremos dar cuenta de los argumentos económicos que contribuyeron a estas proclamas políticas, sostenidos bajo el paraguas de una teoría neoclásica en expansión desde los años cincuenta.

### **La teoría neoclásica y la reforma previsional**

Si bien los sistemas previsionales de capitalización en algunos lugares del mundo –como la Argentina- nacieron antes que los sistemas de reparto, la teoría neoclásica –históricamente, la principal defensora de las reformas tendientes a crear este tipo de sistemas- recién se empezará a ocupar del asunto hacia fines de la década del cincuenta y principios de los sesenta. De hecho, podríamos afirmar que la economía en general recién empezará a dedicarle espacio académico a los sistemas previsionales en aquella época, en tanto antes la mayoría de los fundamentos de los sistemas vigentes, más allá de la ineludible dimensión económica que incorporaban, se encontraban en el derecho, la política y la ética antes que en la economía.

Por supuesto, la retórica neoclásica contra los sistemas previsionales de reparto estuvo orientada, ante todo, a criticar el sistema previsional estadounidense, creado por Franklin D. Roosevelt en 1935. A diferencia de la mayoría de los casos latinoamericanos, en Estados Unidos ya desde sus orígenes el sistema era estatal y de reparto, más allá de ser mucho más limitado que otros en materia de protecciones no contributivas o universales. Durante los años sesenta en la seguridad social de aquel país, sobrepasando los límites de los sistemas previsionales, se abrieron en debate los proyectos de mayor extensión de su historia en materia de cobertura y universalidad, principalmente durante el gobierno de Lyndon Johnson. Precisamente, la discusión que

---

105. Borzutzky, 2003, pág. 86.

106. Giordano, 2007, pág. 61.

107. Dvoskin, 2011, pág. 16.

proponen los economistas neoclásicos se orienta hacia revertir esta tendencia, eliminando los visos redistributivos y universalistas de la seguridad social, pretendiendo convertirla en un sistema de seguros individuales, lo cual no pudieron conseguir, más allá de ciertas reformas, hasta el día de hoy.

Para ser sintéticos, dividimos las contribuciones de la escuela neoclásica en cuatro conceptos teóricos distintos, sobre los cuales versa gran parte del debate académico, entendiéndolos que los cuatro sirvieron como insumo teórico para los reformadores de la seguridad social en América Latina. Estos conceptos son: a) el modelo de generaciones solapadas, b) la hipótesis del ciclo vital, c) la multiplicidad de objetivos de los sistemas de reparto y d) la endogeneización de la edad de retiro.<sup>108</sup>

### **a) El modelo de generaciones solapadas**

Muy estilizadamente, la economía neoclásica basa sus desarrollos teóricos en la figura del individuo maximizador, el cual racionalmente elige entre distintas opciones habilitadas procurando optimizar su bienestar. Frente a los típicos ejemplos de decisión individual que figuraban un sujeto que debía elegir entre el consumo de una canasta o de otra, el trabajo o el ocio o la adquisición de un activo más riesgoso u otro menos riesgoso, el modelo de generaciones solapadas le propone un nuevo desafío al mencionado sujeto: decidir cuánto va a consumir en su vida activa y cuánto va a ahorrar sabiendo que cuando sea mayor no tendrá los medios para trabajar y deberá satisfacer sus necesidades consumiendo lo ahorrado previamente. Si bien este problema es anterior al surgimiento del modelo de las generaciones solapadas, la especificidad de este es la inclusión de otro individuo, de una generación más joven, que tenga la posibilidad de trabajar cuando el primero ya no puede hacerlo. La primera versión de este modelo es la que propone el economista francés Maurice Allais en 1947, pero el artículo más difundido como origen del problema es el que publica el estadounidense Paul Samuelson en 1958 titulado “An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money”. De este texto es que se pueden extraer conclusiones en términos del sistema previsional, en tanto este sería un mecanismo posible de articulación entre la generación que trabaja y la que ya no puede hacerlo, aun cuando el objetivo principal del artículo no es dar un debate sobre el sistema previsional. Es interesante remarcar que en este artículo, que alimentará todas las discusiones sobre el sistema previsional en las revistas de economía ortodoxa durante la década siguiente, lo que encontramos es, por parte del autor, una encendida defensa del esquema de reparto vigente.

Lo que Samuelson propone es una clave para interpretar los sistemas de jubilaciones y pensiones: los de capitalización retribuyen al trabajador, en su vejez, con un interés que surge del rendimiento de las inversiones que se hicieran con los aportes; los de reparto, en cambio, retribuyen al trabajador, en su vejez, con un haber que depende principalmente de la tasa de crecimiento de la población ocupada y de la productividad, es decir, de los factores de crecimiento de la oferta agregada. En este sentido, sostiene que el esquema previsional de reparto puede ser pensado como equivalente a un sistema de capitalización en tanto y en cuanto la tasa de interés sea igual a la suma de las tasas de crecimiento de la población ocupada y la productividad. Esta tasa hipotética (de interés o de crecimiento de factores) es definida por el autor como biológico. De este modo, el sistema se sostiene no sólo por su factibilidad económica sino, también, por su imperativo ético:

“Dejemos a la humanidad ingresar en un contrato hobbesiano – rousseauniano en el que los jóvenes tendrán asegurada su subsistencia al retirarse si hoy mantienen a los retirados, sostén que depende de la conformidad de quienes no han nacido aun”.<sup>109</sup>

De acuerdo con el economista sraffiano Sergio Cesaratto, Samuelson

“entendía a los sistemas de reparto como dispositivos institucionales en los que cada generación podía transferir ingresos a través del tiempo y como una alternativa a la visión neoclásica tradicional, donde la acumulación de capital es un canal de reposición de consumo” (Cesaratto, 2002, pág. 149).

108. Este cuarto concepto podría ser pensado como una subcategoría de la hipótesis del ciclo vital. Sin embargo, por la especificidad de sus contenidos y la importancia de su principal referente, Martin Feldstein, es que decidimos dedicarle un apartado específico.

109. Samuelson, 1958, págs. 479 – 480.

En este sentido, Samuelson entiende al sistema de reparto *como si* fuera una posposición de consumo. En sus propios términos:

“en un sistema estacionario todos recorren el mismo ciclo vital, pero en distintos momentos. Cederle hoy bienes a una persona de mayor edad es figurativamente cederse bienes a uno mismo para cuando sea anciano”.<sup>110</sup>

El hecho de que nada asegure que ambas tasas (de interés y de crecimiento de factores) sean iguales y, como agrega Cesaratto, el que se suponga al pleno empleo como una condición *ex ante* – ante de la validez de la regla, hacen que este modelo sea entendido por este autor como un “cuento de hadas”.<sup>111</sup> Precisamente, si la retribución del sistema de reparto depende sólo de las condiciones de la oferta, y no se agrega ninguna condición de que los productos ofrecidos puedan ser vendidos (es decir, de la demanda), se está suponiendo el pleno empleo como condición indiscutida.

El texto de Samuelson abrirá las puertas a un amplio debate, en el que participarán, entre otros, Peter Diamond (1965) y Henry Aaron (1966) defendiendo la postura de Samuelson y Abba Lerner (1959) y Tsvi Ophir (1961) criticándola. La incorporación del tema en la agenda de la ortodoxia y los problemas presentes en el modelo habilitarán la utilización del mismo esquema para alimentar, en sus mismos términos, las propuestas de reforma tendientes a crear sistemas de capitalización. Por lo pronto, aun en términos empíricos, si la tasa de interés supera a la tasa de crecimiento de los factores, incluso el modelo de Samuelson serviría para argumentar a favor de una reforma de este tipo.

## b) La hipótesis del ciclo vital

Desde mediados de los años sesenta los estudios sobre los sistemas previsionales empezarán a estar atravesados por esta tendencia, que tiene como principal exponente a Franco Modigliani. Esta teoría, expuesta por primera vez en Modigliani y Brumberg (1954), con pretensiones de contribuir a la macroeconomía keynesiana, y difundida a partir de Ando y Modigliani (1963) y de Modigliani (1966), ya habiendo abandonado esta pretensión y sumergiéndose explícitamente en la teoría neoclásica, supone que las decisiones de ahorro y consumo de un individuo se orientan en base a la pretensión de una suavización intertemporal del consumo (es decir, tender a consumir de manera similar durante todo el ciclo de vida). El ahorrar para la vejez se entendería dentro de esta lógica: abstenerse de consumir en tiempos de existencia de un flujo de ingresos corrientes a fin de consumir cuando, en el futuro, este flujo haya desaparecido. Afirma Modigliani que:

“el punto de partida del modelo del ciclo es la hipótesis de que las decisiones de consumo y ahorro de los hogares en cualquier punto del tiempo reflejan una intención más o menos consciente de alcanzar una distribución de consumo preferida a lo largo de todo el ciclo vital, sujeta a las restricciones impuestas por los recursos que obtendrá el hogar a lo largo del ciclo”.<sup>112</sup>

Sin embargo, detrás hay un corolario muy significativo, ausente en el modelo de Samuelson: el que la sustitución entre consumir hoy y consumir mañana acarrea resultados en términos de la acumulación de capital, dada la conversión de ahorro en capital que suponen los economistas neoclásicos. En este sentido, entre los recursos previstos se tienen en cuenta los potenciales ingresos de un sistema previsional, con lo que esta teoría permite sostener que la expectativa de una pensión o jubilación modifica el comportamiento (decisión entre ahorro y consumo) durante la vida activa, alterando el stock de capital acumulado. Cuando reciba su premio Nobel, Modigliani clarificará la relación:

“la seguridad social tiende a incentivar el ahorro, pero este efecto puede compensarse, e incluso más que totalmente, por el hecho de que esta también reduce la necesidad de acumular privadamente para financiar el retiro”.<sup>113</sup>

---

110. Samuelson, 1958, pág. 471.

111. Cesaratto, 2002, pág. 153.

112. Modigliani, 1966, pág. 162.

113. Modigliani, 1986, págs. 304 – 305.

En este sentido, la propia teoría del ciclo vital habilita uno de los principales sustentos a las propuestas de reforma previsional: los sistemas de jubilaciones y pensiones de reparto tienden a reducir la propensión al ahorro de los individuos, lo cual implica, desde las teorías neoclásicas que se basan en la ley de Say, una reducción de la acumulación de capital y, por ende, un menor crecimiento económico. De acuerdo con Cesaratto, la hipótesis del ciclo vital constituye el principal argumento de los economistas convencionales a favor de un sistema de capitalización por el lado de la oferta, el cual se combina con la adopción del modelo de crecimiento de Solow (1956) del lado de la demanda –o, quizás, para anular la demanda.<sup>114</sup>

### c) La multiplicidad de objetivos de los sistemas de reparto

Abandonamos momentáneamente el debate estrictamente académico –que, de cualquier manera, nunca es estrictamente así- y nos adentramos en la obra de los autores que se han presentado explícitamente como promotores de reformas políticas. Uno de ellos es quizás el economista neoliberal más famoso de todos, seguramente por su combinación de académico con divulgador: Milton Friedman, quien además fue asesor de campaña de Richard Nixon en 1968, el presidente que precisamente se propuso desarmar las instituciones de protección social creadas por sus antecesores. El otro, James Buchanan, tuvo menos exposición pública pero una activa participación en foros de reforma pública, precisamente por su incursión en la economía de las finanzas del Estado.

Las contribuciones de Friedman a una aproximación neoliberal al mundo previsional tienen su punto de partida en el libro *Capitalism and Freedom*, publicado por primera vez en 1962. Allí, interpretará al sistema vigente en Estados Unidos como un mecanismo de compra compulsiva de derechos de pensión al Estado, en el que la asignación de beneficios responde a una proclama redistributiva.<sup>115</sup> En este sentido, Friedman interpreta que al aportar –aunque sea obligatorio– el trabajador está comprando su derecho a percibir un beneficio. De acuerdo con el autor, esta adquisición, aunque conveniente, debería ser opcional y estos derechos deberían ser plausibles de compra y venta por agentes privados, incluso en competencia con el Estado. Afirma que “quienes creemos en la libertad debemos creer también en que los individuos sean libres de cometer sus propios errores”<sup>116</sup>. De este modo, los sistemas de reparto son entendidos como paternalistas. Su síntesis sobre la naturaleza de un sistema previsional de reparto es la siguiente:

“la compra compulsiva de rentas vitalicias ha impuesto grandes costos con pocos beneficios. Nos ha quitado a todos el control de una importante porción de nuestro ingreso, obligándonos a asignarla a un propósito particular, la compra de rentas de retiro, de una manera particular, comprándoselos al gobierno. Esto ha inhibido la competencia en la provisión de estas rentas y el desarrollo de agencias de retiro. Ha creado una enorme burocracia que muestra tendencias a seguir creciendo”.<sup>117</sup>

En este sentido, Friedman parece entender al sistema de reparto como un sistema de capitalización monopólico (estatal) e ineficiente (porque reparte premios y castigos de manera discrecional), y por ende sugiere reemplazarlo por uno competitivo y eficiente, en el que, precisamente, sea la competencia la garantía de la deseada eficiencia. Sin presentarse su propuesta como un cambio radical de régimen previsional, construye un argumento a favor de los mercados privados de rentas vitalicias que en el futuro servirá como sustento de las reformas tendientes a constituir sistemas previsionales de capitalización a través de administradoras privadas de fondos.

Buchanan, por su parte, basa su crítica al sistema previsional vigente en Estados Unidos sosteniendo que se trata de una combinación de dos principios contrapuestos, ambos reivindicados simultáneamente.<sup>118</sup> Estos son el del aseguramiento social (lo cual se sostiene en las separaciones de cuentas entre aportes e impuestos y entre haberes y transferencias) y el de la satisfacción de necesidades (lo que se manifiesta en la ausencia de

114. Cesaratto, 2005, pág. 96.

115. Friedman, 1962, pág. 150.

116. Friedman, 1962, pág. 154.

117. Friedman, 1962, pág. 155.

118. Buchanan, 1968, pág. 386.



cuentas individuales). Para salir de la contradicción en la que se incurre al sostenerse ambos principios a la vez, Buchanan entiende que es necesario elegir uno u otro: a) adoptar un esquema de seguros sociales que rompa con el monopolio estatal y reconozca cuentas individuales o b) eliminar la separación entre haberes e impuestos y crear un sistema de protección universal desde el Estado. Como ya podemos imaginar, el autor argumentará a favor de la primera de estas alternativas.

Su propuesta se asemeja bastante a la de Friedman, aunque la retórica es distinta, y algunos aspectos prácticos también lo son. Así como Friedman intentaba hacer parecer al sistema de reparto como uno de capitalización ineficiente y paternalista, Buchanan entenderá que son sistemas distintos y es en pos de defender el principio del seguro individual que se propone una reforma radical, que consiste en:

“el investimento de derechos individuales a la percepción de haberes basados en ingresos, la posibilidad de salir del sistema estatal y la elección de programas privados y el reemplazo de los aportes sobre el salario por compras obligatorias de un nuevo tipo de bono (llamado ‘bono de seguro social’), que tenga el potencial de igualar la tasa de crecimiento del PBI, por más rápida que esta sea”.<sup>119</sup>

En el sistema de reparto “el contribuyente no se asegura ningún derecho explícito a cambio de su pago. Con un bono, en cambio, recibe un derecho como retorno, una obligación contra el gobierno”.<sup>120</sup> Si además se permite que los contribuyentes compren más bonos que los estrictamente obligatorios a fin de garantizarse un mejor futuro y que tanto el gobierno como las compañías privadas emitan estos bonos, se enfatizará que los aportes constituyen un derecho individual contra el emisor del bono en cuestión, lo que reforzará el principio del seguro personal. “Cuando el tenedor del bono califique para el retiro convertirá el monto total en una anualidad que le garantizará un flujo de beneficios durante sus años de retiro”.<sup>121</sup> De este modo, entiende el autor, se garantizará que las cuentas estén protegidas de la inflación sin necesidad de que el Estado intervenga estableciendo los mecanismos de ajuste.

En líneas generales, la propuesta de reforma de Buchanan es un poco menos radical que la de Friedman, pero es mucho más enfática en términos de los principios fundantes del modelo. Si para Friedman el problema principal era el monopolio estatal y la falta de competencia en la provisión de beneficios previsionales, para Buchanan lo central es la ratificación del principio del aseguramiento, que permita concebir a los aportes como un derecho contra el emisor del bono, para así asegurar la no descapitalización. En términos más amplios, el énfasis de Friedman está en la competencia y el de Buchanan en la propiedad privada.

#### **d) La endogeneización de la edad de retiro**

En la década del setenta, las nuevas condiciones de la economía mundial le darán un nuevo impulso a las proclamas privatizadoras de la seguridad social. Uno de los autores que más contribuyó a esta nueva avanzada es el profesor de la Universidad de Harvard Martin Feldstein, quien más tarde será asesor de los presidentes republicanos Ronald Reagan y de George W. Bush. Su trabajo con mayor repercusión es “Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation” publicado en 1974 en *The Journal of Political Economy*. La virtud de este artículo es su directa referencia al problema de la seguridad social, mas dentro de un esquema teórico que se propone como continuación de las controversias de la década anterior, en particular de la hipótesis del ciclo vital. De acuerdo con Feldstein,

“la hipótesis del ciclo vital provee un marco teórico particularmente apropiado para discutir los efectos de la seguridad social. La implicación más obvia de este modelo es que la seguridad social, al proveer ingresos durante el retiro, reduce el monto del ahorro durante los años de trabajo. Más

---

119. Buchanan, 1968, pág. 387.

120. Buchanan, 1968, pág. 390. Una de las diferencias entre Buchanan y Friedman radica en que el primero entiende que la compra de bonos ha de ser obligatoria, mientras que para el segundo el acceso al sistema debía ser estrictamente voluntario. Quizás las diferencias entre ambos no sean programáticas, sino que Buchanan estaría teniendo en cuenta la transición entre un sistema y otro, ya que si el aporte se vuelve optativo los jubilados del sistema viejo necesitarán un financiamiento adicional para poder recibir sus haberes. Además, Friedman entiende que los derechos a percibir haberes (no utiliza el término “bonos”) podrían ser transferibles o tercerizables, algo que Buchanan explícitamente rechaza.

121. Buchanan, 1968, pág. 391.

específicamente, si la combinación de los impuestos de la seguridad social y sus beneficios no tiene efecto neto en términos de ingresos, esto es, si la restricción presupuestaria del individuo a lo largo de su vida se mantiene inalterada, los ahorros se verán reducidos de modo de mantener inalterado al consumo durante la vida pasiva”.<sup>122</sup>

El argumento es claramente neoclásico: los sistemas de reparto aseguran el sustento de los individuos en el futuro, pero lo hacen pagando las jubilaciones de los retirados actuales, con lo que los aportes no constituyen un stock de capital que incremente los beneficios futuros y funcione como una forma de ahorro.<sup>123</sup> Los individuos que trabajan bajo el régimen de reparto se abstienen de ahorrar porque el ingreso en el futuro está asegurado, y eso repercute en una masa de ahorro más baja. Feldstein propone un efecto adverso, que surge de la endogeneización de la edad de retiro, el cual contrarresta parcialmente esta reducción en el ahorro. Este efecto consiste en que la seguridad social tiende a promover un retiro anticipado, con lo que la duración de la vida pasiva se alarga y, por ende, es necesario un mayor ahorro durante los años de actividad. Sin embargo, sus pruebas empíricas ponen de manifiesto que este segundo efecto es menor al primero, y por ende un sistema previsional de reparto induce una disminución del ahorro.

Precisamente, que esto sea perjudicial responde claramente a los modelos neoclásicos, según los cuales una baja tasa de ahorro conlleva una baja tasa de crecimiento, dado que sólo se entiende como posible al crecimiento del producto por oferta, y el ahorro es entendido como oferta de capital. De acuerdo con Feldstein, “si los aportes a la seguridad social se utilizan para pagar los beneficios concurrentes, se reduce el stock de capital y cae el ingreso”.<sup>124</sup> Esto, a su vez, también implica un perjuicio para los propios beneficiarios de la seguridad social, ya que

“aunque el programa de seguridad social haya sido pensado primariamente como un sistema de sostén de ingresos para los ancianos, ahora puede tener el efecto de reducir los niveles de ingreso y consumo de aquellos que tienen más de sesenta y cinco años”.<sup>125</sup>

En un trabajo posterior, Feldstein redoblará su deuda teórica con Modigliani y la hipótesis del ciclo vital cuando afirme que este modelo:

“es la idea central en la moderna teoría del ahorro porque provee el vínculo crucial entre la microeconomía del comportamiento racional de los hogares y la macroeconomía de la tasa de ahorro”.<sup>126</sup>

La propuesta de Feldstein consiste en postular el modelo del ciclo vital extendido, incorporando en él, como tema central, a la seguridad social, y proponiendo precisamente como extensión teórica la endogeneización de la edad de retiro, lo cual, como ya mencionamos, permite complejizar la relación entre seguridad social y tasa de ahorro, aun sin modificar el sentido de la misma.

La estrategia argumentativa de Feldstein, de este modo, rinde sus frutos. Inscribe su crítica en un modelo que está de moda y encuentra como conclusión que el sistema de reparto vigente genera enormes pérdidas para los aportantes y para la economía en su conjunto. Incluso, se permite matizar el resultado en términos teóricos para hacer más contundentes las conclusiones empíricas y, por lo tanto, políticas. Y todo esto sin hacer una sola referencia a los sistemas previsionales de capitalización (a los que sí hará referencia en textos posteriores), como sí lo hacían Friedman y Buchanan. La forma de la argumentación asegura un cuestionamiento mucho más acabado de los sistemas de reparto.

De este modo vemos cómo se construye, a partir de postulados supuestamente técnicos, el instrumental a partir del cual se sostendrá la argumentación reformadora que estuvo vigente en América Latina por más de veinte años y que llevó a la privatización de gran parte de la seguridad social latinoamericana, abarcando la mayoría de sus sistemas previsionales.

---

122. Feldstein, 1974, pág. 906.

123. Feldstein, 1974, pág. 923.

124. Feldstein, 1974, pág. 923.

125. Feldstein, 1974, pág. 924.

126. Feldstein, 1976, pág. 77.

**A modo de conclusión: las perspectivas y los desafíos en el post-neoliberalismo**

Hace poco más de diez años los proyectos neoliberales de reforma de la seguridad social dejaron de expandirse en la región, pero han sido pocos los países en los que se llevaron a cabo claros procesos de contra-reforma, por lo menos en el sentido de una reversión directa de las transformaciones llevadas a cabo. En el plano previsional, sólo Argentina revirtió la creación de un sistema de capitalización y reinstaló el régimen previo a la reforma neoliberal. Algunos países, como Chile, reformaron ciertos parámetros tendiendo a hacer un sistema más progresivo. La presencia de las agencias privadas de administración previsional, salvo en el caso argentino, no ha sido puesta en discusión.

Sin embargo, no sería del todo justo afirmar que la seguridad social latinoamericana sigue en la actualidad el mismo camino que hace veinte años. Prácticamente todos los países de la región han implementado políticas de protección social no contributivas<sup>127</sup> –en general, limitadas y aisladas institucionalmente de la seguridad social tradicional- que en muchos casos se han permitido romper con las limitaciones típicas de las políticas sociales de tinte estrictamente neoliberal. De este modo, lo post-neoliberal no se ha manifestado, en la mayoría de los casos, como una reversión sino como un nuevo conjunto de respuestas tanto ante viejos problemas que las reformas neoliberales no solucionaron como, sobre todo, precisamente a las consecuencias del neoliberalismo en América Latina en términos de marginación, pobreza, desempleo y desestructuración social.

Quizás uno de los problemas es que la vigencia de las teorías económicas que dieron fundamento a las argumentaciones neoliberales sobre la seguridad social no ha sido puesta en discusión de modo tal de acarrear consigo una consecuente reversión argumental. La teoría neoclásica sigue rigiendo la mayoría de los planes de estudio –en el mundo y en América Latina-, incluso a pesar de las crisis económicas que han ampliado las esferas de acción de las distintas heterodoxias. En particular, en el plano de la seguridad social aun hoy la mayoría de los textos económicos se siguen inscribiendo en los paradigmas neoclásicos. De allí surge la necesidad de reivindicar las preocupaciones de quienes, inscriptos en perspectivas diferentes, se han propuesto dar el debate teórico realizando análisis críticos de los paradigmas dominantes.

Sólo llevando a cabo esta tarea será posible vencer el entramado institucional y argumentativo que mantiene en pie gran parte de las reformas neoliberales, para así avanzar desde un transformador post-neoliberalismo hacia un verdadero reemplazo de las herencias neoliberales por estructuras, instituciones, programas y políticas novedosas. La seguridad social es sólo un área del Estado que fue sujeto de los experimentos neoliberales, pero una muy significativa en términos de personas y montos involucrados. En este sentido, su puesta en discusión también puede tener efectos en otras áreas, y eso redobla la necesidad de discutir críticamente sus fundamentos.

---

127. Una síntesis de estas políticas puede encontrarse en Rofman, Apella y Vezza, 2014, del Banco Mundial.

---

**Bibliografía**

- Aaron, H. (1966). The social insurance paradox. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 32 (3), 371 - 374.
  - Allais, M. (1947). *Economie et intérêt*. París: Imprimerie Nationale.
  - Ando, A. y Modigliani, F. (1963). The “life cycle” hypothesis of saving: aggregate implications and tests. *The American Economic Review*, 53 (1), 55 - 84.
  - Barba Solano, C. (2007). Claroscuros de la reforma social en México y América Latina. *Espiral*, 13 (9), 35 - 76.
  - Borzutzky, S. (2003). Social security privatisation: the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA. *International Journal of Social Welfare*, 12 (2), 86 - 96.
  - Buchanan, J. (1968). Social insurance in a growing economy: a proposal for radical reform. *National Tax Journal*, 21 (4), 386 - 395.
  - Castel, R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En A. VV., *Materiales de sociología crítica*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
  - Cesaratto, S. (2005). *Pension reform and economic theory*. Chaltenham: Edward Elgar.
  - Cesaratto, S. (2002). The economics of pensions: a non-conventional approach. *Review of Political Economy*, 14 (2), 149-177.
  - Claramunt, C. (2004). Assessing pension system reforms in Latin America. *International Social Security Review*, 57 (2), 25 - 46.
  - Diamond, P. (1965). National debt in a neoclassical growth model. *The American Economic Review*, 55 (5), 1126 - 1150.
  - Dvoskin, N. (2011). El ingreso universal de Arrow y Debreu. *Realidad Económica* (257), 138 - 158.
  - Dvoskin, N. (2012). Seguridad social latinoamericana, ¿nueva democracia? *Realidad Económica* (269), 12 - 34.
  - Dvoskin, N. (2014). Los jubilados al mercado. Una genealogía teórica de la propuesta neoliberal de reforma previsional entre los '50 y los '70 y su arribo en Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica* (1). En prensa.
  - Feldstein, M. (1976). Social security and saving: the extended life cycle theory. *The American Economic Review*, 66 (2), 77 - 86.
  - Feldstein, M. (1974). Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 82 (5), 905 - 926.
  - Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
  - Giordano, O. (2007). *La reforma de los seguros sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
  - Lerner, A. (1959). Consumption-loan interest and money. *Journal of Political Economy*, 512 - 518.
  - Mesa Lago, C. (2001). Structural reform of social security pensions in Latin America. *International Social Security Review*, 54 (4), 67 - 92.
  - Modigliani, F. (1986). Life cycle, individual thrift and the wealth of nations. *The American Economic Review*, 76 (3), 297 - 313.
  - Modigliani, F. (1966). The life cycle hypothesis of saving, the demand for wealth and the supply of capital. *Social Research*, 33 (2), 160 - 217.
  - Modigliani, F. y Brumberg, R. (1954). Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data. En K. Kurihara, *Post-Keynesian Economics*. New Brunswick: Rutgers University Press.
  - Ophir, T. (1961). A note on Samuelson’s “Exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money”. *Metroeconomica*, 13 (1), 32 - 35.
-

- Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2014). *Más allá de las pensiones contributivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
  - Samuelson, P. (1958). An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of Political Economy* , 66 (6), 467 - 482.
  - Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics* , 70 (1), 65-94.
  - Williamson, J. (2001). Privatizing public pension systems. Lessons from Latin America. *Journal of Aging Studies* (15), 285 - 302.
-