

Terceras Jornadas de Sociología 2017. MESA: “Investigar mejor; comprometer la función cognoscitiva: los desafíos de articular teoría, metodología y empiria en la construcción de ciencias sociales críticas”

Título de la Ponencia: *El papel de la teoría normativa en el estudio de las políticas públicas: el caso del sistema previsional argentino*

Valeria Di Costa valeriadicosta@yahoo.com.ar Pertenencia institucional FCP UNCuyo

Introducción

El presente trabajo busca reflexionar acerca de la importancia de contar con teoría normativa para el análisis de la política pública. Por consiguiente, además de distinguir entre teoría descriptiva y teoría normativa, se intenta un avance que permita pensar en la articulación de ambas. La teoría normativa constituye una referencia de vital significación en la política social, dado que se erige como el horizonte- objetivo de la misma. De allí que esta ponencia pretende aportar insumos para el debate acerca de la configuración actual de la política previsional argentina, indagando para ello en algunas de las aristas centrales de la relación entre política previsional, desigualdad y redistribución del ingreso. Por tanto, amerita una reflexión profunda respecto tanto de los objetivos como de los criterios distributivos que orientan esta política social.

Planteamiento del Problema

Las reformas estructurales procesadas en América Latina y, particularmente en Argentina, en materia de pensiones, provocaron una brusca caída en la cobertura¹, erosionando fuertemente su capacidad para brindar protección social. Entre los factores estructurales que explican dicho proceso se destacan como prioritarios tanto la crisis del mercado de trabajo como la reforma estructural y paramétrica de la previsión acaecida en 1994 (Bertranou, 2005; Rofman, 2003; Cetrángolo y Grushka, 2004; Bertranou *et al* 2001; Lo Vuolo y Goldberg 2002 y Goldberg y Lo Vuolo, 2005).

Distintos trabajos de referencia han mostrado que en nuestro país la caída de la cobertura previsional ha tenido un impacto diferencial según el nivel de ingreso que se analice. Es decir que tal caída no tuvo una distribución homogénea, ya que la población ubicada en el veinte por ciento más rico mantuvo niveles de cobertura sostenidamente elevados (cerca del 80%); mientras que aquellos pertenecientes al grupo más pobre sufrieron una pérdida significativa, de una cobertura del 63% en 1992 a una del 43% en 2003 (Rofman, *et al* 2009).

Se ha documentado que los sistemas previsionales contributivos aplicados en contextos de recurrentes crisis del mercado de trabajo generan profundas desigualdades. A este respecto Arza sostiene que “como la cobertura se distribuye de manera desigual, un sistema previsional plenamente contributivo y proporcional al ingreso (o actuarial) no hace sino reflejar las desigualdades combinadas de la distribución del ingreso y la cobertura que existe entre la población trabajadora” (2009b:374). En suma, el diseño contributivo aplicado al contexto latinoamericano genera un régimen que además de no

¹ Cobertura refiere al alcance de un sistema respecto a cierta población de referencia (Bertranou, *et al* 2001).

ser redistributivo, genera beneficios que “son absolutamente regresivos” (Huber 2006:172).

Posteriormente, en la última década, en lo que podríamos denominar la posconvertibilidad, en términos generales, se advierte que la escena latinoamericana ha revalorizado el rol del Estado en la política económica y social, efectuando de este modo una revisión crítica del Consenso de Washington, y de la propuesta residualidad de las intervenciones públicas. En este marco, surge así la idea – fuerza de la integración social que implique la construcción de igualdades mínimas (Repetto y Andrenacci, 2006). En esta nueva conceptualización se adscriben distintas corrientes académicas, sociales y políticas, las cuales promueven intervenciones sociales que adhieren al Paradigma de Derechos Humanos. Esta perspectiva advierte claramente los límites que presenta el mercado de trabajo en la región para garantizar cobertura en los sistemas de estructura contributiva o *bismarckiana*.

El debate en torno a los objetivos del sistema

Lo planteado hasta aquí obliga a interrogarse acerca de los objetivos que orientan un sistema previsional. La discusión con relación a cuáles son (o deberían ser) los objetivos que persiguen los sistemas previsionales se ha caracterizado por la generación de fuertes controversias (Barr, 2002; Rofman y Oliveri, 2011b; Bertranou *et al* 2011). Bertranou (2004) en la misma línea que Barr (2011) propone la distinción entre objetivos caracterizados por una perspectiva individual, y los que se corresponden con una perspectiva social. Los objetivos individuales persiguen la suavización del consumo a lo largo del ciclo vital de los sujetos, junto a la función de seguro ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos. Mientras que, desde la perspectiva social, los objetivos principales son el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos.

En este sentido, cabe señalar que a fines de la década del '80, distintas transformaciones económicas, sociales y demográficas, sumado a la activa intervención de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) generaron un nuevo enfoque de seguridad social, promoviendo reformas estructurales que provocaron significativos desvíos de varios de los principios convencionales de la seguridad social (Mesa Lago, 2004a). Dichas reformas han provocado en la región, y en el caso argentino en particular, desigualdades sociales de variable intensidad. Por consiguiente, y de acuerdo con Bertranou “es fundamental en el debate de las nuevas reformas y paradigmas, recuperar la discusión jerárquica de los objetivos de los sistemas de jubilaciones y pensiones” (2004:4). De lo antedicho se desprende que el debate por la priorización de los objetivos está muy lejos de ser superado.

Teoría descriptiva para pensar los distintos modelos de previsional social contemporáneos

Esping-Andersen (2000:55) define la política social como “gestión pública de los riesgos sociales”. Por consiguiente, el fundamento de la política social está dado en la posibilidad de administrar los riesgos inherentes a las relaciones sociales en donde el trabajo se erige bajo una lógica mercantil (Esping Andersen 1993). Un concepto central en este trabajo es la noción de desmercantilización. Polanyi advirtió que ésta constituía una fuerza de signo contrario a la mercantilización. Esta noción “aspira a captar el grado en el que los Estados de Bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos

derechos independientes de la participación en el mercado (Esping Andersen, 2000:64). En ello nuevamente se registra que la tensión entre mercantilización y desmercantilización expresa la conflictividad perenne del Estado capitalista.

En este sentido “si se da a los derechos sociales el status legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, si se conceden en base a la ciudadanía y no al comportamiento real, supondrán una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado” (Esping Andersen 1993:41). En la misma línea, Andrenacci y Repetto indican que “la política social opera *potencialmente* como un sistema de desmercantilización de los servicios sociales, en la medida en que los ciudadanos acceden a ellos en su calidad de portadores de derechos y no como agentes económicos o consumidores” (2006:97).

Teoría normativa para repensar la configuración del sistema de previsión social

El sentido principal de la teoría normativa se vincula con el “deber ser” que orienta el análisis de la política pública. Desde esta perspectiva, la teoría normativa permite formular juicios de valor respecto de la intervención. En este sentido, al permitir formular juicios de valor respecto de la política en cuestión, aporta lo que Martínez Mediano (1998) denomina el “criterio de valoración de los logros”. Para poder realizar el análisis que aquí se pretende se requiere la adopción de un horizonte normativo que sirva de orientación al mismo.

Paradigma de Derechos Humanos

Al momento de indagar entre las teorías normativas más utilizadas que orienten el análisis debe considerarse, por un lado, el Paradigma de Derechos Humanos, particularmente los tratados internacionales que atienden al reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales de los adultos mayores y, además, los principios internacionales de la Seguridad Social promovidos por la OIT. La teoría normativa mencionada se constituye así en el parámetro para analizar el acercamiento / alejamiento relativo de las políticas de seguridad social implementadas en un momento histórico determinado.

Horizonte normativo para una política previsional más justa

La pregunta que estructura este subapartado es la siguiente ¿qué criterios éticos deberían orientar el diseño de una *nueva* política previsional?. Aquí se intenta esbozar una respuesta a este interrogante, desde una visión aún poco explorada.

Para comenzar deberíamos señalar que etimológicamente la palabra “jubilación” proviene de “jubileo”, que traduce el vocablo hebreo “iobel/yobel”. Dicho concepto posee raigambre en los Textos Sagrados de la Torah (o Biblia hebrea). Particularmente, el Libro de Vaikrá, traducido como Levítico (tercer libro de la Torah) establece que la tierra no se venderá a perpetuidad y, por tanto, se otorga *derecho* a rescatar la tierra. Si bien, lo que aquí se propone, es tan sólo una entre múltiples lecturas, interpretaciones y formas posibles de concebir una celebración dispuesta para el Pueblo Hebreo, debe también señalarse que la misma contiene múltiples aristas que no están aquí incorporadas y analizadas y, por tanto, esto sólo constituye un recorte intencional a los fines de este estudio. Conjuntamente, es importante advertir que esta interpretación que

aquí se está dando se desprende de la literalidad del texto, cuando es esperable que tal libro contenga múltiples capas de lectura posibles.

De acuerdo con el análisis que realiza Durkheim (1973:121) el jubileo se ubica en el marco de los *derechos de propiedad* y los *derechos de recuperación*. En palabras del autor: “En las sociedades inferiores, la herencia transmitida por los antepasados, consiste las más de las veces en inmuebles, representa la parte más importante del patrimonio de cada familia particular, entonces como consecuencia de la poca vitalidad que entonces tienen las funciones económicas, el individuo no puede agregar gran cosa al fondo hereditario. Por eso no es él quien posee, sino la familia, ser colectivo, compuesto no sólo por todos los miembros de la generación actual, sino por la sucesión de las generaciones. Por eso los bienes patrimoniales son inalienables” (1973:271)².

De lo anterior se desprende que la Celebración de Yobel puede ser pensada como una instancia que entraña un *fuerte potencial redistributivo*, dado que las personas que se encontraban en situación de pobreza y marginación se veían obligadas a vender su tierra para poder sobrevivir. Con dicha Celebración, al cumplirse los cincuenta años, tendrían derecho a la recuperación de su propiedad. Por lo expuesto, se considera que uno de los significados profundos que entraña Yobel debería servir como horizonte normativo que guíe la política de jubilaciones y pensiones. Nótese que lo que se pretende al introducir este breve apartado es poder recuperar y poner en valor antiguas *Fuentes* poco exploradas en el ámbito académico, que sirvan de manera potente *por asociación de ideas* como horizonte ético que permita reflexionar sobre el *deber ser* de una política previsional sobre la base de otra pauta redistributiva.

En este sentido, de acuerdo con Martínez Franzoni (2008a) la consideración de un horizonte normativo supone la orientación acerca de lo que es *deseable* que ocurra en un campo determinado de política pública. Al respecto, vale resaltar lo planteado por Subirats *et al*, dado que conciben a la política pública como poseedora de un carácter “intrínsecamente redistributivo” (2010:69). En virtud de lo antedicho, el interrogante que aquí se impone es el siguiente: ¿quién gana y quién pierde en este proceso?. Como es sabido, la formulación de esta pregunta constituye un clásico de la Ciencia Política contemporánea. Si bien se torna evidente el carácter redistributivo de la política previsional en términos teóricos, su análisis empírico está plagado de dificultades. Esto se debe a la multiplicidad de factores intervinientes tanto endógenos como exógenos, que inciden directa e indirectamente en el sistema de jubilaciones y pensiones argentino.

La literatura especializada ha mostrado que: “cuanto más reducida sea la jubilación y cuanto más estrecha sea la vinculación entre los beneficios y las contribuciones, tanto menor será la redistribución del ingreso entre ricos y pobres o entre diferentes generaciones. Un sistema de jubilaciones de tasa fija financiado por una contribución proporcional da lugar a mayor redistribución, y un sistema de jubilaciones de tasa fija financiado mediante impuestos generales progresivos es aún más redistributivo” (Barr, 2001:9). Por ello, se considera que este es un momento auspicioso para debatir el papel

² De acuerdo a la Carta Magna, se extrae del artículo 14 bis: El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna

que debe desempeñar la política previsional en la redistribución del ingreso producido socialmente. En virtud de lo expuesto, es importante recordar la clasificación prefigurada por Lowi en la década del sesenta. Al respecto el autor sostiene que las políticas redistributivas son las más radicales, dado que intervienen en cuestiones medulares de alto impacto y sensibilidad social, tales como las relaciones de propiedad, poder y prestigio. En palabras del autor: “el objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma” (1992:103). Esta afirmación da cuenta del carácter tensional inherente de este tipo de políticas públicas.

Lo plasmado hasta aquí nos advierte sobre la relevancia de la Celebración de Yobel, dado su profundo potencial redistributivo, la cual puede servir como horizonte para repensar una política previsional más justa en Argentina. Por ende, la relectura en clave contemporánea del libro de Vaikrá (Levítico) tiene potencialidad para abrir nuevos caminos de pensamiento y acción desde las ciencias sociales.

Entre las variadas posiciones políticas e ideológicas respecto de la justicia y las interpretaciones sobre la igualdad social, esta ponencia pretende indagar la configuración de una política social contemporánea a la luz de una antigua *Fuente*.

Reflexiones, inquietudes, preguntas y dudas en torno a los desafíos de articular teorías normativas y teorías descriptivas en un campo de política social

La articulación entre teoría normativa y descriptiva

¿Cómo lograr una mejor y más profunda (y principalmente fecunda) articulación entre teoría descriptiva y teoría normativa?

Tensiones al interior de las teorías normativas

En la política social bajo estudio, encontramos que aún entre las propias teorías normativas hay tensiones de difícil superación. En este sentido, el Paradigma de Derechos Humanos por un lado, y la Constitución Nacional por otro, son prueba de ello³.

Una de las reflexiones más profundas que se desprenden de lo expuesto surgen de pensar que en el libro de Vaikrá (tercer libro de la Torah) se establece (entre otros aspectos) el derecho a rescatar la tierra. Esto supone un potencial redistributivo de altísima potencia. El trasladar este planteo al mundo contemporáneo altera el corazón mismo del capitalismo, y el establecimiento de la propiedad privada, tal como hoy la concebimos. Avanzando en nuestro argumento principal establecemos los siguientes interrogantes: ¿derechos de propiedad de quiénes? ¿para quiénes? ¿derechos de propiedad y derechos de recuperación para los que perdieron *lo poco que tenían* en el camino? En síntesis ¿acaso hablamos de derechos para los que *no* tienen derecho?

³ Esto remite al desafío de generar un diseño previsional que a la vez de garantizar un piso básico, plano, universal y no contributivo, que cubra al conjunto de la ciudadanía, tal como establece el Paradigma de Derechos Humanos, introduzca al mismo tiempo un mecanismo que responda al objetivo del seguro, ya que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional contiene dos principios rectores: la proporcionalidad del haber y el carácter sustitutivo del mismo. Al respecto debe tenerse en cuenta que una prestación mínima universal quiebra la lógica que subyace a la tasa de reemplazo (CEPAL, 2010). En este sentido, la conceptualización de una pensión de ciudadanía cuestiona la idea de salario diferido (Goldberg y Lo Vuolo, 2005).