

Ciudadanía y previsión social¹

Sergio Fiscella

E-mail: sfiscella@sinectis.com.ar

Resumen

El Estado se convierte en el garante de ágiles canales de acumulación para los sectores más dinámicos de la economía: En el Estado liberal-democrático, se plantearía el pleno desarrollo de la ciudadanía, lo que para el caso de los países latinoamericanos, se desarrolla más bien como un compromiso o tutelaje de los sectores populares. En el Estado neoliberal, destaca más que su ausencia, su ineficacia. A lo largo de su evolución, desde su forma oligarca, puede observarse que los derechos de ciudadanía son para ciertos sectores,

por lo que la seguridad social, fue implementada y estructurada sobre esta lógica. Después de este examen socio-histórico, -que tiene como propósito reconstruir la relación Estado-sociedad para descubrir el tipo de ciudadanía alcanzado a lo largo del siglo XX y sus efectos en las políticas sociales de previsión-; se propone como alternativa, un modelo inspirado en el paradigma universal de los sistemas de pensiones, a partir del estudio de casos, especialmente el argentino.

Palabras clave: Políticas sociales, política y seguridad social, envejecimiento, pensiones, reforma del Estado.

Recibido: 26-11-02 . Aceptado: 09-06-03

1 El Presente trabajo reproduce fielmente, aunque en versión reducida, la tesis inédita presentada por el autor "Ciudadanía y Previsión social", dirigida por la Profesora María Julieta Oddone para aplicar a la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, defendida el 10 de abril de 2002.

Citizenship and Social Precariousness

Abstract

The state has been converted into a guaranter of swift accumulation channels for the more dynamic sectors of the economy. In the liberal-democratic state, full development of citizenship is proposed, which in the case of Latin American countries becomes more like the development of a promise or tutelage of the more popular (impoverished) sectors. The neo-liberal state is distinguished more by its social absence than its social inefficacy. Throughout its evolution from its oligarchical form, it can be ob-

served that the rights of citizens are more for certain sectors, and that social security was implemented and structured on this logic. After this social-historical analysis, the purpose of which is to reconstruct the state-society relation in order to discover the type of citizenship reached during the XXth Century and its effects in social provision policy, a model inspired by the universal paradigm of a pension system is proposed based on case studies, specially those made in Argentina.

Key words: Social policy, social security, aging, pensions, state reform.

Introducción

Las políticas sociales latinoamericanas transitan, a lo largo del Siglo XX desde la lógica Estado-céntrica de los años '40 a la Neoliberal de nuestros días. El alcance y la modalidad de estas políticas (seguro social, seguridad social y acciones contra la pobreza), establecen y conforman los roles articuladores entre actores sociales, instituciones y agencias estatales que dinamizan la relación entre Estado y Sociedad en la que se observan continuidades y rupturas.

En el caso de los programas de previsión: "Las sociedades y los gobiernos han creado diversos mecanismos para proveer seguridad económica a sus

ciudadanos ancianos, como parte de la red de seguridad social que tiene por objeto reducir la pobreza. Esos mecanismos son de interés universal para todos nosotros -ricos y pobres, jóvenes y viejos-, porque pueden estimular el crecimiento económico u obstaculizarlo.

Hoy en día, al ir envejeciendo la población, los sistemas destinados a proveer seguridad económica en la vejez están en una situación difícil en todo el mundo. Los sistemas informales y basados en las comunidades y familias se están desintegrando; los programas formales tienen el enorme problema de los costos crecientes -cuyo financiamiento requiere im-

puestos de tasa alta que afectan desfavorablemente al crecimiento del sector privado- y no logran proteger a los ancianos” (Banco Mundial, 1994: 1) 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 éstos.

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 el de 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 sociales 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, para los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, la relación Estado/Sociedad, en los momentos históricos en que se observan cambios en las formas de Estado, ana-

lizado 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.

Esta tarea la emprendimos como el intento de dar respuesta a los permanentes interrogantes que, como agente de los organismos de la Seguridad Social nos formuláramos y que a lo largo de nuestro estudio de posgrado en políticas sociales, cobraron la forma de preguntas preliminares.

El intento de responder a las mismas, nos habilitó por una parte, a formularnos los objetivos de nuestra investigación y la premisa central y por otra parte, presentar en este documento la pertinencia de la misma, utilizando los mencionados interrogantes como ejes ordenadores del trabajo.

¿Cuál es el tipo de ciudadanía alcanzado a lo largo del siglo XX en los países objeto de nuestro estudio y especialmente en Argentina?

Finalmente, y a modo de epílogo, exponemos un modelo de previsión social posible, que a nuestro entender, se erigiría sobre la base de la concepción de la ciudadanía plena².

Estado, Ciudadanía y Política Social

Para lograr una mejor aprehensión del concepto y facilitar su abordaje en

2 Por razones de espacio en esta versión no se incluyen la reconstrucción de la historia previsional de los casos nacionales, como así tampoco el anexo de entrevistas transcritas efectuadas en el trabajo de campo. Todo este material está a disposición del lector que lo desee.

el estudio, desagregaremos el término ciudadanía en los mismos tres elementos constitutivos que lo hizo Thomas Humphrey Marshall: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales.

Por derechos civiles Marshall (1998) entiende los derechos de la libertad individual, incluidos la libertad de la persona, la libertad de palabra y conciencia, los derechos de propiedad, el derecho de trabar contratos y la igualdad ante la ley. Los derechos políticos se refieren a esos derechos que crean la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político como integrante de un cuerpo investido de la autoridad pública o como elector de los miembros de ese cuerpo. Los derechos sociales incluirían una amplia gama de derechos, desde el derecho a un mínimo de seguridad y bienestar económico hasta el de llevar a cabo la vida de un ser civilizado conforme a las normas prevalecientes en la sociedad” (Held, 1997: 43-71).

La distinción de Marshall sobre los derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1998) como elementos constitutivos de la ciudadanía, fue lo que dio lugar a que nos formuláramos la primera parte de nuestra premisa central que contiene la idea de que las políticas sociales estarían definidas por el tipo de ciudadanía alcanzada³.

Lo interesante de la consideración de Marshall es que le confiere a estos derechos una cierta relación agregativa: por un lado, en cuanto tipo de ciudadanía formalmente alcanzada o consagrada (civil, política o social). Y por otro, en cuanto al grado efectivo o no del ejercicio de los derechos ciudadanos⁴.

Como punto de partida es necesario responder a la pregunta de *¿cuál es el tipo y grado de ciudadanía alcanzado dentro de la relación Estado-Sociedad a lo largo del Siglo XX, en los países objeto de nuestro estudio y en especial en Argentina?*

- 3 “La más notable aportación de Marshall fue que dividió el concepto de ciudadanía en tres elementos constitutivos: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Ciudadano pleno sería el que gozase de los tres tipos de derechos. Ciudadano incompleto sería el que poseyese apenas algunos de ellos. A los que no se beneficiasen de ninguno se les consideraría no ciudadanos” (Murilo de Carvalho, 1995).
- 4 “... Vale la pena pedir prestada a Marshall una idea más, la del surgimiento secuencial de los derechos en Inglaterra. Primero vinieron los derechos civiles, en el siglo XVIII. Luego, en el siglo XIX, surgieron los derechos políticos. Por último, en el presente siglo se conquistaron los derechos sociales. No se trata solo de una secuencia más o menos cronológica, sino también de una secuencia lógica. Con base en el ejercicio de los derechos civiles y en las libertades civiles, los ingleses reivindicaron el derecho a votar, a intervenir en el gobierno de su país. Y a partir de esa intervención, de la elección de candidatos populares y de la creación del Partido Laborista, se introdujeron en la legislación los derechos sociales” (Ídem).

El capitalismo ha evolucionado en América Latina sin contar con condiciones de crecimiento autosustentado y de desarrollo autónomo. Ello nos conduce a entender que tanto el Estado, como las clases sociales y las relaciones de clase carecen de dinamismos estructurales y de los dinamismos de la sociedad esenciales para la integración y la transformación del orden social inherentes a la sociedad de clases (Florestan Fernandes, 1975).

Desde el punto de vista que proponemos para este análisis existe una conceptualización consensuada por diversos investigadores latinoamericanistas, que entiende al Estado como el modelador de la sociedad civil: "... En buena medida, el Estado no sólo precede a la sociedad civil, sino que la hace. La explicación se encuentra en la debilidad estructural de las fuerzas o grupos sociales (en compleja fase de lucha por constituirse como clases), lo que produce un sobredimensionamiento del papel del Estado en el ordenamiento, cuando no en el estímulo creador, de las relaciones sociales" (Ansaldi y Funes, 1997: 2).

Como consecuencia de la autonomía relativa que adquiere el Estado, en momentos de su constitución, respecto de las clases, resulta al mismo tiempo una suerte de apuntalamiento del accionar de las mismas, especialmente de las económicamente dominantes, lo que explicaría la forma oligárquica de ejercer la dominación política.

De esta suerte convendría observar que el Estado oligárquico no es nacional, o no lo es del todo; creemos que sólo lo es en el sentido de imponer un

orden, más no en la idea de progreso que requería el capitalismo.

El Estado Oligárquico

El Estado oligárquico es la forma cerrada, limitada y capturada que resulta del accionar político de las clases dominantes cuya característica principal es la exclusión tanto en términos políticos como sociales. Este tipo de dominación no desarrolla las formas de representación democrática. La exclusión de las mayorías se corresponde estrechamente con el modelo de la hacienda, como mecanismo de control social, y el clientelismo político.

Por ello, desprivatizar las decisiones requería crear el ámbito de lo público, es decir, dar lugar al nacimiento de la política, estrictamente hablando. "Si bien a lo largo del Siglo XIX las disputas entre liberales y conservadores, centralistas y federalistas, y otras, indicaban proyectos diferenciados de organización, estas polémicas raramente trascendieron el marco casi autista de las clases propietarias. El emblemático *Orden y Progreso* completó un esquema ideológico en el cual el pragmatismo político fue, quizás, el signo más característico de las generaciones fundadoras de los Estados en América Latina" (Funes, 1998: 4).

A partir de la Primera Guerra Mundial se comienzan a evidenciar un conjunto de transformaciones, en la medida que el mundo social adquiere contornos precisos y definidos aún en el heterogéneo contexto de América Latina. La urbanización, la proletarización de la fuerza de trabajo y la ampliación de las funciones del Esta-

do van delimitando y definiendo espacios sociales que fundarán pertenencias y solidaridades que comenzarán a impugnar el orden oligárquico. El rasgo distintivo de este periodo es la creciente politización de los sectores medios.

Debido al lugar que ocupan en el aparato productivo, estas capas medias son sensibles a las políticas públicas referidas a la educación, ampliación-reducción de la burocracia estatal y distribución del ingreso. Asimismo, el avance del capitalismo sobre los recursos productivos conduce a un proceso de concentración que desplaza a pequeños y medianos propietarios.

Por la percepción de estos fenómenos y a partir de la lucha política, que implicaba participar de las elecciones y ampliar la base estatal, estos grupos se irán transformando en sujetos políticos⁵.

“En este sentido, a lo largo de la década del veinte se registran movimientos políticos llevados adelante por estos sectores, referidos esencialmente a la extensión del derecho de ciudadanía y a la participación en la toma de decisiones” (Funes, 1998: 8).

Las demandas de participación y ampliación del Estado por parte de los sectores excluidos conforman los planteos de las clases medias, en cuanto a democratizar el Poder en torno al concepto de la ciudadanía política.

Será entonces la crisis del Estado oligárquico la que permite el tránsito a una nueva forma de Estado. En esta nueva forma, que será más inclusiva y de carácter movimientista con manipulación clientelar, irrumpen en escena sectores subalternos (en especial sectores medios y bajos urbanos).

A partir de aquí podríamos pensar en la idea de una ampliación de la ciudadanía que estará delineada por la forma en que se resuelva la salida a la crisis del Estado Oligárquico (Reformista, Populista, Revolucionaria, Restauradora, o Dictadura).

El Estado de Compromiso

Las ciudades transformaron la faz rural del continente pero no se industrializaron como se esperaba ni tampoco incorporaron el suficiente progreso que diera vigencia a relaciones sociales plenamente capitalistas. Así se observa, asociada a la urbanización, la expansión de economías familiares y múltiples escalas de exclusión e integración social como parte de una heterogénea modernización.

La industrialización del continente se realizó a medias bajo formas dependientes de las economías centrales.

El Estado monopolizó la política y se constituyó en el ámbito de los conflictos sociales, mientras tanto la participación de la sociedad se encontraba compenetrada con la lógica estatal.

5 El rasgo antioligárquico y antiimperialista constituye el bagaje de estos grupos medios, cuyas respuestas y posibilidades de acción varían según cada situación nacional.

El nuevo accionar del Estado conlleva un proyecto de reforma que intenta articular el binomio acumulación/legitimación, integrando a los sectores populares al mercado y a la política oficial previniendo la radicalización ideológica de dichos sectores. Los conflictos sociales resultaban ser legítimos cuando se expresaban en el seno del aparato estatal, a todo otro accionar se lo consideraba ilegítimo. De esta manera el Estado dirige el proceso de modernización atrapando a la sociedad en su seno e inhibiendo el pleno desarrollo de la ciudadanía política, aunque a veces la haya expandido.

“Progresiva y diferencialmente el Estado se convirtió, en la mayoría de los casos, en el principal actor de la escena económica, pues tomaba las principales decisiones en cuanto al perfil productivo de las economías nacionales, acerca del empleo, la distribución del ingreso, el consumo colectivo y las características de los procesos de industrialización, algunas veces impulsando al empresariado nacional, otras actuando directamente, según se tratase o no de un sector estratégico de la economía. Con ello se convirtió en una especie de vaso comunicante entre los procesos de inversión, producción, distribución y consumo” (Calderón y dos Santos, 1995: 25).

Los Estados de Compromiso y en especial aquellos casos nacionales en los que se observan formas populistas, operaron bajo el ejercicio de prácticas políticas autoritarias, caracterizados

por un ejecutivo fuerte con predominio por sobre los demás poderes del Estado y por la creación de estructuras corporativas que ligaban al Estado con la Sociedad. Esta distinción del régimen político nos indica la naturaleza de la estructura política al mismo tiempo que nos explica la forma de incorporación de los distintos miembros de la coalición multclasista al Estado, determinando no sólo quienes estaban incluidos o excluidos del juego político, sino además señalando el grado de poder que cada uno de estos sectores o fracciones tenía como actores sociales.

En estos Estados, la ciudadanía es más bien política antes que social, debido a que esta última alcanza a aquellos sectores integrados en el mercado formal de trabajo y no a toda la sociedad.

Si pensamos, a modo de ejemplo, en el Seguro Social que en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay surge entre la primera y segunda década del Siglo XX, veremos que éstos surgen mas bien como una respuesta desde arriba y para ciertos sectores. Si en verdad en América Latina, a principios de siglo, el conflicto social estaba latente en la expresión casi cotidiana de los sectores trabajadores, es cierto también que las protestas y las huelgas eran realizadas por reivindicaciones salariales, reducción de la jornada laboral, etc. y no en reclamo de legislaciones sobre previsión o seguro social; antes bien, estas demandas fueron concretadas por iniciativa estatal (Isuani, 1985).

Dada la forma contractual del Seguro Social (Malloy, 1986: 42)⁶, podemos decir que éste responde más a una idea de ciudadanía regulada, a la que preferimos llamar **ciudadanía incluyente regulada** (Agostinis y Fiscella, 1997) que caracteriza al Estado de Compromiso.

Esto nos permite pensar que este modelo dinamiza, aunque no puede resolver, la contradicción del binomio acumulación-legitimación. En este sentido James Malloy entiende al Seguro Social como un medio que promueve la cohesión social, ya que: “el seguro social es claramente parte del proceso general de incorporación de la clase trabajadora a la sociedad capitalista moderna” y que “como un programa ubicado dentro de la economía política del Statecraft capitalista moderno, el seguro social obligatorio era también un medio para socializar los costos de generación de legitimidad para el sistema y también para socializar los costos de acumulación de capital” (Malloy, 1986: 36).

Por un lado, las costumbres paternalistas y clientelares propias de las oligarquías perduraron en la nueva forma de Estado como relación social.

Mientras que por otro lado, la acumulación de capital se agiliza por el desarrollo del mercado que acompaña a la ampliación y al fortalecimiento del Estado como actor social⁷.

En este sentido, el Estado intenta identificarse con la Nación y con el Pueblo, interviniendo en los distintos aspectos de la vida social y convirtiéndose en el agente transformador del ámbito social y económico (Calderón y dos Santos, 1995, *pássim*).

Sintetizando, esta forma de Estado utiliza el modo de dominación proveniente del Estado Oligárquico, no ya sólo en su forma de matriz de hacienda (agroexportadora de materias primas), sino que a partir de ahora sí se plasman y garantizan claras relaciones sociales capitalistas bajo la forma de una nueva matriz estado-céntrica en la medida en que este Estado garantiza la reproducción de una misma estructura social.

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 es un programa destinado a asegurar y estabilizar los ingresos sin alterar la distribución; en otros términos refiere a un

6 “Así pues, tanto en los Estados Unidos como en América Latina, si la seguridad social es un derecho ese derecho es un atributo del empleo y se ha obtenido por medio de éste; el derecho se adquiere contractualmente por medio de una aportación, no es inherente a la calidad de ciudadano como tal”.

7 Estado como relación social: sugiere la idea de la instancia política que articula un sistema de dominación social.

Estado como actor social: refiere a que sus múltiples unidades e instancias traducen una presencia estatal difundida en el conjunto de las relaciones sociales y a su invocación de legítima autoridad para encarnar el interés general de la sociedad.

programa más bien contenedor y reproductor de la estructura social vigente (Malloy, 1986).

El Estado Nacional intenta expandir las políticas sociales a modelos más universales (salud pública, educación y previsión social), pero como mencionamos anteriormente, estas coberturas se encontraban atadas al mercado formal de trabajo.

A fines de la década de los 70 esta matriz estado-céntrica se resquebraja dada la crisis petrolera en el contexto internacional y la crisis fiscal e inflacionaria en el plano local. Esto refleja una crisis sistémica y de conducción estatal, donde se pierde la capacidad de regular el conflicto.

El Estado Neoliberal

El modelo de sustitución de importaciones resulta ser fuertemente cuestionado en lo atinente al tipo de industrialización y al intervencionismo estatal.

Es a partir de este momento donde toman forma las ideas monetaristas neoliberales para implementar el ajuste estructural. El punto clave para enfocar la nueva cuestión social es desestructurar el mercado laboral, acompañado por la apertura de la economía, la privatización de empresas del sector público e imponer al Estado un papel subsidiario.

“Los programas ortodoxos establecidos en Chile y Argentina hacia fines de la década de 1970 se propusieron reconstruir el mercado de capitales y disciplinar a los productores nacionales, forzándolos a ser más eficientes a través de la apertura de los mercados domésticos a la competencia externa”

(Cavarozzi, 1991). Hacia principio de los años 80 estos programas empujan al modelo estado-céntrico al borde del abismo.

“Los efectos de aplicación de modelos neoliberales son mucho más negativos que los del deterioro del modelo desarrollista; son, incluso, siniestros. En el terreno económico, político, social y cultural se aprecia: mayor concentración de la propiedad y del ingreso (ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres y más numerosos), dominio del componente especulativo de las economías (incluso del comportamiento económico individual), reforzamiento del poder del capital extranjero productivo y financiero. ... En el plano interno, las políticas de ajuste provocan: depresión de los niveles de ingresos, reducción del nivel de vida de sectores mayoritarios de nuestras sociedades, que se refleja en la pérdida del valor adquisitivo del salario de los ocupados, incremento del desempleo y subempleo, caída de las asignaciones estatales en los rubros salud, educación, vivienda, previsión social ...” (Ansaldi, 1998: 83).

En la etapa caracterizada por el retorno de los regímenes democráticos, se profundiza la desigualdad social, en la medida en que la institucionalidad social⁸ (Repetto, s/d; mecan.) de la vieja matriz estado-céntrica no se adapta a los cambios imperantes y el Estado tampoco tiene la capacidad de seguir respondiendo a las demandas sociales como lo hacía antes. Los organismos estatales dedicados al área social comienzan a perder capacidad de gestión, al tiempo que los sectores empresariales cobran fuerza al dejar de

estar presionados por los sectores con problemas sociales y al ubicarse los sindicatos en posiciones defensivas para mantener cada vez menores recursos de poder que le permitían sentarse en la mesa de negociaciones (Repetto, Ídem).

Se elaboran políticas heterodoxas para el ajuste económico al tiempo que no se ponen en tela de juicio las demandas de los actores sociales que legitimaban el régimen democrático; el resultado de esta combinación desemboca en los periodos hiperinflacionarios.

El desmantelamiento del viejo modelo impacta negativamente en las políticas sociales, en tanto se requiere reducir el gasto público. Al mismo tiempo, estas políticas de ajuste sólo son posibles implementarlas con un fuerte liderazgo, resultando una suerte de paradoja en la que el Estado requiere de toda su fortaleza y capacidad para llevar adelante el ajuste.

El nuevo esquema de acción que se centra en la tríada Privatización - Descentralización - Focalización atraviesa al conjunto de las políticas sociales al mismo tiempo que prevalece la política económica por sobre la social.

En este intento del Estado por recobrar su autonomía, parecen asomarse, agazapados, viejos componentes oli-

gárquicos que desdibujan el límite entre lo público y lo privado que delimitaba claramente el Estado de Compromiso, en tanto relación social y en tanto actor social.

El neoliberalismo que sólo realiza un buen diagnóstico de los problemas que acarrea la matriz estado-céntrica no ofrece soluciones más que las ya conocidas. Y permite el resurgir de viejas modalidades oligárquicas que fueron excelentemente conceptualizadas a nuestro entender por Norbert Lechner, "El fuerte predominio de la maquinaria estatal no expresa un interés general, sino que se inserta dentro de la figura de racionalidades particulares. La disgregación social no puede generar un bloque ideológico, que cohesione a la sociedad en torno a un sistema de símbolos, valores y normas. Dentro de este marco modesto destaco los rasgos típicos de las sociedades latinoamericanas: 1) subordinación del proceso de acumulación del capital al movimiento del mercado mundial (dependencia en sentido estricto) y 2) yuxta y sobreposición de distintas relaciones de producción (heterogeneidad estructural). El Estado relaciona la hegemonía externa con la estructura de dominación interna, sin lograr devenir Estado Nacional" (Lechner, 1977: 389-426).

- 8 "La institucionalidad social está constituida por un conjunto de organismos, normas símbolos, reglas de juego formales e informales, cuyas combinaciones disminuyen la incertidumbre y encuadran la relación que en el ámbito de lo público entablan entre sí los actores participantes de la cuestión social. La fortaleza o debilidad de la misma está ligada, aunque en forma no lineal a un tipo de Estado concreto".

Reforma del Estado, Ciudadanía y Previsión Social

A la consideración de Marshall que hiciéramos lugar para formular la primera parte de la premisa central debemos oponerle ahora, la conceptualización que Giddens efectúa sobre los derechos de ciudadanía, para quien los mismos son producto de la lucha de clases.

Giddens le critica a Marshall la idea unidireccional, secuencial y de proceso irreversible que le imprime a los derechos de ciudadanía; para él, estos derechos deberían entenderse como áreas de disputa o conflicto vinculados a particularidades del poder.

Cierto es que estas críticas tienen su cuota de debilidad, toda vez que Marshall distingue la existencia de formas primitivas de derechos sociales (Held, 1997: 49) antes del siglo XVIII, que desaparecen a principios del XIX y que de la mano de la educación pública emergen nuevamente dependiendo de la fuerza de distintos movimientos sociales.

Así, atendiendo a este debate entre estos autores se conforma la segunda parte de la premisa expresando que el carácter con el que se implementan y reglamentan las políticas sociales responde a la relación de fuerzas que entablan los actores sociales involucrados que se refleja en la dicotomía ampliación/restricción de los derechos de ciudadanía.

La idea de combinar las consideraciones que estos autores hacen acerca de la ciudadanía nos resulta instrumental a nuestra observación por en-

tender, en primer lugar, que la secuencia histórica que se establece para los derechos de ciudadanía en Inglaterra no es igual a la que tiene lugar en América Latina. Y las disputas que entablan los distintos actores sociales para conquistar estos derechos se expresan también de manera particular para la región.

Reforma del Estado

Las políticas de modernización del Estado parecen organizarse por un lado, a través de la racionalización de las empresas públicas con un perfil pro mercado que incrementa su eficiencia. "...cada vez adquiere más fuerza una política de privatización de tales empresas que identifica, erradamente, privatización con racionalización. No toda política de privatización supone una racionalización empresarial; empero, la tendencia a aplicar este tipo de políticas es dominante y tiende a cambiar el perfil económico estatal, con insospechadas consecuencias sociales y políticas" (Calderón y dos Santos, 1995: 73) y por otro lado, con la reestructuración de las esferas administrativas del Estado.

Esta reestructuración implica abandonar el carácter universalista de las políticas sociales para dar lugar a la selectividad (focalización) como criterio de formulación de las mismas, renunciando a la búsqueda de la integración social y limitando el accionar del Estado a la elaboración de políticas compensatorias para los sectores más desposeídos. De esta manera, la modernización no le reconoce a los ex-

cluidos su derecho a integrarse a la dinámica del progreso, sino que sólo les ofrece mínimos estándares de vida.

A nuestro juicio y coincidiendo con Fernando Calderón y Mario dos Santos, la modernización del Estado es contradictoria con la demanda de democratización del Estado. Resulta tolerable una limitada democratización del régimen político, más no un cambio institucional orientado al perfeccionamiento del sistema de representación que tienda a aumentar la representatividad de las decisiones públicas. Ejemplo de ello son los avances heterogéneos que refleja el grado de ciudadanía en cuanto a la plena vigencia de los derechos humanos y las libertades civiles. Ahora bien, mientras esto opera en el plano ético, en lo que respecta a la idea de la ciudadanía social se impone una innegable regresión que se observa en el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría. “Incluso podría señalarse que la acción social que los gobiernos logran desarrollar prácticamente consagra la exclusión de los grupos más pobres, lo que está íntimamente relacionado con la desaparición de opciones de desarrollo integral” (Calderón y dos Santos, 1995: 77).

Nueva Definición de lo Público y lo Privado

El achicamiento del Estado, en términos administrativos y presupuestarios, no implica menor intervención por parte de éste, sino una intervención diferente que pone énfasis en lo macroeconómico y que a diferencia del

pasado, toma como referente político a otros sectores e intereses.

En lo que concierne al ámbito de lo público y lo privado, cabe señalar que la consideración que una sociedad hace de éstos no es constante y por lo tanto la reforma del Estado también atraviesa estos espacios. Y lo hace institucionalizando y legitimando como públicos los intereses de ciertos sectores y descartando los de otros.

Por ello no compartimos con Aguilar Villanueva, cuando en su estudio introductorio expresa: “Me gusta decir que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver. Añado empero que el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la sociedad. Tal vez por su superior capacidad de reglamentación y coacción, por la magnitud de recursos que es capaz de movilizar, los gobiernos puedan resolver problemas que los ciudadanos en lo individual o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver” (Aguilar Villanueva, 1996: 69).

Pareciera que los individuos y sus intereses sectoriales intentan penetrar al Estado en pos de encontrar allí sus mediaciones que transformen su incapacidad resolutoria. Si bien esto es cierto, creemos que no se observa que también una de las características del Estado es su capacidad de penetrar a la sociedad para extraer de ella los recursos materiales e inmateriales que direccionan sus políticas. El Estado no es neutral frente a las pugnas de

los individuos y actores sociales. “No es neutral ni tampoco la mera expresión de una parcialidad. Él contiene dentro de sí mismo la pugna real de la sociedad” (Cardoso, 1995: 33).

Si tratamos de dar cuenta de la etapa de delimitación de un problema público, como es el del sistema previsional, y qué lugar ocupó y ocupa en las agendas pública y de gobierno veremos que en el momento de transformación de dichos sistemas y la política que los inspiró, respondió a la pugna entre intereses que existían sobre el modelo económico de sociedad. Queremos decir con esto que en el caso de Argentina, por ejemplo, a excepción de los técnicos, nunca se discutió sobre previsión sino sobre la capacidad de extracción de mayores recursos para otros fines. “... los temas de eficiencia, modernización económica y organización de la sociedad comienzan a repicar señalando los dilemas y la dirección en la que todavía podría hallar algún punto de equilibrio una economía basada en la acumulación privada, pero que necesita cada vez más del activo papel del Estado para lograr y sostener las condiciones generales de su funcionamiento” (Oszlak y O’donnell, 1984: 95).

En la nueva división entre ámbito público y privado en apariencia tan evidente y a partir de la cual el Estado debería abandonar su rol regulador, asignador y activo en cuanto a encabezar transformaciones económicas, lejos está de ser así. En verdad lo que se separan son los conceptos de *eficiencia* y de *eficacia*, ya que “las exigencias de la política económica se tornaron, así, prioritarias, en tanto que el campo

de la economía cobró carácter autónomo: la política se redujo a la puesta en práctica de las exigencias de un funcionamiento correcto del campo” (Grassi y otros, 1994: 8).

El Estado sigue hoy a la cabeza de las transformaciones necesarias para cristalizar el nuevo modelo de acumulación, a punto tal que ha sido y sigue siendo lo suficientemente eficiente en la reproducción de la estructura social vía la política y la agilización de los canales de acumulación para los sectores más dinámicos de la economía a través del mercado.

A nuestro juicio lo que se desdobra es el Estado ocupando tanto el espacio de lo público como el de lo privado. Ejemplificaremos esto centrándonos en el caso de las políticas de previsión social.

En los nuevos términos de la política social, la idea de la privatización parece tener éxito sobre el Seguro Social; éxito en tanto el modelo previsional, que es el ejemplo más claro y legítimo de nuestros días, permite ser pensado dentro de la esfera de la política económica, en la medida en que es posible entenderlo bajo la lógica del cálculo de la ganancia (cobro de comisiones por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones [AFJP], o fomentando el mercado de capitales). En cuanto a lo demás sigue atado al mercado formal de trabajo y ahora con un doble mecanismo contractual: uno, el de la relación patrón/trabajador y otro con el Sistema Previsional. Más aún, el primer mecanismo contractual no avala al segundo; es decir, la relación laboral no garantiza la entrada o permanencia

del trabajador en el programa de Seguro Social, sino que este ingreso o permanencia lo regula la habilidad del trabajador para mantenerse en el mercado formal de trabajo, dada la alta inestabilidad del mismo, la evasión previsional del sector patronal, etc. En este caso, deberá ser hábil como para presionar a su patrón para que no evada; pero hasta cierto límite como para no perder su fuente de ingresos. O bien, asegurarse la capacidad de aportar en forma autónoma.

Por otra parte, el Estado transfirió parte de sus recursos hacia el sector privado pagando la cuota de ineficacia en tanto desarrolla toda la administración y gestión de su programa con no más del 1% de lo recaudado en el sistema, mientras que el sector privado realiza parcialmente esas tareas con el 30% de lo recaudado en el régimen privado y sólo financia una parte (hoy no superior al 10%) de toda la prestación en el caso argentino.

Expliquemos esto. Los recursos del sistema provienen del 11% del aporte de los afiliados en relación de dependencia y el 27% de los trabajadores autónomos; más el 16% de las contri-

buciones patronales para financiar el régimen público⁹.

Al régimen de capitalización se destinan el 11%¹⁰ de los aportes de los trabajadores en relación de dependencia y autónomos que optaron por esta modalidad. A estos aportes se les deducen las comisiones que corresponden a las AFJP por sus costos de administración. Ahora bien, como las comisiones se deducen de la nómina salarial y no del aporte, implica entonces, que el 3,3% que en promedio cobran las distintas administradoras representa para cada afiliado un 30% de su aporte. Veamos: sobre un sueldo de \$ 1.000, el 11% en concepto de aportes representa \$ 110, a esto hay que restarle el 3,3% de comisión para las AFJP que como se calcula sobre la nómina salarial equivale a \$ 33, resultando de esta operación matemática \$ 77 que tienen como destino la cuenta individual de cada afiliado. Si queremos ver la parte proporcional que representa esta comisión sobre el aporte tendremos que dividir el 3,3% (comisión) sobre los 11 puntos del aporte (o bien dividir los \$33 / \$110 siguiendo la cuenta de nuestra ejemplificación), de lo que resulta el 30%¹¹.

9 Esta alícuota es menor para aquellas empresas que se vieron beneficiadas por la Ley N° 25.063 que establece rebajas en las cargas patronales y cuyo fin era fomentar la creación de puestos de trabajo.

10 Dada la crisis de diciembre de 2001 los aportes personales fueron reducidos al 5%. Los correspondientes a los trabajadores encuadrados en el régimen de reparto se restituyeron inmediatamente al 11% a comienzos de 2002. Para el caso de los afiliados al régimen de capitalización se irán restituyendo gradualmente hasta el año 2004; actualmente se ubican en el 7%.

11 Si bien las comisiones se redujeron, cuando la crisis de 2001, al orden del 2,5% al relacionarla con la reducción de los aportes, eleva nuestra relación al 49%.

En otro plano, las prestaciones que el sistema otorga se compone de tres partes: a) prestación básica universal (PBU) a cargo del Estado; b) prestación compensatoria (PC) para aquellos que realizaron aportes al viejo régimen hasta 1994¹², también a cargo del Estado y c) prestación adicional por permanencia (PAP) para los que optaron por el régimen de reparto y en el caso de los que lo hicieron por el de capitalización esta prestación se la denomina jubilación ordinaria (JO), siendo esta última la que financian las AFJP; por eso hablamos de una parte de la prestación.

Por otra parte, tampoco se requiere de eficiencia para hacer una buena inversión para sus afiliados, porque aproximadamente el 75% de lo concentrado en las cuentas han sido colocados en títulos públicos. Queda claro entonces que la privatización del sistema tenía como objetivo inmediato, crear un mercado de capitales con la intermediación de las AFJP, las cuales obtienen una altísima tasa de ganancia sin riesgo empresario alguno. Dichos bonos deberán ser recuperados por el Estado, por eso resulta absurdo hablar de capitalización, cuando los bonos son estatales. Simplemente lo que este sistema asegura a los afiliados, tanto del régimen de capitalización como a los del de reparto, es una mayor carga impositiva a futuro para poder financiar las prestaciones, porque esto no es más que deuda

pública. En otros términos, el Estado transfiere ingresos al sector privado que percibe ganancias como intermediarios y luego, estos recursos vuelven a ser colocados en títulos públicos con los intereses correspondientes.

Quiere decir, entonces, que el Estado no regula aquí el conflicto sino que garantiza la agilidad de los canales de acumulación hacia los sectores más dinámicos de la economía.

A través de estas políticas, parecería imponerse una suerte de **ciudadanía excluyente regulada** (Agostinis y Fiscella, 1997), en tanto excluyen del espacio de lo público, aún al ciudadano con derecho contractual, regulando la canalización de la acumulación de capital.

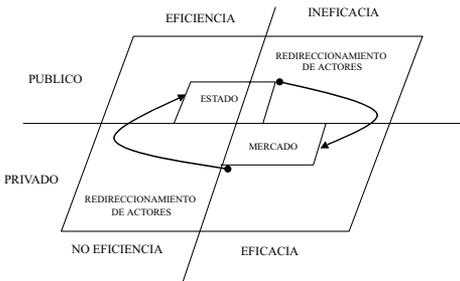
El Binomio Eficiencia/Eficacia

Desde el discurso neoliberal el Estado fue caracterizado como *ineficiente e ineficaz* y por contraposición, el ámbito privado, en especial en lo que a actividad económica se refiere, fue caracterizado como *eficiente y eficaz*.

A través de los ejemplos en materia de previsión puede observarse que la división entre lo público y lo privado, con imágenes negativa y positiva respectivamente, se basó y se basa en la desarticulación de los actores colectivos, sus intereses y sus demandas. Esto fue posible gracias a la generalización de valores centrados en lo *individual, particular y privada*, frente a un Estado catalogado como intrusivo.

12 Vale decir que esta prestación desaparece en el tiempo ya que todo trabajador que se incorpora al mercado de trabajo a partir de 1994 no percibirá la misma.

La relación existente en el binomio eficiencia/eficacia parece presentar una imagen invertida; la eficacia de los sectores privados se alcanza vía la eficiencia del sector estatal. Y a la inversa, la ineficacia del Estado se produce por la no eficiencia del sector privado. En este caso la no eficiencia no es sinónimo de ineficiencia, sino que ni siquiera los sectores privados necesitan preocuparse por el grado de la eficiencia, ya que todas las tareas administrativas (desde el registro de la opción por el sistema privado, pasando por la recaudación y hasta la realización de los trámites para percibir la prestación) son responsabilidad del Estado.



La opción entre lo público y lo privado es una falsa opción en tanto el Estado sigue siendo el *regulador* pero ya no del conflicto entre capital-trabajo, sino el *regulador* de los canales de acumulación, en la medida que redefine la delimitación entre los dos ámbitos para redireccionar a los actores sociales hacia cada uno de éstos a partir de su propio desdoblamiento; imponiendo la idea de eficiencia a través de la focalización-selectividad en el plano de lo político y a través de la eficacia, instalando el cálculo de la ganancia que le

permite regular el ámbito del mercado, en el plano de lo económico.

Hoy en día se intenta poner en discusión desde ciertos sectores el alto porcentaje que perciben las AFJP en concepto de comisiones. Este tema como los ejemplos desarrollados anteriormente no forman parte de la agenda pública, la mayoría de los actores ignoran estas cuestiones, que parecen ser reservadas sólo a los cuadros técnicos.

Si pensamos, nuevamente, en los términos de Aguilar Villanueva, que “para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público, que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental... para poder hoy colocar determinados asuntos como prioridad de gobierno se requieren sólidos conocimientos, cálculos muy elaborados y evidencia relevante” (Aguilar Villanueva, 1996: 34-47), observamos que estas cualidades aún no han despertado en la sociedad de manera generalizada. La discusión que hoy se da, sigue ocultando el verdadero debate que se encuentra permeado por el alto grado de individualismo y especulación: ¿quién me ofrecerá una mejor prestación? ¿Qué me conviene más: el régimen público o el privado? No se discuten los avances, retrocesos o limitaciones que encierra esta política social, respecto de la calidad y tipo de ciudadanía.

Historia de la Previsión Social en América Latina

Las políticas de Previsión Social en Argentina, Brasil, 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, de carácter prebendario y 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 me-

dios 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.

Siguiendo a Carmelo Mesa-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:

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

2) 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 propulsar 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 intervencionista, 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 hemos dado en llamar 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 Compromiso¹³.

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 políticas circunscriptas 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 aper-

13 Entendemos por Estado de Compromiso a la relación en la que éste asume el rol de garante central en la conciliación de intereses contrapuesto entre capital y trabajo. Algunos autores utilizan las categorías de populismo y desarrollismo para denominar esta etapa de la relación entre Estado y Sociedad. No coincidimos con la construcción categorial, principalmente con la de populismo, ya que entendemos que la misma se constituye en una categoría polisémica. En tal sentido, y dado que no es el tema central de esta tesis, preferimos sustituirla por la de Estado de Compromiso aunque la misma no esté completamente desarrollada.

tura 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 cuantías 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 '70 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 '80 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, monitoriado 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 '90 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.

Análisis Comparativos de los Casos Estudiados

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 en el apartado anterior, son válidas e incluso, algunas, en gran parte compartidas.

Pero paradójicamente, las reformas estructurales que mencionamos 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 Ar-

madras y Policiales, han quedado al margen de las reformas.

B) Los sectores que originalmente se hallaban excluidos, lo siguen estando (cuenta propistas, 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 Esta-

do 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.

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 el Debate

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 coparticipes sociales que, por un lado, defienden la completa privatización de los sistemas y, por otro, los que quieren mante-

ner los sistemas públicos de seguridad social” (Lagares Pérez, 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

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.

“Yendo a un punto concreto como el derecho de opción. Pues bien, si yo no capacito a la gente sobre el derecho a la opción, esa opción no me vale de nada. Porque, opción significa tener varias alternativas. Y si no conozco las distintas alternativas, mi elección no vale de nada” (Mario Paganini- entrevista).

Si la opción es un derecho, el no ejercicio del mismo no debería afectar en nada la situación 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 que le encarga el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

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 sin Participación e 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, 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 caracteriza-

do 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 Gamietea; 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 esta-

tal, sindicatos, empresarios, beneficiarios, etc.), ampliando o restringiendo los derechos de ciudadanía.

La primera parte de la premisa creemos quedó expresada y sustentada con la historia 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 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 hemos dado en llamar 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, trasnacionalizando 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 para el caso de Argentina, que reproducimos sintéticamente:

En la ley 10.650 que crea la Caja de Jubilaciones para Empleados Ferro-

viarios 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, 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.

Conclusiones

La Falacia de Creer que el Estado Desertó

En las sociedades latinoamericanas, como la Argentina, la condición de ciudadano de amplios sectores de la población parece verse cuestionada o en claro proceso de retracción y ello recupera a su vez, viejas situaciones y prácticas clientelares que refuerzan la subalternidad de distintos sectores. El acceso a determinados bienes bajo la forma de igualdad de derechos ciudadanos es ampliamente sustituida por relaciones entre individuos, más que entre actores sociales, a través del intercambio de favores. “La práctica efectiva de la ciudadanía se restringe a segmentos determinados de la población. En términos generales, puede afirmarse que las ciudadanías

‘realmente existentes’ en la mayoría de los países de América Latina sintetizan una conjugación de ingredientes propiamente ciudadanos con la persistencia, o la reaparición, de elementos de clientelismo” (Vilas, 1999: 129).

El ajuste estructural efectuado en nuestras sociedades generó escenarios políticos comparables al estado de naturaleza de Hobbes, no tanto por la idea de guerra de todos contra todos por la obtención de recursos escasos, sino por la falta de mediación entre los poderosos y los desposeídos. No existen garantías ni defensas sin más derechos que los propósitos de quienes ejercen el poder o quienes dominan.

Y en sintonía con esto podemos observar que el Estado lejos está de haber desertado, sino que cada vez se vuelve más ejecutivo e indiferenciado respecto a su división de poderes. Cortes Supremas cada vez menos independientes y más adictas a las prebendas del Ejecutivo, Parlamentos ineficientes e ineficaces a los fines de la representación que ostentan, Decretos de necesidad y urgencia, etc.

El Estado, entonces, conduce el proceso de redireccionamiento de los distintos actores definiendo el cuadro de situación de nuestras sociedades al tiempo que se erige en el garante de ágiles canales de acumulación para los sectores más dinámicos de la economía.

Con esto no se dice nada nuevo, Fernando H. Cardoso entiende que en el Estado se concentran las mismas pugnas que se dan en la sociedad.

El problema es que esta pugna social se despliega de manera anómica e

impune y se manifiesta en distintas formas, como evasión fiscal sobre todo de parte de quienes más tienen; flexibilización laboral para bajar los costos empresariales y curiosamente para las empresas que obtienen mayores ganancias; bajas en las cargas patronales para que con ello descienda el índice de desempleo y sin embargo éste crece al tiempo que decae la recaudación del Estado para atender programas sociales. En el ámbito del mercado, empresas que efectúan publicidad engañosa respecto de sus productos; incumplimientos de contratos al brindar servicios por debajo de la calidad pactada y al mismo precio fijado; desconocimiento y falta de información por parte de los ciudadanos en cuanto a su defensa como consumidores. Y en otro orden, conductores de vehículos que usurpan carriles de tránsito y estacionamientos para discapacitados, violación de señalización, excesos de velocidad en lugares de alta densidad poblacional, etc. Privatizaciones de la vía pública por parte de asociaciones vecinales que se conforman en defensa contra el delito y para ello cierran calles con barreras, alambrados o muros; plazas públicas enrejadas que disponen de horarios de acceso.

A todo esto debería agregarse la ineficacia de los partidos políticos y asociaciones sindicales para responder a las demandas de sus representantes a lo que se suma la falta de transparencia en el actuar de muchos dirigentes, cuando no con prácticas corruptas preocupados por ocupar cargos para sus propios negocios y el uso clientelar de los mismos, antes que fijar políticas

determinadas basadas en los problemas planteados por la ciudadanía a la que deberían representar.

Como decíamos anteriormente, el problema es la forma en que se expresa la pugna social que en su manifestación anómica rompe con todo intento de equidad, profundiza la desigualdad y conduce a procesos de alto riesgo de ingobernabilidad. Con una mayor exclusión social se lesiona de muerte el sentimiento de pertenencia haciendo difícil que quienes son expulsados (de la educación, de la salud, de sus viviendas, de la seguridad social, etc.), se sientan parte del conjunto social.

Se genera de este modo un mundo de violencia signado por la inseguridad y el miedo. "Miedo a la brutalidad y la impunidad de la policía; del crimen y la violencia; del desempleo y del hambre. Es decir, el miedo y la inseguridad son suscitados por cuestiones reales y concretas que forman parte de la cotidianidad de la gente. En tales condiciones, cuando la gente vota tiende a preferir las opciones que parecen asegurar mejor la seguridad que les falta. Se establece así una relación ocasional entre la población empobrecida y los detentadores y ostentadores del poder o de los atributos convencionalmente asociados al poder" (Vilas, 1999: 126).

La pugna, de la que hablamos, no puede dejar de existir porque es lo que hace a lo social, entonces, no se puede esperar ni pretender su resolución (guerra total), ella debe estar encausada en los espacios de la política. Y este espacio no es precisamente, el espacio estatal, es más concretamente

el espacio de la esfera pública. Es la idea de lo público no estatal, conformado por la representación de instituciones y órganos específicos y fuertes (en cuanto a representación), capaces de controlar el actuar de la empresa privada y del Estado.

Este espacio tan simbólico como concreto, es un espacio destinado a la acción conjunta y deliberativa de los ciudadanos en pos de un interés general, que no exige la presencia de todos pero sí el que se lo haga con transparencia para todos y que lo que allí suceda sienta las bases para la toma de decisiones. De esta manera los problemas sociales que cobran envergadura se vuelven problemas políticos. “Este espacio, tanto institucional (parlamento) como el informal (asociaciones libres de la sociedad civil) es una esfera de comunicación de los ciudadanos preocupados por los asuntos comunes. Pero lo común entre ellos, a diferencia de los que pensaba Arendt, no es sólo el tema de la libertad política (y de las libertades civiles) sino también la cuestión social. Es el lugar, entonces donde acaece el diálogo político y cívico entre los hombres... se podría efectuar una distinción analítica entre la esfera pública política (espacio del Estado y los partidos) y la esfera pública civil (el espacio de lo social) que ayude a diferenciar territorios: lo público estatal de lo público societal (o, visto desde otro ángulo, lo privado social, según Aníbal Quijano)” (Quiroga, 1996: 81-97).

Es muy común escuchar en la opinión pública y generalmente en los medios de comunicación frases como: “el Estado está ausente”, o “el Estado desertó” y en debates más encumbrados encontrar posiciones privatistas o estatistas.

En la era neoliberal el Estado parece diluirse, al menos en la función social que le atañe. Pero, paradójicamente es cuando podemos registrar innumerables proyectos que en el lenguaje moderno podríamos encuadrar dentro de las políticas sociales.

En Argentina, por ejemplo, se crea la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación y con rango de Ministerio¹⁴. Allí se pueden observar un número significativo de programas sociales, algunos muy buenos, varios ineficientes e ineficaces y otros con objetivos superpuestos.

El punto a pensar aquí no es la ausencia del Estado sino su ineficacia. Y ello se debe, en parte, a la gran transferencia de recursos que ejecuta el Estado hacia el sector privado. Por ejemplo, en Argentina la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) recibe la opción de todas aquellas personas que eligen el régimen de jubilación basado en la capitalización individual que se encuentra en manos privadas a través de sociedades anónimas, las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). En este programa, quienes no hacen explícita su opción (indecisos) son ins-

14 Actualmente Ministerio de Desarrollo y Acción Social.

criptos en el régimen privado. Y este acto administrativo lo realiza la ANSES. Se estima que el número de indecisos asciende a los treinta mil casos mensuales, y ello demora la ejecución de expedientes de quienes eligieron quedarse en el régimen estatal, toda vez que es necesario (hasta la actualidad) efectuar un sorteo y transferir los ingresos a la AFJP que tocara en suerte. Todo esto no implica costo alguno para las administradoras privadas pero sí para el Estado y sobre todo porque parte de los aportes de estos indecisos no ingresará a las arcas del Estado y generan grandes ganancias para las AFJP. Si partimos de suponer a la Seguridad Social como protectora, y de allí la función indelegable que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional le impone al Estado, los indecisos tendrían que quedar incorporados al régimen estatal hasta tanto hagan expresa su opción por el régimen de capitalización.

Volviendo sobre los ejemplos anteriores de los programas de emergencia social, muchos fueron financiados a partir de endeudamiento con organismos internacionales (Banco Mundial; BID, etc.), o con el producido de las privatizaciones de compañías de luz, gas, teléfonos, etc. que se encontraban bajo la órbita estatal. Es decir, en ellos no existe ninguna política distributiva y denotan su desfinanciamiento en el corto plazo.

Así las políticas sociales bajo el paradigma del neoliberalismo pierden el sentido universalista, distributivo y de financiación a través del tiempo en

tre generaciones y lo sustituyen por el carácter focalizado y de ataque a la pobreza.

Con esta suerte nos encontramos quienes nos especializamos en las políticas sociales, corriendo detrás de las acciones y relaciones entre individuos intentando encontrar actores sociales donde no los hay ni los habrá. Usamos herramientas, siempre de manera equivocada, del *management* para terminar gerenciando la crisis y facilitar el cálculo de la ganancia del sector privado. Implementamos *indicadores de gestión* y la *evaluación del impacto social* (que por continuas tergiversaciones finalizamos midiendo resultados). Nos abocamos a la *reingeniería* para mejorar la calidad de servicio, atacando siempre la coyuntura pero nunca la estructura. Así, por ejemplo, entendemos que el punto es resolver el *cuello de botella* que se genera entre el *front office* y el *back office* y para ello no hay nada mejor que poner un *peinador de colas* y hacer que los empleados trabajen *polifuncionalmente*, ya que hemos armado un *manual de procedimientos* según las normas internacionales que consta de 14 tomos de 1.000 hojas cada uno, para que el personal lo consulte en cualquier momento, en el mostrador mientras atienden un cliente.

A las prestaciones sociales de antaño, jubilaciones, subsidios por desempleo, asignaciones familiares, etc. las llamamos *productos* y a los destinatarios de las mismas *clientes*. Armamos *planes estratégicos* y nos preparamos para la *gestión por resultado*.

Estas políticas conducen a mitigar la miseria y en el mejor de los casos son la anestesia del ajuste estructural que sufrimos, pero no construyen los mecanismos sociales de integración que permitan abortar el proceso de exclusión.

El neoliberalismo no contempla más relación que la que existe entre individuos, no existen en este modelo las nociones de actores sociales, ni la de ciudadanos y mucho menos la de sociedad.

La crisis, a la que asistimos en los últimos tiempos, sobresale por la incongruencia entre economía y política y la disociación entre intereses privados particulares y la voluntad general.

Ello transforma nuestras sociedades “en un país de víctimas y no de actores, con lo que se corre el riesgo de devenir en un lugar en vez de una nación. Sólo los actores constituyen movimientos sociales; las víctimas se agotan en la explosión de la protesta. Si estas últimas no se transforman en sujetos, y el émbolo para ello es la política, las bases sociales para un proceso de cambio se angostan y el mercado gobierna sin límites... La crisis puede tener otra productividad, menos deprimente, si se abren las esclusas para provocar un verdadero debate nacional sobre la equidad. Este debate supone necesariamente el retorno de la política porque permite transformar a las víctimas en actores, en protagonistas, junto con el Estado, del diseño de alternativas, más allá del soliloquio de los técnicos. Si es verdad que no hay sociedad sin economía, también es

cierto que no puede haber economía sin sociedad. Hoy eso significa reforzar el Estado, en gobernabilidad, y también regular al mercado para detener la exclusión social; nuestro problema central” (Portantiero, 2000).

A Modo de Síntesis Final

Nos ha quedado una pregunta formulada en la introducción que, creo, quedó contestada aunque de manera implícita a lo largo del presente análisis. Pero vale la pena intentar responderla de manera explícita, aunque más no sea para que nos sirva de repaso general.

Entonces: *¿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, 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” (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 Estado¹⁵.

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 levantarán 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

15 “...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” (Graciarena, 1984: 39-74).

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).

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 aque-

llas 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 la idea de 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 del mismo modo que resulta ser 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.

En nuestros días resulta indispensable propulsar una reforma integral y estructural de la Seguridad Social. Pero para ello se requiere la creatividad y el profesionalismo que induzcan a un consenso general para establecer derechos y responsabilidades que permitan una cobertura sobre bases verdaderamente universales, arraigada en los derechos inalienables de la ciudadanía.

El modelo posible

El modelo de Seguridad Social que consideramos posible se inspira en el paradigma universal sobre los sistemas de pensiones de OIT (Iyer, s/d: 187-207).

El presente modelo contempla la noción de ciudadanía y el ejercicio efectivo de los derechos sociales, políticos y civiles, ya que estarían garan-

tizados por los beneficios, la participación en la gestión y la libertad de elección respectivamente. Estableciendo claramente derechos y obligaciones para toda la población y generando el espacio de la acción conjunta de los ciudadanos en pos del interés general. Este espacio no es precisamente el espacio estatal, sino concretamente el de la Esfera Pública, que es la idea de lo **público no estatal**, conformado por la representación de instituciones y órganos específicos y fuertes, capaces de controlar el actuar de la empresa privada y del Estado.

Así, el primer pilar otorga derechos a **todas las personas** a partir de determinada edad sin contempla la relación contributiva a través de hallarse incorporado al mercado formal de trabajo y cubre las necesidades básicas de subsistencia.

El financiamiento del sistema se basa en una clara noción de relación social como es la de imponer a través de toda transacción económica, subordinando de esta manera lo económico a un principio social solidario.

La contribución patronal se enmarca en un esquema redistributivo; por un lado, si lo tomamos como costos laborales o impuesto a la actividad empresarial, por otro, si entendemos que esta contribución es pagada por el empleador a través de transferir al trabajador el producido de su actividad y que al financiar la prestación universal se transforma en salario diferido de ese mismo trabajador; lo que denota una equitativa distribución de la renta.

El segundo pilar intenta reproducir la suerte que tuvo el trabajador en el

mercado al relacionar su historia laboral. Su cotización le crea una responsabilidad e interés directo para que una porción de sus ingresos se destine a prever sus contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia.

La participación de los interesados en la administración y la gestión los acerca a la toma de decisiones de manera colegiada, acorde a lo establecido en nuestra Constitución Nacional.

La sustentación del pilar basado en la capitalización de reservas fomenta el financiamiento de programas sociales (por ejemplo planes de viviendas) y productivos a tasas razonables.

Este pilar limita fuertemente la evasión, puesto que si al segundo pilar ingresa el aporte del trabajador, no puede estar ausente en el primero la contribución patronal y a la inversa.

El tercer pilar se basa pura y exclusivamente en relaciones de mercado bajo los modelos de seguros, entablando contratos de derecho privado a través de AFJP, Compañías de Seguros de retiro, Cajas Complementarias, Profesionales etc., que actúa como complemento de los pilares antecedentes. Por ejemplo, una ama de casa que no trabaja en el mercado formal contribuye al primer pilar vía el impuesto, también puede contratar un seguro de retiro en una administradora de fondos de pensión, regida por el tercer pilar como complemento de la prestación universal. Idéntico resultaría ser el caso de un trabajador que contribuye al primer y segundo pilar del sistema. Luego, si lo desea, complementa su beneficio en el tercer pilar.

Pilar Universal

Pilar universal de carácter obligatorio con administración estatal, estructurado en un régimen de reparto puro que brinda una prestación homogénea basada en las necesidades de subsistencia. A la misma se accede a partir de una determinada edad, que será establecida al igual que su monto, por cálculos actuariales sobre variables sociodemográficas.

Este pilar se financia por un impuesto único y específico a toda transacción económica destinado a la Seguridad Social, más las contribuciones patronales estipuladas por una tasa fija y uniforme sobre los salarios y/o ingresos laborales en concordancia con el financiamiento del beneficio a otorgar.

Pilar Previsional

Pilar previsional obligatorio basado en la forma del Seguro Social, bajo el régimen de reparto con capitalización de reservas a través de obras públicas, otorgando una prestación definida relacionada a la historia laboral del afiliado. Equivalente a un porcentaje del promedio histórico de sus ingresos y proporcionales a los años de servicio, menos la suma recibida por el primer pilar.

Se financia por el aporte de los trabajadores sobre su nómina de ingresos.

La administración se encontraría a cargo de una entidad pública no estatal de corte técnico/profesional, gerenciada en forma colegiada por sus representantes y supervisada por sindicatura estatal.

Pilar Complementario

Pilar complementario de carácter voluntario basado en una relación contractual de derecho privado.

Financiado por una contribución definida que, a su vez también, otorga una prestación definida.

La administración se encontraría a cargo de entidades privadas en el marco de la competencia, AFJP, Compañías de Seguro de Retiro, Cajas Complementarias, Profesionales, etc.

Principios Rectores

- La universalidad de la prestación y su clara concepción de derecho.
- La solidaridad social, en el primer pilar al extender su financiamiento al conjunto de la sociedad.
- La solidaridad de financiamiento intergeneracional y social en el segundo pilar.
- La participación en la administración y gestión para la toma de decisiones en forma colegiada acorde a lo establecido en la Constitución Nacional.
- La reproducción de la historia laboral basada en el esfuerzo contributivo.
- La subsidiaridad al incentivar a los individuos a ser los artífices de su propio desarrollo y progreso económico.
- La libertad de contratación de un seguro complementario acorde a reglas de mercado, como un intercambio entre iguales.
- Integralidad, uniformidad y funcionalidad administrativa en cada uno de los pilares señalados.

Pilar	Carácter	Prestación	Requisitos	Financiación	Administración
Universal	Obligatorio	UNIVERSAL Uniforme basado en necesidades de subsistencia	65 Años de edad	1) Impuesto específico a toda transacción económica. 2) Contribuciones patronales, sobre tasa fija y uniforme de los ingresos	ESTATAL
Previsional	Obligatorio	DEFINIDA Relacionada a los ingresos de la historia laboral	65 años de edad y años de servicios proporcionales	Aportes personales	ENTIDADES PÚBLICAS NO ESTATALES Gerenciados por sus representantes y supervisadas por sindicatura estatal
Complementario	Voluntario	DEFINIDA	Contrato entre las partes bajo la modalidad de seguro	Cuota mensual	ENTIDADES PRIVADAS En el marco de la competencia

Fortalezas del Modelo

- Promueve la cultura de la Seguridad Social al invocar su base en las relaciones sociales, respetando los derechos de ciudadanía.
- Es realmente universal.
- Es fuertemente equitativo.
- Tiene un enorme efecto redistributivo.
- Es el Estado Nacional quien lo garantiza y sus interesados quienes lo gerencian.
- Por primera vez se cumple el principio de que todos contribuyen, y que todos reciben una prestación.
- Se separa definitivamente el derecho a la prestación de subsistencia de cualquier contraprestación como requisito para acceder a ella.
- El segundo pilar financia y promueve obras tendientes al bienestar social.
- Establece la unificación y elimina los privilegios.
- Concentra la recaudación en un único impuesto.
- Facilita los controles de evasión y la fiscalización de los ingresos
- Simplifica la gestión en el primer y segundo pilar, eliminando las cajas negras y el clientelismo político y asistencial
- Posibilita la realización de estudios prospectivos para prever las acciones a tomar.
- Habilita el camino hacia políticas de estado estables, limitando el accionar político en la esfera estatal.
- Se ajusta en un todo a la Constitución Nacional.

Referencias Bibliográficas

ACUÑA, Carlos y SMITH, William; "La lógica política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales". En: **Revista Desarrollo Económico**; Vol. 36; N° 141; Buenos Aires; abril-junio. 1996.

AGOSTINIS, Silvia y FISCELLA, Sergio. "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. 1997.

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

ANDRENACCI, Luciano. "Ciudadanos de Argirópolis". En: **Ágora**, Cuaderno de Estudios Políticos, Año 3, N° 7. Buenos Aires. 1997. p. 115-146.

ANSALDI, Waldo. "Gobernabilidad democrática y desigualdad social". En: Ansaldo W. (Comp.) **Cambios en las Estructuras Socio-Políticas en América Latina (Segunda mitad del SigloXX)**, Documento de Trabajo/64 Serie II, CINAP, Buenos Aires. 1998.

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, Uruguay. 1998.

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.

BERTRANOU, Fabio y ROFMAN, Rafael (Coordinadores). **SOCIALIS Revista Latinoamericana de Política Social**, Número 4, abril. Número dedicado a la previsión social en Argentina, Brasil y Chile. 2001.

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. p. 63-80. 2000.

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. En: www.redsegsoc.org.uy. 1997.

CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario R. **Sociedades sin Ataños**; Editorial Paidós, primera edición; Buenos Aires. 1995.

CAMPIONE, Daniel. "La reforma del Estado como cuestión política". En: **Taller, Revista de Sociedad, Cultura y Política**. Vol. 2 N°4; agosto. Buenos Aires. 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. "La sociedad y el Estado". En: Waldo Ansaldi y Patricia Funes (Comp.). **Formación, consolidación y reformas del Estado en América Latina**; Documento de Trabajo /53; Udishal; Buenos Aires. 1995.

CAVAROZZI, Marcelo. "Más allá de las transiciones democráticas en América Latina". En: **Revista de Estudios Políticos, Nueva Época**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. N° 74; oct-dic. 1991.

CENTRAL ÚNICA DE TRABAJADORES DE BRASIL. **Elementos para una nueva Previsión Social.** Montevideo, julio. En: www.redsegsoc.org.uy. 1998.

CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE CHILE. **Visión de Los trabajadores chilenos de la administración privada de los fondos de pensiones**; Santiago de Chile. En: www.redsegsoc.org.uy. 1998.

ENSIGNIA, Jaime y DÍAZ, Rolando (Coordinadores). **La Seguridad Social en América Latina: ¿reforma o liquidación?**; Fundación Friedrich Ebert. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela. 1997.

EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS. **La Seguridad Social en el Uruguay**; Montevideo-Uruguay. En www.redsegsoc.org.uy. 1999.

FERNANDES, Florestán. "Problemas de Conceptualización de las clases sociales en América Latina". En: Raúl Benítez Zenteno (Coord.). **Las Clases Sociales en América Latina**. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Ed. Siglo XXI, 2da. Edición, México, 1975.

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.

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, **Trabajadores Entre Dos Guerras**; EUDEBA-SIAM; en prensa.

FUNES, Patricia. **Democracia. Algunas notas**; sin datos; mecanografiado.

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

GRASSI Estela, HINTZE Susana, NEUFELD María Rosa; **Políticas Sociales: Crisis y Ajuste Estructural**; Espacio editorial; Buenos Aires. 1994.

HELD, David. "Ciudadanía y Autonomía" En: **Ágora**, Cuaderno de Estudios Políticos, Año 3. N° 7, Buenos Aires. p. 43-72. 1997.

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 A. y SAN MARTINO, Jorge. **La reforma previsional**

Argentina. Opciones y riesgos. Miño y Dávila editores/Ciepp, Buenos Aires. 1993.

LAGARES PÉREZ, Ana María. **El derecho a la Seguridad Social y la gestión de los regímenes de ahorro individual**. Departamento de la Seguridad Social. OIT. En: www.redsegsoc.org.uy. 1997.

LECHNER, Norbert. "La crisis del Estado en América Latina". En: **Revista Mexicana de Sociología**. Año XXXIX N° 2; México, D. F., abril/junio. 1977.

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

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.

MARSHALL, Thomas Humphrey y BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y Clase Social**; versión de Pepa Linares; Ed. Alianza; 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 BERTRANO, Fabio. **Manual de Economía de la Seguridad Social**; ClaeH; Uruguay. 1998.

MURILO DE CARVALHO, José. **Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil**. Fondo de Cultura Económica; México, D.F. 1995.

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.

OSZLAK, Óscar y O'DONNELL, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) **Para investigar la Administración Pública**, INAP, Madrid. 1984.

OSZLAK, Óscar y O'DONNELL, Guillermo. **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: **El Clarín**, Buenos Aires, 14 de junio. 2000.

QUIROGA, Hugo. "Esfera Pública, Política y Ciudadanía. Dilemas de la política democrática Argentina". En: Silvia Gaveglio y Edgardo Manero (Comps.). **Desarrollos De La Teoría Política Contemporánea**. Homo Sapiens Ediciones. Rosario-Argentina. p. 81-98. 1996.

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-Argentina, marzo. p. 185-205. 1999.

REPETTO, Fabián. **La Nueva Cuestión Social y las Viejas Respuestas Públicas**. Tesis. Maestría en Administración Pública; Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas; mecanografiado.

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.

RUEZGA 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. En: www.redsegsoc.org.uy. 1999.

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

lítico y Democracia. Homo Sapiens Ediciones; Rosario-Argentina, marzo. p. 49-66. 1999.

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, 2º semestre de 1999.

WILL, Kymlika y WAYNE, Norman. "El Retorno del Ciudadano". En: **Ágora**, Cuaderno de Estudios Políticos, Año 3, N° 7, invierno. Buenos Aires; p. 5-42. 1997.

ENTREVISTADOS

Rubén LO VUOLO: Lic. en Sociología y especialista en Políticas Sociales 13/12/2000

Graciela CIPOLLETA: Especialista en Derecho del Trabajo y Seguridad Social 14/12/2000.

José Luis DI LORENZO: Abogado; especialista en seguridad social; Ex presidente del Instituto Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires 20/12/2000.

Ernesto Aldo ISUANI: Politólogo; especialista en seguridad social; Secretario de la Tercera Edad y Acción Social de La Nación (1999-2001) 20/12/2000.

María América GONZÁLEZ: Diputada Nacional, Presidente de la Comisión de Previsión de la Honorable Cámara de Diputados de La Nación. Abogada, especialista en seguridad social. 21/12/2000.

Jorge SAN MARTINO Lic. En Ciencias Políticas. Secretario de Seguridad Social (2000-2001) 22/12/2000. Gerardo GENTILE: Lic. en economía; Posgrado Instituto Torcuato Di Tella sobre Economía Pública, Especialización en Deuda Pública y Financiamiento; especialista en seguridad social, 28/12/2000.

Alfredo GAMIETEA: Lic. en Economía; Master en Seguridad Social CISS; ex Gerente General de CAS-FEC; ex Subgerente General de Asignaciones Familiares y Desempleo ANSES 8/1/2001.

Mario PAGANINI: Abogado, especialista en seguridad social; Integrante del Consejo Federal de Previsión 9/3/2001.

Adolfo AGUIRRE BAYLEY: Secretario General Letrado de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias de la República Oriental del Uruguay. 20/4/2001.