



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado. Relación entre los derechos de ciudadanía y las políticas de previsión social

Sergio Fiscella

Lic. en Sociología; Mgtr. en Políticas Sociales; Docente Universitario en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: sfiscella@sinectis.com.ar

Recibido con pedido de publicación: 7 de octubre de 2004

Aceptado para publicación: 15 de diciembre de 2004

Resumen

Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado. Relación entre los derechos de ciudadanía y las políticas de previsión social

Una de las principales cuestiones que se plantean en la formulación de los programas de previsión es la de la importancia relativa de las funciones de ahorro, distribución y seguro, y el papel que ha de desempeñar el Estado respecto de cada una de éstas. Así formulada la problemática de las políticas de previsión, parece centrarse en problemas demográficos y financieros. Lo cual es cierto, pero de esta manera no se plantean problemas tanto o más relevantes como es la relación entre ciudadanía y políticas sociales, por ejemplo, estudiando cómo se define el carácter universalista o focalizado de estas políticas en función del grado de ciudadanía alcanzado. En este sentido, este trabajo propone enfatizar el carácter dinámico de la relación entre Estado y Sociedad, en la que el proceso interactivo de las relaciones de fuerzas de los actores en la configuración de las políticas sociales, determina el contenido de su formulación. En concordancia con dicho propósito, nos hemos fijado el objetivo general de reconstruir la relación Estado/Sociedad, en los momentos históricos en que se observan cambios en las formas de Estado, analizando dentro de esta relación el desenvolvimiento de la ciudadanía. Y en términos específicos hemos estudiado la correlación entre los derechos de ciudadanía y las políticas sociales de previsión

Palabras clave: Estado; Sociedad; políticas de previsión social; ciudadanía

Summary

Nothing, little and too much. The relationship between citizenship rights and social provision policies

One of the main issues that comes up when social provision programmes are formulated is the relative importance of saving, distribution and insurance functions, and role the state should play in each. Presented in this way, social provision policies seem to center on demographic and financial issues, which is true, but this perspective ignores other more relevant problems such as the relationship between citizenship and social policies examining, for example, how the universalist or focalized character of these policies is defined in terms of the degree of citizenship achieved. This paper emphasizes the dynamic nature of the relationship between society and the state, in which the interactive process of the power relations between the actors in the formation of social policies, determines their content. Thus, the general objective is to reconstruct the relationship between society and the state in the historical periods in which changes occur in the forms of the state and to analyze the developments in citizenship. The specific aim is to study the correlation between citizenship rights and the policies of social provision.

Keywords: State; Society; Social security policies; citizenship

Historia de la previsión social en América Latina¹

Las políticas de Previsión Social en Argentina, Chile y Uruguay, comenzaron con la creación de programas de jubilaciones y pensiones para las Fuerzas Armadas, que luego se extendieron a los servidores públicos.

Estos programas de protección social restringido a los actores estatales, surgen como instrumento estratégico para facilitar la construcción y consolidación del Estado Nacional, como poder central legítimo y base de la identidad nacional.

El agotamiento del modelo agro-exportador como consecuencia del contexto económico internacional y la Primera Guerra Mundial, transformó la estructura productiva de los países en estudio.

Con las nuevas cuestiones políticas y sociales producto de los procesos de industrialización y urbanización, la consecuente formación de los sectores trabajadores y la expansión de los sectores medios concentrados en el aparato administrativo del Estado, irrumpe en la escena política el conflicto distributivo entre los sectores del capital y el trabajo, lo que requiere de una mayor intervención estatal para regular el conflicto político.

La composición migratoria, de ideología anarquista, de los sectores obreros de estos países dio lugar a las mutuales como mecanismos de autoprotección, antes que la cuestión de la protección social fuera planteada por el Estado.

La dominación oligárquica de corte liberal, respondía a las demandas sociales tanto por la vía represiva como así también por la simple no atención de la cuestión.

“El hecho de que la cuestión social haya sido puesta inicialmente en estos términos, va a marcar, de manera que no puede ser desconsiderada, el curso posterior de estos países. En primer lugar, porque la cuestión de la protección, al ser puesta como una autodefensa del trabajo delante del capital, circunscribió política e ideológicamente la escena y los actores centrales. Por otro lado, el aprendizaje institucional proveniente del modelo de los Socorros y Mutuales pasó a impregnar y moldear las posibilidades futuras de acción en el campo de la protección social. La entrada del Estado no se da, pues en un escenario neutro, sino en un campo político institucional repleto de significaciones.” (Fleury, 1997: 234).

De esta forma, el Estado respondió a las demandas de manera selectiva, en una primera instancia, incorporando la protección social como parte de la estrategia de desarrollo, erigiendo al Estado como el agente del nuevo modelo de desarrollo nacional, conduciendo el proceso de sustitución de importaciones, promoviendo el proceso productivo y regulando la reproducción social, asumiendo una posición central en el nuevo pacto de poder.

La impugnación al Estado Oligárquico no implicó el alejamiento de la escena de las fuerzas socioeconómicas que lo encarnaron. Ello fue producto de la dependencia de los sectores medios sobre el excedente generado por las actividades tradicionales.

A su vez, el Estado requiere de las masas populares para fundar su legitimación en un amplio espectro de sectores sociales en detrimento de la anterior hegemonía conservadora, lo que le permite colocarse como árbitro de intereses específicos.

El proceso de ampliación de la ciudadanía, particularmente por la ampliación de los derechos políticos, genera las condiciones para nuevos liderazgos, a través de la relación líder-masas.

¹ Partes de este artículo fueron extractados de mi Tesis de Maestría y muchas de las afirmaciones que éste contiene se desprenden de la investigación original, que por razones de espacio no pueden ser desplegadas aquí. Con las disculpas del caso señalo que todo este material, incluido el anexo de entrevistas, está a disposición del lector que lo desee consultar en el trabajo original *Ciudadanía y Previsión Social*; tesis de aplicación a la Maestría en Políticas Sociales; Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de Buenos Aires; Secretaría de Posgrado.

Siguiendo a Carmelo Masa-Lago y Fabio Bertranou, (1998) podemos decir que el desarrollo de la Seguridad Social en América Latina tuvo como fuerza motora a la relación entre el Estado y los grupos de presión.

En este proceso podemos distinguir cuatro grupos de presión:

A) El militar cuyo poder no sólo reside en las armas sino en que también, en los países que ocupan nuestra atención, han ejercido el control del Estado. Las Fuerzas Armadas tienen sus propios regímenes separados del régimen general.

B) El político administrativo que tiene a su cargo la administración del Estado.

C) Los profesionales cuyo poder radica en su alta calificación y en su organización en asociaciones profesionales.

D) El sindical que construye su poder sobre su capacidad de paralizar la producción.

Excluidos de la Seguridad Social podemos distinguir otros dos grupos:

A) El de altos ingresos cuya capacidad adquisitiva le permite proveerse su propia protección.

B) Los más pobres (servicio doméstico, trabajadores del sector informal, campesinos y sectores rurales no organizados), que no cuentan con ningún poder y raramente acceden a algún tipo de cobertura.

Por otra parte, el Estado jugó un papel activo y en ocasiones no neutral en impulsar programas de Seguridad Social. Diversos gobiernos utilizaron este instrumento ya sea para neutralizar, cooptar o controlar a los grupos de presión. En el intento de promover el orden social han utilizado a estos grupos para continuar en el poder y como apoyo popular.

La nueva relación entre Estado y Sociedad se refleja en las transformaciones de las áreas administrativas estatales que posibilitan el ejercicio de funciones intervencionistas, conformando una nueva dinámica y estructura de poder, a partir de incorporar a los sectores medios como cuadros en la toma de decisiones por un lado y por la regulación y organización de los sectores trabajadores por el otro, a través de programas de protección social.

En América Latina la Seguridad Social evolucionó de dos maneras: una estratificada y otra relativamente unificada (Mesa-Lago, 1985). En el caso de la evolución estratificada tuvo un fuerte predominio de los grupos de presión característicos de los regímenes populistas y democráticos pluralistas como es el caso de Chile y Uruguay. En tanto que el predominio estatal es más característico de regímenes autoritarios o de corte corporativo como es el caso de Brasil o Argentina. (Mesa-Lago y Bertranou, 1998) A medida que se producía el desarrollo económico los grupos desprovistos de protección adquirieron suficiente poder para obtener la cobertura dentro de subsistemas ya existentes o propios. Esta generalización de la cobertura, a veces acompañada de prestaciones generosas y condiciones de acceso demasiado liberales, ocasionó desequilibrios financieros en muchos subsistemas.

La ampliación de los derechos de ciudadanía, a través de la nueva relación entre Estado y Sociedad que llamamos ciudadanía incluyente regulada, marcó un patrón en los sistemas de previsión social caracterizado por una estructura fragmentada en una multiplicidad de instituciones con distintos parámetros de funcionamiento en lo atinente a la recaudación, concesión y cálculos de beneficios, para las diferentes categorías ocupacionales, relacionados a la capacidad de negociación y presión de cada sector.

“La vinculación de la política social a la acumulación, a través del estatuto de la ciudadanía regulada por la inserción en la estructura productiva, denota el modelo de relación Estado/Sociedad, en el cual el Estado asume la centralidad de la conducción del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, capitaneando el desarrollo económico y

regulando la reproducción social por medio de la introducción de instrumentos de mediación del conflicto entre capital y trabajo. La cooptación política de las fracciones más organizadas y estratégicas de la clase trabajadora a través de los aparatos de políticas sociales, transforma a los ciudadanos en clientes de las estructuras burocráticas del Estado y consumidores potenciales de la producción nacional. La dimensión jurídica de la ciudadanía, en tanto igualdad formal delante del estado, es transformada en una desigualdad política en la concesión diferencial de privilegios acumulativos a algunos sectores de la clase trabajadora.” (Fleury, 1997: 244-245).

A modo de síntesis podemos decir que los distintos grupos señalados anteriormente tuvieron sus propios sistemas y que cuanto mayor fuera su poder de presión, más temprano recibieron protección, mayor cobertura y prestaciones más generosas con condiciones flexibles para acceder a los beneficios (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

La expansión de los regímenes de previsión social, aún cuando ya existiera una concepción más amplia de la Seguridad Social, terminó reforzando y profundizando el carácter fragmentado y estratificado que poseían.

La lógica subyacente de compatibilización de intereses distintos que envuelve la relación entre incorporación selectiva y la distribución, comienza a contradecirse con la expansión y modernización de los sistemas. Ello genera un alto grado de insatisfacción respecto de las expectativas creadas por las propias políticas previsionales.

El desarrollo de un nuevo contexto sociopolítico y económico como consecuencia del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la entrada de capitales extranjeros, el déficit fiscal y la creciente inflación, sumado a la incapacidad de controlar el poder sindical y de los partidos políticos, expresan en parte, la crisis de la etapa del Estado de Compromiso.

Los sistemas de previsión manifiestan la crisis de su estructura original en la imposibilidad de compatibilizar las demandas, la creciente insatisfacción de expectativas y la compleja estructura política que fue generando relaciones clientelares que actúan como mecanismos proclives a incrementar los privilegios corporativos.

La reducción de desigualdades sociales intentada a través de la previsión social como herramienta de la política social del propio modelo de industrialización por sustitución de importaciones, no logrará superar la contradicción de intereses generados en torno a las instituciones de la Seguridad Social.

Y en este sentido, la Previsión Social “como política compensatoria, acabará por cosificar las inequidades del mercado; como instrumento de control de participación terminó por convertirse en un poder para los trabajadores que escapará al dominio de las élites técnicas y políticas; como articulación de una alianza nacional desarrollista acabará por aislar a los trabajadores en el momento de crisis económica e integración subordinada de sus posibles aliados al capital internacional.”(Fluery, 1997: 259-260).

La nueva relación entre Estado y Sociedad va a encaminarse hacia el intento de reposicionarse en el contexto internacional articulando una nueva visión sobre la cuestión social que se traduce en intentos reformistas en materia de Seguridad Social.

Numerosos estudios señalaban la necesidad de una reforma de la Seguridad Social. En ellos se prescribía la unificación y uniformidad de los subsistemas y la eliminación de los privilegios. Pero los intentos de reforma, tendientes a la uniformidad y unificación de los regímenes encuentran su límite en las redes de intereses políticos circunscriptos al mismo sistema de protección social.

Las dictaduras militares, que se instauran desde mediados de los años '60, inspiradas en la Doctrina de la Seguridad Nacional, reformulan el sistema político reprimiendo a varios sectores sociales, a partir de eliminar sus representaciones y particularmente excluyendo a los

trabajadores de los espacios de toma de decisiones. Al mismo tiempo, promueven la apertura de la economía con la entrada de capitales y el financiamiento externo.

De esta manera, el nuevo patrón de acumulación estará dirigido a favor del capital financiero, transnacionalizando la estructura productiva, en tanto que la cuestión social es atendida desde una postura meramente técnica y eliminando la representación y organización de las demandas sociales, suprimiendo, de este modo, la ciudadanía política y restringiendo la ciudadanía social.

Aún en este contexto, en un primer momento el Estado continuó como actor principal en la conducción de la nueva estrategia, como inversor en los sectores productivos articulando capitales nacionales e internacionales y como proveedor de los beneficios sociales, sumado a su accionar represivo sobre las demandas políticas y sociales.

Los gobiernos militares continuaron ponderando el papel del Estado en la protección social, sin que ello implicara un incremento en la participación de los recursos fiscales, para financiar estas políticas. Aún en los casos en que se amplió la cobertura, como consecuencia de índices adecuados de empleo antes que por la incorporación de sectores históricamente excluidos, o de creación de nuevos beneficios, los regímenes no se financiaron con nuevas cuentas del tesoro. Situación que se refleja en la reducción del gasto social que marcó a todo el período.

Así, el desequilibrio financiero de los sistemas previsionales no sólo continuó sino que se agravó por las experiencias de disminución, sustitución y en algunos casos eliminación de las contribuciones patronales.

Por otra parte, se apeló a la depreciación del valor real de los beneficios, vía las elevadas tasas de inflación y al aumento de los aportes personales para financiar el déficit.

En la década de los setenta el Estado recobra su poder y recorta el de los grupos de presión, a través del accionar de las dictaduras y esto facilitó el proceso de reformas. En el caso de Argentina y Uruguay se centralizaron e integraron diversas instituciones y se las dotó de un sistema un poco más uniforme; y en el caso de Chile se logró en cierto modo la unificación y eliminación de privilegios para el antiguo sistema y se erigió uno nuevo basado en la capitalización individual.

Finalmente, pese a algunos cambios, la estructura general de los sistemas de previsión social, aunque relativamente centralizados, en términos de la gestión administrativa, mantuvo la estratificación, los regímenes especiales y el creciente índice de evasión.

En la década de los ochenta los países estudiados, al igual que toda América Latina, se encuentran con el escollo no superado de la crisis económica de los años '70 y a lo que se suma el fuerte endeudamiento externo de sus economías.

En la etapa de la transición democrática, es el momento en que tienen lugar las políticas de ajuste recesivo monitoreadas por el FMI, con elevadísimos costos sociales como el desempleo, con tasas insospechadas hasta entonces, bajas de salarios y del poder adquisitivo.

Todas estas variables afectan al sistema de Seguridad Social agravando su desequilibrio financiero, al verse reducidos los ingresos genuinos, lo que conduce a una fuerte desvalorización de las prestaciones.

A comienzos de la década de los noventa Argentina completó la unificación, modificó en varios aspectos el sistema anterior y creó a su vez un sistema mixto que combina prestaciones básicas y uniformes con prestaciones regidas por la capitalización individual.

En 1996, en Uruguay se pone en vigencia la reforma estructural que implementa, al igual que en Argentina pero con algunas diferencias, un sistema mixto que se conforma con un régimen de reparto y uno de capitalización individual.

Por último, los diagnósticos que indujeron las reformas estructurales de los sistemas de seguridad social de América Latina son claramente coincidentes:

- a) Multiplicidad de regímenes, algunos especiales y con mayores privilegios.
- b) Baja o nula cobertura para los sectores más empobrecidos.
- c) Descenso de la relación entre aportantes y beneficiarios como producto del envejecimiento poblacional, el crecimiento del desempleo, etc.
- d) Evasión y mora en las cotizaciones.
- e) Débil relación entre contribuciones y beneficios.
- f) Poca eficiencia y falta de transparencia en la gestión.
- g) Cargas sociales elevadas que afectan la competitividad de las empresas.

Merece ser destacado, también, que estas reformas no estuvieron ajenas a los procesos políticos-sociales, por lo que el diseño final de estos regímenes resultó ser más bien el producto de los condicionamientos políticos antes que por verdaderos análisis en la materia.

“Por otro lado, varios países han debido incluir la reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones y la estructura de los mismos como parte de los compromisos financieros internacionales, lo que evidentemente ha reducido el margen de equilibrio entre los objetivos sociales y los objetivos económicos y naturalmente han ubicado los procesos de reforma con mayor responsabilidad en los ministerios de finanzas, economía o en ministerios creados ex profeso, que en los ministerios de trabajo o de previsión social, o en las propias instituciones de la seguridad social” (Bonilla García y Conte-Grand, 1997).

El caso argentino

Antecedentes históricos

A comienzos del Siglo XX las demandas sindicales, aún con ciertas conquistas obtenidas, no lograron modificar la posición del Estado frente a la cuestión social, sino que se inicia una lenta incorporación de sus demandas y cuando ello ocurría, era porque existía la clara intención de prevenir conflictos.

El régimen previsional argentino tiene sus orígenes en 1904 con la creación de la caja de Previsión para Empleados Públicos.

El régimen oligárquico no es capaz de responder a las demandas de los crecientes sectores medios y trabajadores urbanos que comienzan a tener una mayor participación y organización, sobre todo a partir de la Ley Sáenz Peña, de 1912, de ampliación de la base electoral.

Esta situación comienza a forzar un cambio en la relación entre Estado y Sociedad. El Estado tendrá un accionar intervencionista y conducirá el proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, incorporará a los cuadros de las clases medias a sus principales estructuras administrativas; regulará las relaciones laborales y comenzará a crear los programas de protección de los sectores trabajadores.

Hasta 1954 se irán creando Cajas Previsionales distinguiéndose por diversas actividades. Estos regímenes poseían las características que presentan los seguros sociales, es decir, obligatoriedad, profesionalidad y prestaciones proporcionales a las remuneraciones.

La base de su financiamiento se realizaba por aportes personales y contribuciones patronales sobre la nómina salarial. El régimen financiero era ejercido por cada Caja en forma autárquica y funcionaban bajo el modelo de capitalización parcial colectiva.

Si bien una alta concentración urbana y un aceptable nivel de industrialización (lo que facilita la organización y homogeneización de los sectores trabajadores con una fuerte

sindicalización), resultan ser las condiciones que, generalmente, permiten la construcción de un sistema de protección social con características distributivas; en el caso de Argentina, aún contando con dichas condiciones, la protección social como parte del proyecto estatal se producirá tardíamente con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Desde allí, a partir de 1943, se buscó el apoyo sindical para propiciar el desarrollo industrial e inducir la reproducción social, con la incorporación de los sectores trabajadores.

Esta etapa, que denota una ciudadanía incluyente regulada, se caracteriza por la creación de nuevos beneficios, la ampliación de la cobertura, la adopción de la modalidad de reparto puro y el intento de articular, a través del instituto Nacional de la Previsión Social, los distintos regímenes estructurados por categorías ocupacionales.

La redefinición de la relación entre Estado y Sociedad, dotaba al Estado de mayor autonomía y legitimidad para emprender el proyecto de desarrollo por sustitución de importaciones, asignándole un rol interventor (el cual no estuvo exento de contradicciones), que impactaban en el Sistema de Seguridad Social.

“La fragmentación de la política social por categoría ocupacional, como base de sustentación del peronismo, impidió que el gobierno alcanzase la unificación y uniformización del sistema, retornando a la situación anterior de autonomía de las cajas después de algún tiempo. Poco antes de caer, el gobierno peronista sancionó una ley que reglamentó con carácter general del régimen de prestaciones, el cálculo de los beneficios y los requisitos de calificación en el último intento de neutralizar las presiones corporativas.”(Fleury, 1997: 253).

Hacia finales de la década de los cincuenta, luego del derrocamiento del régimen peronista por la revolución libertadora (1955) y posteriormente con la asunción de Frondizi (1958-62), se adopta el modelo desarrollista inspirado en las concepciones cepalinas, que instrumentan el planeamiento, regulación y control de inversiones, estimulando el ingreso de capital extranjero.

Bajo el modelo desarrollista, la política social se inscribe como un subproducto del crecimiento económico. Esta nueva concepción de la política social, sumada a la inflación, la evasión y el desvío de fondos, por parte del Estado, para financiar otros gastos comienzan a impactar en el Sistema de Seguridad Social conduciéndolo a un desequilibrio financiero que lo tornará deficitario en el futuro.

Los conflictos políticos comienzan a agudizarse y se diversifican los intereses de los sectores dominantes impidiendo articular un proyecto hegemónico de poder, produciendo lo que algunos autores y analistas políticos denominaron el “empate hegemónico”. Al mismo tiempo, las contradicciones se profundizan con nuevos actores en la escena política (el sindicalismo de corriente clasista, fracciones radicalizadas del movimiento peronista, organizaciones armadas, gobierno militar), que signan un período prolongado de prácticas políticas autoritarias.

El sistema sufre una reestructuración administrativa con la reglamentación de los regímenes para trabajadores en relación de dependencia y para trabajadores autónomos a partir de 1969 con las Leyes N° 18.037 y 18.038. De esta manera, en 1970 se logra la unificación normativa, administrativa y financiera del sistema con la reducción de trece a tres el número de Cajas de jubilaciones: La Caja Nacional de Previsión del Estado y Servicios Públicos, la de Industria Comercio y Actividades Civiles y la de Trabajadores Autónomos.

Al retornar el peronismo al poder, en 1973, propone un pacto social que induzca a un proceso de concertación social. Como parte de dicho pacto se elabora un programa de Seguridad Social, que incluye el mejoramiento de los beneficios, la incorporación de los trabajadores rurales, la extensión de servicios asistenciales a las pensiones no contributivas, el

aumento de las contribuciones patronales y la flexibilidad en los requisitos de acceso a los beneficios.

Pero sin embargo, “las medidas propuestas en este programa, apuntando a la creación de un sistema único de Seguridad Social y disminuir la discrepancias, no fueron implementadas, siendo que la vuelta de las organizaciones corporativas a la gestión del sistema acabaron por incrementar los privilegios.” (Fleury; 1997: 269).

Con el fracaso del pacto social y la irrupción de la dictadura militar en 1976, se trata de desterrar el modelo industrializador – desarrollista y suplantarlo por uno de corte neoliberal.

En este nuevo período, el énfasis está puesto en la hegemonía del sector financiero, relegando al Estado a cumplir un rol subsidiario respecto del mercado. Con brutales mecanismos represivos se excluye a los diferentes sectores sociales de la toma de decisiones en la esfera estatal y se restringe la ciudadanía al eliminarse las libertades políticas y civiles.

Aún frente a este cuadro de situación, la Secretaría de Seguridad Social mantuvo una relativa autonomía que le facilitó una mejor negociación frente al Ministerio de Economía. Así se operaron una serie de cambios como la eliminación de la contribución patronal que fue sustituida y equiparada por el Impuesto al Valor Agregado.

Al mismo tiempo, el índice de cobertura aumentó en el período 1975 – 1983 en el orden del 50 por ciento. No obstante, el grado de evasión creció considerablemente y disminuyó el valor real de los beneficios.

Ya en momentos de la transición democrática comienza un proceso donde el equilibrio financiero del sistema se encuentra jaqueado como producto de la evasión, las tasas de inflación y el fuerte desvío de fondos hacia otros menesteres.

La crisis se agudiza al punto de que la mayoría de los beneficiarios ven reducidas sus prestaciones hasta alcanzar los valores de los haberes mínimos. Producto de ello, los beneficiarios recurren a la justicia, demandando al Estado por movilidades adeudadas.

El Poder Ejecutivo declara la Emergencia Previsional, que frena la posibilidad de entablar juicios contra el Estado (en una clara restricción de los derechos civiles) e instituye nuevos impuestos a los combustibles y tarifas telefónicas para financiar el sistema

En 1990, se crea el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) como organismo de aplicación, en tanto que las facultades políticas están en la Secretaría de Seguridad Social.

En 1991 el INPS se cierra y se crea el Sistema Único de Seguridad Social, la Contribución

Única de la Seguridad Social y la Administración Nacional de Seguridad Social. A partir de aquí se unifican los distintos programas que forman parte de la Seguridad Social.

Ya en 1994, con la promulgación de la Ley N° 24.241, entra en vigencia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que establece un sistema mixto que se compone por un régimen público de reparto y por otro de capitalización individual con administración privada.

Todos los trabajadores deben ejercer su opción por el tipo de régimen que prefieren. La opción se realiza por única vez para el caso de los trabajadores que elijan el régimen de capitalización. Los trabajadores que no hagan uso de la opción quedan comprendidos dentro de este último régimen.

El financiamiento del sistema se realiza por las contribuciones patronales, hasta un tope del salario y por las afectaciones específicas del Estado que se canalizan hacia el régimen público, más los aportes personales de los trabajadores, también hasta cierto tope del salario, que se destinan al régimen por el que hayan optado incorporarse.

Los requisitos para acceder al beneficio son los de poseer 30 años de servicios con aportes y la edad de 60 y 65 años para mujeres y varones respectivamente.

Por último, el beneficio se compone por tres prestaciones: a) Prestación Básica Universal (PBU), b) Prestación Compensatoria (PC), en reconocimiento a los años de servicios con aportes previos a la reforma y c) la Prestación a la Permanencia (PAP), si se optó por el régimen público, o bien, d) Jubilación Ordinaria (JO), para quienes optaron por el régimen de capitalización.

Análisis comparativo de los casos estudiados (reformas estructurales)

Las reformas económicas de los países analizados han propulsado nuevos regímenes de Previsión Social que debían evolucionar de manera acorde a la transición del proceso de ajuste económico.

Los cuestionamientos a los sistemas anteriores se centraron en el alto grado de estratificación dado por los seguros sociales que cubrían a los diferentes grupos distinguidos por categoría ocupacional y que, en muchos casos, permitían exacerbados privilegios para ciertos colectivos. Estas críticas, que enumeramos recientemente al final del primer apartado, son válidas e incluso, algunas, en gran parte compartidas. Pero paradójicamente, las reformas estructurales de los países estudiados no han subsanado en nada estos postulados. Veamos:

A) La multiplicidad de regímenes no se ha eliminado, algunos considerados especiales o de privilegio han desaparecido pero no el de los grupos con mayor capacidad de presión y poder (ej. Legisladores, Jueces, etc.) Las Cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y Policiales, han quedado al margen de las reformas.

B) Los sectores que originalmente se hallaban excluidos, lo siguen estando (cuentapropistas, sector informal, sectores agrícolas, amas de casas, etc.). Es más, su exclusión se ha profundizado. En lo único que operaron los procesos de reforma fue en la incorporación voluntaria de estos sectores. “La posibilidad de acceder voluntariamente al sistema es un elemento que ya existía en todas las legislaciones por lo que su señalamiento como novedad es cuestionable.”(Bonilla García y Conte-Grand, 1997).

C) La relación aportante/beneficiarios se ve agravada, por los factores ya señalados como el envejecimiento poblacional y desempleo, y además por la creciente y fuerte tendencia a la baja cobertura que se refleja en la disminución de afiliados cotizantes.

D) La evasión y la mora se ha profundizado por el trabajo en negro y también por la retención de aportes no transferidos a los entes recaudadores generando deudas que luego, generalmente, son saldadas con bonos estatales adquiridos en el mercado bajo la par y tomados a su valor nominal.

E) La relación contribuciones/beneficios se debilita aún más, en tanto se siguen reduciendo contribuciones patronales y eliminando, de este modo, ingresos genuinos de la Seguridad Social, debiéndose implementar e incrementar impuestos para destinar al pago de prestaciones.

F) La gestión, más que ineficiente se ha convertido en ineficaz, producto de las tareas que debe asumir el Estado como la recaudación y la gestión, y en algunos casos a costo cero para las administradoras privadas, lo que encubre una transferencia de recursos. Por otra parte, los costos administrativos en los regímenes de capitalización resultan ser más elevados. “Cabe señalar que los subsidios cruzados se están efectuando a favor de las administradoras y no a favor de los participantes. Considérese, por ejemplo, un participante con un salario de 100 pesos y otro con un salario de 1.000 pesos. Si la comisión se fija fundamentalmente como porcentaje del sueldo, la ley vigente exige cobrarle al asegurado 10 veces más por concepto de comisión que al primero. Sin embargo, el costo para la Administradora evidentemente no será 10 veces superior y aumentará substancialmente sus márgenes de utilidad mientras más

participantes de altos salarios tenga. Esto discrimina, evidentemente a los trabajadores de salarios más bajos.” (Bonilla García y Conte-Grand, 1997: 23-24).

G) Está claramente demostrado que las cargas sociales no afectan la competitividad de las empresas. De hecho se han reducido fuertemente y la problemática del desempleo no mejoró, peor aún, se agravó. Esta reducción además no se implementó en las empresas competitivas solamente, sino que se generalizó. El tema es muy controvertido, pero existen dos formas de transferir las contribuciones patronales: una es hacia precios, lo que afectaría la competitividad, o bien, transfiriéndolas al trabajador, neta relación capitalista de plusvalor, que algunos analistas denominan salario diferido.

Distintas posturas en los debate sobre las reformas

Si bien en los momentos previos a las reformas pueden visualizarse distintas posiciones frente a los proyectos originales, elaborados por los poderes ejecutivos de los países estudiados, podríamos afirmar que la situación se tornó en una fuerte polarización final entre capitalización vs. reparto.

“[...] el debate en torno a la reforma de la seguridad social se ha polarizado de tal manera que hay una gran incompreensión entre los copartícipes sociales que, por un lado, defienden la completa privatización de los sistemas y, por otro, los que quieren mantener los sistemas públicos de seguridad social.” (Lagares Perez, 1997).

Llamativamente, en el caso de Chile esta oposición partió principalmente del gobierno militar.

“Pero el silencio fue roto por un coronel, para disparar desde otro frente con artillería pesada, dirigida tanto sobre el proyecto como en mi contra. –Quiero saber, señor ministro, dónde existe un régimen previsional como el que usted quiere implementar en Chile, utilizando el poder, la popularidad y además el prestigio de las fuerzas armadas de su gobierno. Yo me pregunto ¿cómo se atreve... cómo es posible que se esté comprometiendo al régimen militar en un experimento tan incierto y tan discutible como esta reforma?” (Piñera, 1991: 103).

Derecho de opción por el tipo de régimen

Tanto las reformas de Argentina y Uruguay que estructuraron regímenes mixtos, como la de Chile que impuso uno de capitalización, promocionaron sus nuevos modelos con la opción que debían efectuar los afiliados. Esto suele ser entendido como un derecho que se agrega a la legislación previsional.

Analizada las normativas correspondientes a este punto en cada caso nacional, sumada a la bibliografía recolectada sobre la materia y las consultas realizadas a los informantes claves, nuestra conclusión es que la opción por el tipo de régimen en que se quiere cotizar antes que ser un derecho incorporado es una restricción de los derechos de la ciudadanía.

Porque entendemos que la intención de conducir a los afiliados hacia el régimen de capitalización quedó clara, por ejemplo, con la indiscutible inducción en los casos de Chile y Uruguay, con aumentos indirectos de salarios.

“[...] si el trabajador opta por el nuevo sistema tendrá, sólo como consecuencia de su traslado, un alza real en su remuneración neta del doce por ciento. Por cierto, esto permitirá al trabajador no sólo aumentar su nivel de vida, sino también realizar ahorros voluntarios en su cuenta individual que mejoren sus perspectivas de la jubilación.” (Piñera, 1991: 168).

“En el Nuevo (régimen) hay gente que está cautiva e inclusive quienes podían optar tenían la posibilidad de obtener una mejora en el cálculo de su beneficio si optaban por el nuevo régimen. Por ejemplo la

prestación se multiplicaba por 1,5% y podían optar (por destinar) hasta la mitad (del aporte) para el básico y la otra mitad para el complemento. [...] Cuando se hace la reforma el 85% de los afiliados al Banco de Previsión Social de Uruguay estaba por debajo de los \$5.000. Por lo tanto, a ellos no los afectaba tanto. Pero qué sucede. Que se agrega el artículo 8 (a la Ley N° 16.713) que implementa una incentivación para que la gente se traspasara a la capitalización, por lo que ninguno creía que perdería y pensaban que podían ganar.” (Adolfo Aguirre Bayley; entrevista).

Merece destacarse para estos ejemplos que la opción tiene un límite en el tiempo ya que en ambos casos sólo podían optar quienes ya estaban afiliados al sistema previsional, es decir, los nuevos ingresantes no tienen posibilidad de optar y son incorporados al nuevo régimen. Y en el caso de Uruguay lo podían hacer sólo los mayores de 40 años.

La modalidad en que se debía ejercer la opción para el caso de Argentina, tiene una lógica invertida: quien no hace uso explícito de la opción, es considerado como indeciso y queda comprendido dentro del régimen de capitalización.

Desde nuestro parecer, no es posible entender que alguien, aun por falta de participación, se postule indeciso ante un derecho a ejercer, máxime cuando la opción tiene el carácter de obligatoria. Desde este punto de vista, la no-participación como la indecisión son resultado de la desinformación y por lo tanto ésta inhibe el derecho a dicha opción.

Si la opción es un derecho, el no-ejercicio del mismo no debería afectar en nada la situación de revista hasta la efectivización de la misma. Si lo hace por definición (esto es, que quien no opte quedará comprendido en el régimen de capitalización), estamos frente a una clara inducción antes que a un derecho.

Nuestra opinión, al respecto, es que no sólo el Estado restringe el derecho al no brindar la suficiente y necesaria información para ejercer la opción, sino que además abandona la función protectora.

El invertir la lógica de la opción es una clara señal de un Estado parcial en la que juega su intención a favor del régimen de capitalización. Vale decir que, si la Seguridad Social es una institución estatal protectora de ciertas contingencias, nadie debería dejar de permanecer en esta esfera hasta tanto no haga explícita su opción por el régimen de capitalización.

Reforma por imposición

La restringida posibilidad de participación de la sociedad, aunque enmascaradas en el ficticio juego parlamentario ha quedado evidenciada, entre otros ejemplos, por la falta o distorsión de información necesaria y suficiente; la inhibición del plebiscito en el caso de Uruguay; el limitado acceso a los medios de comunicación de los sectores opositores, etc.

“Se convocaron a distintos actores, mesas de jubilados, compañías de seguros, partidos políticos, lo que sí, que la consulta se limitó al parlamento, no hubo una convocatoria más amplia.” (Aldo Isuani; entrevista).

Por último, el grado de imposición que registraron las reformas también resulta evidente, ya sea por condicionamientos de organismos crediticios (BM; BID; FMI), como en la misma percepción de los participantes cuando expresan que esta reforma se debía hacer sí o sí y que políticamente no había posibilidad de otro modelo.

“La imposición de estos sistemas en América Latina se ha caracterizado por varias coincidencias: la falta de información, de consulta a la ciudadanía, de debate. Ya sea en los gobiernos democráticos, dictatoriales o autoritarios. Impuestas por leyes o decretos, o la combinación de ambos, junto a otros hechos.” (Murro, s/d).

“Cuando vos escuchas a los propios hacedores de la reforma que dicen: -en realidad los problemas de la reforma son porque salió mal. La pregunta que cabe es: ¿para qué la sacaron?. Esto prueba que había una decisión política tomada; había que sacarla como fuera.” (Rubén Lo Vuolo; entrevista)

“También se puso sobre la mesa que esta era una reforma que iba a venir sí o sí, el hecho era tratar de mejorarla y hacerla lo más potable posible, que saliera por ley y no por decreto.” (Alfredo Gamieta; entrevista).

Tensión entre ampliación y restricción de los derechos de ciudadanía.

De acuerdo con la información recogida, su transformación en datos y el estudio realizado, estaríamos en condiciones de sustentar las explicaciones a los interrogantes y a la premisa central que motivaron nuestra investigación

El grado de desarrollo de la ciudadanía que se establece en la dinámica histórica de la relación Estado/Sociedad, define el tipo de política social, su alcance y los actores sociales que involucra.

Y a su vez,

El carácter con el que se implementan y reglamentan estas políticas refleja la relación de fuerzas que entablan los actores involucrados (dirigentes políticos, burocracia estatal, sindicatos, empresarios, beneficiarios, etc.), ampliando o restringiendo los derechos de ciudadanía.

La primera parte de la premisa creemos que quedó expresada y sustentada con la evolución histórica de la previsión social que reconstruimos para cada caso nacional en el trabajo original y sintetizada en este artículo.

Allí, observamos que desde principios del siglo XX comienzan a expandirse los derechos de ciudadanía, en los momentos en que se modifica la relación entre Estado y Sociedad. Donde la forma del Estado Nación se consolida y la cuestión social es tomada como base para su legitimación, incorporando a nuevos sectores sociales a la escena política y social.

Esta nueva relación Estado/Sociedad, caracterizada por el patrón de desarrollo impulsado por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, permite un mayor desarrollo de la ciudadanía, pero, sobre todo por la expansión de los derechos políticos.

Así, entendemos, que la ampliación de los derechos de ciudadanía, a través de la nueva relación entre Estado y Sociedad, que llamamos ciudadanía incluyente regulada, marcó un patrón en los sistemas de previsión social, caracterizado por una estructura fragmentada en una multiplicidad de instituciones, con distintos parámetros de funcionamiento en lo atinente a la recaudación, concesión y cálculo de beneficios, para las diferentes categorías ocupacionales, relacionados a la capacidad de negociación y presión de cada sector.

Posteriormente, al resquebrajarse la lógica estado-céntrica, a partir de la década de los '70, como producto de la crisis petrolera en el contexto internacional y la crisis fiscal e inflacionaria en el plano local, tiene lugar una crisis sistémica de conducción estatal y de representación donde el Estado pierde la capacidad de regular el conflicto.

En este nuevo contexto, la relación entre Estado y Sociedad va a encaminarse hacia el intento de reposicionarse en el escenario internacional articulando una nueva visión sobre la cuestión social.

El desmantelamiento del viejo modelo impacta negativamente en las políticas sociales, en tanto se requiere reducir el gasto público. De este modo, las áreas sociales del Estado comienzan a perder capacidad de gestión y en el plano sectorial esto se traduce en intentos reformistas en materia de Seguridad Social.

De esta manera, el nuevo patrón de acumulación estará dirigido a favor del capital financiero, transnacionalizando la estructura productiva, en tanto que la cuestión social es atendida desde una postura meramente técnica y eliminando la representación y organización

de las demandas sociales, suprimiendo la ciudadanía política y restringiendo la ciudadanía social, imprimiendo de esta manera una suerte de ciudadanía excluyente regulada.

La segunda parte de nuestra premisa también puede ser explicada a través de los ejemplos históricos expuestos a lo largo del trabajo original para el caso de Argentina, que reproducimos sintéticamente:

En la ley 10.650 que crea la Caja de Jubilaciones para Empleados Ferroviarios es posible apreciar que por un lado, se brindan derechos sociales mientras que, a través de su artículo 11, se restringen los derechos políticos al prohibirse el derecho a huelga de este sector.

La ley 24.347, llamada “de Solidaridad Previsional”, restringe los derechos a entablar juicios contra el Estado en función de deudas previsionales.

Como otros ejemplos de esta tensión pueden señalarse la opción por el tipo de régimen que implementaron las reformas estructurales y que en párrafos anteriores de esta sección ya hicieramos lugar. También la ampliación de la cobertura que protagonizaron los regímenes previsionales de los países estudiados hasta alcanzar índices de casi universalidad. Pero aún cuando haya sido significativa la expansión de la cobertura, siempre guardó una forma contractual ligada a la incorporación al mercado formal de trabajo y al carácter contributivo de los regímenes previsionales, que los estructura bajo el modelo de Seguro Social.

En este punto, y como producto de esta investigación, deducimos que la previsión social bajo estas formas de seguro social lleva intrínseca una tensión entre los derechos de ciudadanía. Esta tensión que observamos, entendemos que se produce entre la enunciación “universalizadora” de los derechos previsionales y el ejercicio individual de los mismos. Trataremos de ejemplificar esto:

Las leyes genéricas en materia previsional establecen su alcance para todos los trabajadores que aportan a la Seguridad Social etc..., los que tendrán derecho a determinados beneficios. Pero luego, por las características propias de cada actividad (tareas penosas, envejecimiento prematuro, etc.) se incorporan regímenes especiales, algunos más privilegiados que otros, que se vuelven más o menos corporativos, inhibiéndose así el camino hacia la universalidad.

Esto determina una configuración de los sistemas previsionales altamente estratificada que culminan otorgando ante las mismas contingencias derechos desiguales, para algunos sectores de manera más amplia y para otros en forma restringida, lo que dependerá de la capacidad de presión y negociación de cada uno de estos sectores.

A modo de síntesis

¿El tipo de ciudadanía alcanzado permite ser observado en las políticas de previsión? Y a su vez, el interjuego entre ampliación y restricción de los derechos de ciudadanía ¿se da de manera homogénea para los beneficiarios de estas políticas?

En forma sintética podemos decir que sí, que el tipo de ciudadanía alcanzado es posible visualizarlo en las políticas de previsión, en donde se observan los tres tipos de derechos. Pero cabe la salvedad de que la ciudadanía social sólo se cumple de manera contractual, esto es, relacionada al mercado formal de trabajo. Por lo tanto esto hace que su ejercicio pleno este fuertemente condicionado por la variable empleo.

En cuanto al interjuego entre ampliación y restricción de los derechos de ciudadanía, los mismos revisten una forma heterogénea para los beneficiarios de estas políticas. Resultando de esta manera que el grado de ejercicio efectivo de los derechos tengan una forma diferencial para los distintos actores sociales beneficiarios de los mismos.

Ahora, si bien es cierto que podemos observar los derechos de la ciudadanía para ciertos sectores, debemos entender que los mismos no alcanzan a toda la sociedad y que la Previsión Social en Argentina como en el caso de los países objeto de este estudio, en sus casi ya cien años de historia, nunca fue implementada ni estructurada sobre esta lógica.

“Otro punto importante es que la Seguridad Social nunca estuvo estructurada sobre la lógica de la ciudadanía. Es decir, que estuvo basada en la lógica de las contribuciones. Es una lógica bismarkiana. La preocupación bismarkiana no es por la ciudadanía; esta sería la preocupación de Beveridge, keynesiana en todo caso y de ahí al surgimiento de la Salud Pública, etc. Yo diría que paradójicamente, recién en esta última reforma (Decreto N° 1306/2000) es donde se incorpora la noción de un beneficio no relacionado a la contribución del sistema. Es decir, comenzaría a haber, por primera vez, una lógica ciudadana en el campo de la seguridad social.” (Aldo Isuani - entrevista).

De ahí que su forma se restrinja al Seguro Social, más allá de haber ampliado su cobertura, sin devenir por ello en Seguridad Social.

Pero tratemos de responder con el mismo esquema que desarrollamos en el trabajo, es decir, en los tres momentos en que se producen cambios en las formas de Estado (Graciarena, 1984: 39-74)².

Estado Oligárquico

La previsión por ese entonces era casi inexistente ya que sólo accedían a algunas formas de pensión los jefes militares y los altos escalafones de la Administración Pública. No se requerían aportes previos y se obtenía luego de un cierto tiempo de servicios y en determinadas condiciones.

Las políticas de previsión, bajo la forma del Seguro Social, las podemos caracterizar a partir de 1896-1904 para Uruguay; 1904 Argentina; 1923 Brasil; 1924 Chile. De aquí en adelante los regímenes se irán expandiendo con la creación de nuevas Cajas distinguidas por categorías ocupacionales.

En el caso de Argentina, la más emblemática a los fines de nuestra hipótesis resulta ser la Caja de Jubilaciones para Empleados Ferroviarios que se crea en 1919.

Los intentos de creación de leyes de protección para la clase obrera datan desde 1912 y son impulsadas por la bancada socialista pero fracasan año tras año hasta la creación de esta caja en 1919.

Lo interesante es que los empleados ferroviarios reclamaban mejoras en las condiciones de trabajo y en los salarios y por ello se habían declarado en huelga afectando fuertemente a lo que por ese entonces resultaba ser el sector capitalista más dinámico del país. Dada esta situación el Estado impulsa la iniciativa de sanción de la Ley 10.650 que ofrece jubilaciones a este sector a cambio de que levantaran la huelga.

Esto que parecería ser una negociación, no es tal cosa porque la ley expresa textualmente en su artículo 11:

“los empleados u obreros que voluntariamente abandonen sus servicios o los presten de modo que se interrumpa o perturbe la continuidad o regularidad de la marcha de los ferrocarriles, serán considerados como separados del servicio y deberán ser substituidos, perdiendo todo derecho que hubieran adquirido a las jubilaciones, pensiones o retiros a que esta ley e refiere y a los aportes que hubiere hecho, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pudiera haber incurrido” (Flier, en prensa).

² “...sería más propicio entender estos cambios como crisis en las formas de Estado antes que como una crisis del Estado. En tanto esta última se da sólo cuando lo que está en cuestión es la matriz fundamental de dominación que le es inherente y sobre la que se constituye”.

A los fines de nuestra hipótesis podemos corroborar con estos hechos que si bien existe una ampliación de la ciudadanía al otorgárseles derechos sociales, al mismo tiempo existe una fuerte regulación que les restringe sus derechos civiles y en ciertos aspectos también los políticos.

Estado de Compromiso

En cuanto a las políticas sociales, éstas irán cobrando un carácter universalista. Se tratará de pasar de la forma del Seguro Social, en términos de previsión, a la idea floreciente de la Seguridad Social inspirada en Inglaterra con el Plan Beveridge.

A nuestro entender esto no se logra en primer lugar porque los programas de Seguridad Social, no evolucionan sobre la base de sistemas integrados sino de manera yuxtapuesta (se crean los programas de asignaciones familiares, accidentes de trabajo, pensiones y también diversos regímenes jubilatorios que brindan cobertura de manera diferenciada a los distintos grupos de trabajadores.) Y en segundo lugar, porque no se rompe con la figura del Seguro Social toda vez que el acceso a las prestaciones guarda una relación contractual y es sólo para aquellas personas que están incorporadas al mercado formal de trabajo y por categoría ocupacional.

En este sentido la política del Seguro Social no es en sí un programa para los pobres ni una distribución progresiva del ingreso, sino que resulta ser un programa destinado a asegurar y estabilizar los ingresos sin alterar la forma de distribución. En otras palabras, es un programa más bien contenedor y reproductor de la estructura social vigente hasta ese momento.

Para esta etapa consideramos que la hipótesis que nos hemos planteado resulta pertinente porque para Marshall el pleno desarrollo de la ciudadanía sentaría sus bases en las formas de un Estado de Bienestar liberal-democrático.

La existencia de esta forma de Estado la cuestionamos para el caso de los países latinoamericanos, porque entendemos que lo que se desarrolla es un tipo de Estado de Compromiso o más bien Tutelar, en la medida que intenta articular el binomio acumulación/legitimación incorporando a los sectores populares al mercado, de modo de prevenir su radicalización.

De esta manera, los conflictos sociales resultarán ser legítimos siempre que se expresen dentro del aparato estatal, así, el Estado dirigirá el proceso de modernización atrapando a la sociedad en su seno e inhibiendo el pleno desarrollo de la ciudadanía, aunque a veces la haya expandido.

Entonces, la forma contractual del Seguro Social responde a una idea de ciudadanía regulada a la que preferimos llamar ciudadanía incluyente regulada.

Estado neoliberal

En el plano de las políticas sociales, el intento de realizarlas como universalistas se cambiará por la idea de la focalización, lo que resulta ser tautológico ya que toda política social por definición va dirigida a una población objetivo. Y en este sentido detrás de esta idea de focalizar (para que el producto de estas políticas llegue a los pobres), se esconde la intención de selectividad que habilita el acceso a las prestaciones. Imponiéndose de esta forma, una suerte de ciudadanía excluyente regulada que se puede ejemplificar, en el caso de la previsión social argentina con los decretos que establecen la condición de aportantes regulares o irregulares al sistema de previsión. Una persona que aportó durante toda su vida laboral, por razones de desempleo no lo hace durante un tiempo establecido y sufre alguna contingencia de invalidez o

fallece y tanto esta persona como sus derechohabientes pierden sus derechos a percibir una jubilación por invalidez o bien una pensión por los que aportó.

También a través de la llamada Ley de Solidaridad Previsional que restringe el derecho a entablar juicios contra el Estado por parte de los beneficiarios por movilidades adeudadas en sus haberes. En la medida que enuncia que las costas del mismo correrán por cuenta y cargo del demandante sea cual fuera el resultado del litigio. Y si el mismo resultara ser favorable al beneficiario, la deuda se abonará en los tiempos y formas en que el Estado pueda destinar parte de su presupuesto para tal fin.

Otro ejemplo de restricción de derechos que podemos señalar es el de la limitada participación de la sociedad en los momentos de las reformas estructurales de la previsión social que sufrieron los países analizados.

Entendemos que la restricción de derechos es una forma de exclusión. *“Esto nos está hablando que la ciudadanía se redefine al compás de una sociedad donde ya el avance no es lineal. Uno marcaba la idea de los derechos civiles, luego los políticos y después los sociales y luego la cosa sigue... Y no, la cosa no sigue, vuelve para atrás. O sea, que mientras se sofistican ciertos derechos para algunos sectores de la sociedad, en el orden de retroceso se pierden ciertos derechos básicos que estaban garantizados en el pasado. Es decir, hay avance en el derecho de ciertas mujeres, de ciertos niños, de ciertos adolescentes, de ciertas minorías, pero otros sectores de la población no tienen derecho a nada.”* (Aldo Isuani - entrevista).

Es inobjetable la exclusión para aquellos que no recibirán ningún beneficio de la Seguridad Social, por no haber revestido como cotizantes, o que aún habiéndolo hecho quedaron fuera del mercado laboral y que sin embargo, siguen financiándola a través del pago de sus impuestos.

Queda claro entonces que no hay igualdad ante la Ley; violándose de esta manera los derechos ciudadanos.

Palabras finales

El Sistema Previsional Argentino puede ser descripto como un péndulo que va dos veces seguidas para el mismo lado.

Creo que la metáfora es muy buena para sintetizar la situación previsional de nuestro país. Primero porque a nueve años vista de la reforma estructural de 1994, estamos parados ante la misma discusión entre lo privado y lo estatal, o al menos, hay algunos sectores que sólo discuten eso.

Segundo, porque pensando la historia de nuestro país, de la que no está exenta la previsión social, en términos de continuidades y rupturas, el futuro inmediato se nos prefigura más como un nuevo reforzamiento de las continuidades antes que como un momento de ruptura.

Sobre el primer punto, puestos a escoger prefiero el reparto a la capitalización; pero puestos a pensar lo cierto es que el sistema mixto argentino, es injusto, excluyente y nada democrático, focalicemos ya en la capitalización o bien en el reparto. Y en tal sentido, la opción entre público y privado, aunque ésta se transforme en libre, es una falsa opción.

Sobre la capitalización sólo cabe mencionar que los fondos de los afiliados a este régimen fueron colocados en bonos estatales, lo que conducía inevitablemente a incrementar la deuda pública. Vale decir, el Estado volvió a percibir gran parte de los ingresos que ya percibía a costa de generar intereses. Amén de crear un fastuoso negocio para las Administradoras de estos fondos.

Si pensamos como el liberalismo clásico, en el sentido del mercado perfecto, deduciremos que a los individuos no se les ocurriría, racionalmente, invertir en bonos estatales

puesto que ello resultaría absurdo, ya que deberían pagar más impuestos a la hora de objetivar sus dividendos. Vale decir, que la brecha de las desigualdades sociales que se plasman en lo económico, es tan grande en la actualidad que ni el utilitarismo del liberalismo clásico les encontraría explicaciones racionales.

En este régimen, los afiliados no tuvieron la posibilidad de opinar y decidir, por ejemplo, acerca de la colocación de los fondos. Y también, muchos de ellos ignoraron durante bastante tiempo estar afiliados a una AFJP, revistiendo el carácter de indecisos.

En tal sentido, lo privado no significó ni significa solamente algo personal que corresponde al interés de cada uno. En tanto población cautiva, lo privado significa sobre todo, privo, desprovisto, desposeído; es decir, privado de voz, privado de presencia pública. Y en tanto tal, los afiliados a la capitalización no tienen rostro ni identidad y están lejos e ignorantes de la esfera de los asuntos comunes (Virno; 2003).

Por su parte, el Estado no fue neutral. Ni a la hora de instaurar la Ley 24.241 que, entre otras cosas, preveía un menú de opciones en que se incluían los bonos estatales, ni al tiempo que promocionó compulsivamente el traspaso de los afiliados al régimen de capitalización a través de una opción capciosa. Y aquí retomamos el punto de la falsa opción, puesto que la posibilidad de que los afiliados puedan regresar o volver a escoger el régimen de reparto no es garantía de que tengan una mejor jubilación a futuro, ya que este régimen es también injusto y tanto el Estado como el sector privado fueron cómplices a la hora de edificar esta reforma. Y como tales, mutuamente responsables de los siniestros efectos de la misma.

Sí es posible valorar la libre opción como la devolución de derechos conculcados. Pero, la misma no servirá de mucho sin una reforma que inaugure la seguridad social universal y democráticamente concebida por sus interesados directos.

La discusión actual parece seguir centrada en resoluciones econométricas y también sobre aspectos anacrónicos que ignoran la dinámica social y que terminan convirtiéndose en slogans antes que en variables, que como tales se transforman en el tiempo. De este modo quisiera detenerme en algunos puntos que considero herramientas útiles para reflexionar sobre esta discusión.

Mercado de trabajo

El mercado de trabajo ha sido señalado como la variable principal de la previsión social. En verdad, ésta fue la variable del Seguro Social, en tanto disciplinador de la fuerza de trabajo, para incorporar a la clase trabajadora a la dinámica de la sociedad capitalista. Entonces, no fue el trabajo en general quien financió la previsión sino una de sus formas específicas que es el trabajo asalariado. Como sabemos, hay una vasta producción bibliográfica que da cuenta de la desarticulación de la sociedad asalariada desde comienzo de los años 80, por ello, resulta incomprensible que varias de las propuestas para una nueva de reforma previsional, sigan atando sus ecuaciones al salario en lugar de hacerlo a los ingresos.

Otro problema central para la previsión es el alto grado de informalidad y desempleo y sumado a ello la contratación por locación de servicios, tan promocionada por parte del Estado.

Si partimos del supuesto de que fuera posible eliminar la informalidad y el desempleo, descubriríamos que la gran mayoría de los trabajadores serían independientes y contratados (monotributistas) y muchos de ellos con capacidad de transferir sus aportes a precios. Por todo ello, creo que deberíamos analizar seriamente si la variable empleo sigue siendo la principal para la previsión, dado que si lo es resultará injusto para los pocos trabajadores asalariados. Y más, como lo demuestran algunas investigaciones, serán los trabajadores que ya tengan empleo

los que conseguirán otro de mejores condiciones con mayor facilidad y luego los que tengan un menor tiempo como desempleados. Vale decir, que para los muchos, con largo período de desempleo, la previsión, aunque reformada, seguirá siendo injusta y no lograrán incorporarse a la Seguridad Social en el corto plazo. Y así estaremos en condiciones de repetir los vicios reformadores de nuestra historia previsional, en el sentido de que ellos, generalmente, concluyeron en ciertas mejoras para algunos de los sectores ya incluidos. Entonces, aunque se anuncie el intento de aumentar la cobertura, lejos se está de convertirla en universal.

Envejecimiento poblacional

Otra de las variables a la que se le imputa un impacto negativo en la previsión social es la del envejecimiento poblacional. Dinámica que se registra por una disminución en las tasas de mortalidad y natalidad y una creciente expectativa de vida. Este efecto se refleja en una desequilibrada o poco adecuada relación aportante/beneficiario, que también se ve afectada por el desempleo y la informalidad.

Demográficamente esto es muy claro. El problema es que los expertos previsionales formulan esto como una Ley natural que se nos impone trágicamente. Y si así son las cosas, pues llegará el momento en que no habrá jóvenes ni adultos para sostener a los viejos y por ende no habrá previsión posible.

Si bien la dinámica demográfica es prácticamente irreversible en el corto y mediano plazo, lo curioso es que no se conocen, al menos públicamente, trabajos oficiales que la analicen y propicien las políticas de cambio a largo plazo. En términos previsionales generalmente, con intensión resolutiva y de un modo simplista, se echó mano a aumentar las edades de retiro y a incrementar los años de aportes, derivando la más de las veces en lo contradictorio que resulta ser el sentido compulsivo de dicho requisito que se conforma más como una prerrogativa de la patronal, antes que como un derecho de las personas para alcanzar una prestación.

Asimismo, se interpreta que el envejecimiento poblacional es igual en todas partes y no se comprende que éste es diferencial por distribución geográfica o por estrato social por ejemplificar simplemente en estos dos tópicos.

Solidaridad Intergeneracional

La solidaridad intergeneracional es otra de las banderas irrenunciables en materia previsional. Pero aún a riesgo de cometer un sacrilegio me permitiré cuestionarla por injusta y generadora de nuevas desigualdades. Tema que se encuentra muy en boga en los países centrales y especialmente en Inglaterra.

Diferenciándome de los jóvenes neothatcherianos, que plantean que la divisoria social que antes se daba entre pobres y ricos en el futuro cercano estará marcada por la de jóvenes y viejos, creo que mereceríamos realizar el esfuerzo de reemplazar la solidaridad intergeneracional por la social.

En el marco del envejecimiento poblacional, que señaláramos anteriormente, no tendremos que esforzarnos mucho para comprender que si así las cosas, nuestros hijos deberán imponer más para sostener a los viejos que aportaron menos y prolongan su vida. Y a su vez, aún más sus hijos respecto de ellos. Este es el sentido injusto de la solidaridad que pretendemos seguir sosteniendo en positivo para con nuestros mayores, pero en negativo para con nuestros sucesores. En tanto que la desigualdad está señalada por el decrecimiento, hasta límites indignos, de las prestaciones para los ancianos y el escalonado esfuerzo contributivo de los jóvenes sumado a la incertidumbre de lograr acceder a las prestaciones en su momento.

Para finalizar, entiendo que entre el Estado y el mundo privado falta el espacio público, que no se logra con el mero juego de la democracia sino con la democratización. Discusión que nos atraviesa desde la consolidación del Estado de 1880 hasta nuestros días y aunque parezca exceder el marco de las políticas sectoriales, como la que nos toca tratar aquí, en ellas también se encuentra la disputa por acceder a la toma de decisiones.

La sociedad percibe que ante las desigualdades sociales crecientes el Estado pareciera reaccionar con resignación y que en lugar de aplicar políticas justas y equitativas en materia previsional, pareciera pedirle a ésta que abandone su aspiración de igualdad. Mensaje negativo y, por cierto, de renuncia al contrato social que pasa por subordinarse a lo económico y mero juego de deshojar la margarita otorgándole a la gente lo que le depare el último pétalo: nada, poco o demasiado.

“Los derechos sociales, ya no pueden comprenderse únicamente como derechos a percibir o como derechos pasivos a la indemnización. Hay que ir más lejos, salvo que nos contentemos con un vasto dispositivo de asistencia en lugar de una participación de todos en la vida social” (Fitoussi y Rosanvallon; 1997).

Para combatir la exclusión habría que pensar en el derecho de integración que va más allá del derecho social porque procura la utilidad social. El derecho a la integración otorga ciudadanía activa y no considera a los individuos como personas a las que hay que asistir. En otras palabras, se afirma no solamente el derecho a vivir, sino al de vivir en sociedad.

La actual crisis social y de representación afecta al sistema de previsión social presagiando su contundente colapso. Se nos impone, así, ante ella, encontrar respuestas creativas basadas en fuertes compromisos.

Creatividad para alcanzar verdaderos sistemas universales y el compromiso de asumir frente al autismo economicista del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que la previsión, como política social, es una herramienta formidable de distribución del ingreso.

A la luz de posibles nuevas reformas en la materia, la historia nos brinda la oportunidad de crear la esfera pública, distinguiéndola de la Estatal, para democratizar la gestión y la toma de las decisiones, permitiéndonos formular políticas previsionales universales y equitativas, basadas en los derechos de ciudadanía.

Bibliografía

Acuña, Carlos y Smith, William: “La lógica política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en *Desarrollo Económico*; Vol. 36; N° 141, Buenos Aires, abril-junio 1996.

Agostinis, Ssílvia y Fiscella, Sergio, 1997; “El carácter universalista de las políticas sociales”; *II Jornadas internacionales: Las políticas sociales en los umbrales del Siglo XXI*; Centro de Estudios Avanzados – UBA; mecanografiado.

Alonso, Guillermo V.: *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*; Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2000.

Andrenacci, Luciano: “Ciudadanos de Argirópolis”; en *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, N° 7, invierno de 1997; Buenos Aires, invierno de 1997, pp. 115-146.

Ansaldi, Waldo: "Gobernabilidad democrática y desigualdad social", en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año 5, núm. 9, Santa Fe, segundo semestre 1995, pp. 9-35. Publicado también en *Leviatán*, II Época, n° 70, Madrid, Invierno 1997, pp. 95-121.

Arellano, José Pablo M.; “Una mirada crítica a la reforma previsional chilena de 1981”; en *Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-84*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1985. Banco de Previsión Social: *Ley N° 16.713. Modificativas y Decretos Reglamentarios con Índice Temático – Analítico*, Segunda Versión, Montevideo, 1998

Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado...

Sergio Fiscella

Banco Mundial: *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento; informe sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Banco Mundial, Washington, D.C., octubre de 1994.

Beattie, Roger y McGillivray, Warren: *Reforma de las pensiones una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin Crisis*; Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social; en www.redsegsoc.org.uy.

Bertranou, Fabio y Rofman, Rafael (Coordinadores): *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, Número 4, abril de 2001. Número dedicado a la previsión social en Argentina, Brasil y Chile.

Beveridge, William: *Las bases de la Seguridad Social*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1987.

Blackburn, Robin: “Volver al Colectivismo: la Nueva Economía Política de Fondos de Pensión”, en *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política*, volumen 5, N° 12, Buenos Aires, abril 2000, pp. 63 – 80.

Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo: *Las Reformas de los Sistemas de Pensiones en América Latina: Crónica y Reflexiones*; Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Equipo Técnico Multidisciplinario de Santiago, 1997; en www.redsegsoc.org.uy.

Borón, Atilio: “Democracia y Ciudadanía”; en Silvia Gaveglia y Eduardo Moreno (comps.), *Desarrollos de la Teoría Política Contemporánea*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1996, pp. 59-80.

Calderón, Fernando y Santos, Mario R. dos: *Sociedades sin atajos*; Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995.

Calderón, Fernando: “Derechos Humanos, Ciudadanía y Desarrollo Humano”; en *Socialis Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 1, Buenos Aires, octubre de 1999, pp. 75 – 92.

Campione, Daniel: “La reforma del Estado como cuestión política”, en *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política*, Vol. 2, N° 4, Buenos Aires, agosto 1997.

Cardoso, Fernando Henrique: “La sociedad y el Estado”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, número 5ª, Madrid, enero-junio 1984, pp. 25-36.

Carvalho, José Murilo de: *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*; Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995.

Cavarozzi, Marcelo: “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”; en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época; N° 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid., octubre-diciembre 1991

Central Única de Trabajadores de Brasil: *Elementos para una nueva Previsión Social*; Montevideo, julio de 1998; en www.redsegsoc.org.uy.

Central Unitaria de Trabajadores de Chile: *Visión de Los trabajadores chilenos de la administración privada de los fondos de pensiones*, Santiago de Chile, 1998; en www.redsegsoc.org.uy.

Cheresky, Isidoro: “¿Una Nueva Ciudadanía?”, en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio, Patrice Vermeren (compiladores), *Filosofías de la Ciudadanía. Sujeto Político y Democracia*; Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1999, pp. 155-167.

Di Lorenzo, José Luis: *Donde hay una necesidad... hay un negocio. Vida, pasión y muerte del Sistema Previsional Argentino*, Ed. Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires, 1996.

Ensignia, Jaime y Díaz, Rolando (Coordinadores): *La Seguridad Social en América Latina: ¿reforma o liquidación?*, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Nueva Sociedad;, Caracas, 1997.

Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS: *La Seguridad Social en el Uruguay*, Montevideo, 1999; en www.redsegsoc.org.uy.

Evans, Peter: “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo 1996.

Fernandes, Florestan: “Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina”, en Raúl Benítez Zenteno (Coord.), *Las clases sociales en América Latina. Problemas de conceptualización*, Siglo Veintiuno Editores, México DF, 2ª edición, 1975, pp. 191-276.

Fiscella, Sergio; “Evolución histórica y aspectos financieros de la Seguridad Social Argentina”, en *Revista Estudios de la Seguridad Social*, Asociación Internacional de Seguridad Social, N° 69, Buenos Aires, 1990.

Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado...

Sergio Fiscella

Fleury, Sonia: *Estado sin Ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1997.

Flier, Patricia: “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en José Panettieri, compilador, *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, EUDEBA, Buenos Aires, 2000, pp. 119-154.

Giddens, Anthony: *Más allá de la derecha y de la izquierda. El futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid, 1996.

Gobierno de Chile: *Políticas de Administración en los Sistemas de Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Instituto de Normalización Previsional VI Región, Rancagua, marzo de 2001.

Grassi, Estela, Hintze, Susana, Neufeld, Rosa: *Políticas Sociales: Crisis y Ajuste Estructural*, Espacio editorial, Buenos Aires, 1994.

Hall, Peter: *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.

Held, David: “Ciudadanía y Autonomía”, en *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, N° 7, Buenos Aires, invierno de 1997, pp. 43-72.

Isuani, Ernesto A.: *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social Argentina*, Biblioteca Política Argentina N° 129, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

Isuani, Ernesto; Golbert, Laura y Feldman, Jorge: *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Biblioteca Política Argentina N° 236, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.

Isuani, Ernesto A. y San Martino, Jorge: *La reforma previsional Argentina. Opciones y riesgos*, Miño y Dávila editores/Ciepp, Buenos Aires, 1993.

Iyer, Subramaniam: “Pension reform in developing countries”, en *International Labour Review*, s/d, pp. 187-207.

Kymlika, Will y Wayne, Norman; “El Retorno del Ciudadano”; en *Ágora, Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, N° 7, Buenos Aires, invierno de 1997, pp. 5-42.

Lagares Pérez, Ana María: *El derecho a la Seguridad Social y la gestión de los regímenes de aborro individual*, Departamento de la Seguridad Social, OIT; 1997; en www.redsegsoc.org.uy.

Lechner, Norbert: “La crisis del Estado en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*; año XXXIX, N° 2, México D. F., abril-junio de 1977.

Lobato, Mirta Zaida: “El Estado en los años Treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año VII, N° 12, Santa Fe, Argentina, 1° semestre de 1997, pp. 41-58.

López, Amancio C.: *Monetarismo y Previsión Privada*, Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 1991.

López, Amancio C.: *Asalto al futuro. Demografía y Seguridad Social*, Tiempo de Ideas, Buenos Aires, 1993.

Malloy, James: “Statecraft, Política y Crisis de la Seguridad Social: Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos”; en Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*; Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Mann, Michael: “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid, 1991.

Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom: *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Mesa-Lago, Carmelo: *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1985.

Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio: *Manual de Economía de la Seguridad Social*, CLAEH, Uruguay, 1998.

Murro, Ernesto: “La ley de Seguridad Social y las AFAPs: Sin suficiente debate, ni información, ni plebiscitos”; Uruguay; en www.redsegsoc.org.uy.

Offe, Claus: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1991.

Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado...

Sergio Fiscella

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1984.

Oszlak, Oscar: *Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológico para su estudio*, Estudios CEDES, Vol. 1 N° 3, Buenos Aires, 1978.

Piñera, José: *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*, Zig-Zag, Santiago de Chile, 1991.

Polanyi, Karl: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Portantiero, Juan Carlos: "La política, rehén de la economía", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 14 de junio del 2000.

Quiroga, Hugo: "Esfera Pública, Política y Ciudadanía. Dilemas de la política democrática Argentina", en Silvia Gaveglío y Edgardo Manero (Comps.); *Desarrollos de la teoría política contemporánea*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1996, pp. 81 - 98.

Quiroga, Hugo: "Democracia, Ciudadanía y el Sueño del Orden Justo", en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio, Patrice Vermeren (compiladores): *Filosofías de la Ciudadanía. Sujeto Político y Democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1999, pp. 185-205.

Repetto, Fabián: *La nueva cuestión social y las viejas respuestas públicas*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, mecanografiado.

Rosanvallon, Pierre: *La nueva cuestión social*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

Rossi, Alejandro M.: "Reforma Previsional ¿Cómo y por qué?", Trabajo presentado para la Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, abril de 2000.

Rueza Barba, Antonio (compilador): *La Seguridad Social Argentina*, Serie Monografías N° 17, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, D.F., 1995.

Ruiz-Tagle, Jaime: *Reforma de los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile*, Prosur, Documento preliminar, Santiago de Chile, 1999; en www.redsegsoc.org.uy.

Smulovitz, Catalina: "Ciudadanos, Derechos y Política", en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, N° 7, Buenos Aires, invierno de 1997, pp. 159-188.

Sthal, Karin: "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en *Nueva Sociedad*, N° 131, Caracas, mayo-junio 1994.

Tassin, Etienne; "Identidad, Ciudadanía y Comunidad Política: ¿qué es un sujeto político?", en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio, Patrice Vermeren (compiladores), *Filosofías de la Ciudadanía. Sujeto Político y Democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1999, pp. 49-66.

Vilas, Carlos M.: "La reforma del Estado como cuestión política", en *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política*, Vol. 2 N° 4, Buenos Aires, agosto 1997.

Vilas, Carlos M.: "Deconstruyendo la ciudadanía: Fragmentación social, globalización económica y política de identidades", en *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, Año IX, N° 17, Santa Fe, Argentina, 2° semestre de 1999.

Vilas, Carlos M.: "Estado y mercado en la globalización", en *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política*, volumen 5, N° 12, Buenos Aires, abril 2000, pp. 9-38.