PRUDENTIA IURIS Nº 59

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"



Noviembre 2004

Autoridades de la Facultad

Decano
Dr. Eduardo P. M. Ventura

Secretario
Dr. Gabriel Limodio

Director de la Carrera de Abogacía
Dr. Manuel H. Castro Hernández

Coordinación de Estudios
Abogacía: Dr. Florencio F. Hubeñák
Ciencias Políticas: Lic. Marcelo P. Camusso

Centro de Investigaciones Jurídicas
Director: Dr. Jorge H. Alterini

Coordinador de Relaciones Institucionales y Públicas
Dr. Néstor A. Raymundo

Departamento de Posgrado y Extensión Jurídica
Director: Dr. Manuel H. Castro Hernández
Coordinador: Dr. Gustavo F. Costa Aguilar

Doctorado
Director: Dr. Eduardo P. M. Ventura
Comisión Asesora: Dr. Jorge H. Alterini,
Dr. Orlando J. Gallo y Dr. Félix A. Lamas

Autoridades de la Revista

Director
Dr. Roberto Punte

Secretario de Recensiones
Dr. Florencio F. Hubeñák

Secretario
Dr. Ezequiel Abásolo

Consejo Asesor
Dres. Juan Rafael Llerena Amadeo, Carlos R. Sanz,
Francisco Alberto Vocos, Orlando Gallo y Alfredo Battaglia

ISSN: 0326-2774
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

EDUCA

Editorial de la Universidad Católica Argentina

SUMARIO **NOVIEMBRE 2004 – Nº 59**

Editorial 9

Sistemas de jubilaciones y pensiones en América latina: Reformas, paradigmas y temas emergentes. *Fabio M. Bertranou* 11

No hay seguridad social sin gestión de calidad. *Luis G. Bulit Goñi* 31

Reciprocidad jubilatoria. *Pablo Casali* 61

El estrés ocupacional. Un nuevo desafío para los sistemas de protección de los trabajadores. *David A. Martínez y Marcela Vargas Gómez* 103

El financiamiento de los futuros sistemas de pensiones. *Ariel G. Pino* 125

Las reformas de los regímenes de la previsión social brasileña de 1998 a 2003. *María Beatriz da Cunha Fernándes* 143

Formulación de un sistema de protección social en Colombia. *Gina Magnolia Riaño Barón* 179

Levantamiento de información desagregada del sistema de pensiones chileno: encuesta "Historia laboral y seguridad social" e Historias previsionales. *Ximena Quintanilla D.* 201

Los servicios sociales. Algunas experiencias en España y el Cono Sur. *Ana María Talmon* 227

APÉNDICE

Publicaciones internacionales y sitios web de la seguridad social. *Domingo E. Casasco* 301

IN MEMORIAM

Germán J. Bidart Campos. *María Cristina Serrano* 323

Carmelo Eugenio Palumbo. *Daniel Passaniti* 327

Recensiones

Sobre "El Código Da Vinci". Entrevista al P. Luis H. Rivas 333

"El derecho penal militar en la historia argentina", de Ezequiel Abásolo. *Por José María Díaz Couselo* 343

"Justicia en el mercado. La fundamentación de la ética del mercado según Francisco de Vitoria", de Raúl González Fabre. *Por Alfredo Barros* 361

"Institutiones Oratoriae", de Giambattista Vico. *Por Javier Barbieri* 365

"La noción jurídica de tortura. Y de penas y tratamientos crueles, inhumanos o degradantes en el derecho penal internacional, un nuevo «Jus commune»", de Carlos A. Mahiques. *Por Adrián Patricio Grassi* 369

"Vichy no fue Francia. Las relaciones franco-argentinas (1939-1946)", de Hebe Carmen Pelosi. *Por María Victoria Carsen* 375

"La política de San Ignacio de Loyola", de Dominique Bertrand. *Por Florencio Hubeñak* 379

"Napoleone", de Jean Tulard. *Por Florencio Hubeñak* 383

"Dieci anni che hanno sconvolto la Russia", de L. Marcucci. *Por Florencio Hubeñak* 385

"Evoluzione storica dei tipi di Stato", de Emilio Bussi. *Por Florencio Hubeñak* 387

"Tradimento. Come la sinistra liberal stá distruggendo l"America", de Anne Coulter. *Por Florencio Hubeñak* 391

"De los deberes del hombre y del ciudadano", de Pufendorf, Samuel. *Por Florencio Hubeñak* 393

"Los orígenes de la postmodernidad", de Perry Anderson. *Por Florencio Hubeñak* 397

"Inquisición. Historia crítica", de Ricardo García Cárcel y Doris Moreno Martínez. *Por Florencio Hubeñak* 399

Los artículos de Seguridad Social han sido seleccionados por la Sección de Seguridad Social de la Facultad de Derecho, dirigida por la Dra. Estela R. M. de Minutella y cuyo coordinador es el Dr. Gustavo J. Sosa Rostan.

Respondiendo a las máximas exigencias de calidad académica, todos los trabajos publicados en esta revista –salvo las excepciones que se aclaren expresamente– han sido sometidos al arbitraje de expertos.

Nómina de los árbitros convocados por *Prudentia Iuris* para el presente número: Walter Arrighi, Jorge O. Felippone, Carlos Garavelli, Gabriel Gasave, María Cristina Luchetti, Estela R. Martí de Minutella, María Teresa Martín Yáñez, Fernando Horacio Payá (h.), Antonio Sales, Gustavo G. Sosa Rostán, Pedro M. Taddei y Benigno A. Vélez.

* La revista puede consultarse en www.eldial.com

* e-mail: derecho@edu.ar (por favor aclarar en texto at./Prudentia Iuris - Dr. Roberto Punte o Dr. Ezequiel Abásolo).

EDITORIAL

Una sociedad viable ha de asentarse sobre los ejes de la justicia y la concordia, entendida esta última como una dimensión laica de la virtud de caridad. La ciudad de Dios en la tierra se hace con ladrillos amasados con el barro humano, y nunca será perfecta, pero es posible buscar una meta de sana y prolongada convivencia de modo que crezcan y se desarrollen las vidas individuales, resguardadas de los males mayores, para que cada uno pueda crecer como persona y en su búsqueda de la felicidad. La seguridad social es uno de los instrumentos de la justicia distributiva que hace concreto el valor « solidaridad». Solidaridad de los jóvenes y sanos con los ancianos y enfermos, solidaridad de los ricos y exitosos con aquellos que no llegaron y quedaron al costado en los caminos.

Ésta es una virtud política, propia del bien común, a las cuales pertenece no sólo el "obrar bien para la comunidad, sino también para las partes de la comunidad", para cada casa, para cada particular persona (Summa, VII-LXI-5ª). En el Génesis, interrogado Caín por Yahvé, pretende éste desligarse de tal vínculo con la irónica pregunta "¿soy acaso el guarda de mi hermano? (Gen.4-9). Queda claro que somos todos guardianes de nuestros hermanos y la respuesta divina está en la excelsa jerarquía del segundo mandamiento en la nueva alianza: "Amarás al prójimo como a ti mismo", semejante en importancia al amor debido a Dios. De estos preceptos penden toda la Ley y los Profetas (Mat.22.34).

Ya sea que se gestione de modo privado o a través de la administración estatal, siempre estamos en el terreno del bien común, del orden público, pues existe un evidente interés general en el buen funcionamiento de estos resguardos. La sociedad y la economía están cambiando y uno se pregunta qué deberá cambiar en el futuro para que estos valores se sigan cumpliendo.

En nuestro derecho público positivo el párrafo tercero del art. 14 bis, incorporado en 1957, califica a la seguridad social de «integral e irrenunciable», definiendo las instituciones del seguro social obligatorio, jubilaciones y pensiones móviles, protección integral de la familia, compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna. En 1994 se han agregado cláusulas que insertan los valores de proveer al desarrollo humano y el progreso económico con justicia social; buscar equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, dentro de un marco de igualdad de oportunidades y posibilidades. Esta igualdad ha de hacerse real para los niños, desde su concepción, así como para sus madres; y para las mujeres, ancianos y discapacitados. Todo dentro el marco de los tratados internacionales que configuran derechos programáticos de aplicación progresiva, teniendo en cuenta las organizaciones y recursos de cada Estado. Todo este conjunto es un mandato y un deber inexcusable del Congreso, de modo tal que son una guía para la legislación, sin perjuicio de la capacidad concreta de las personas de requerir judicialmente les sean aplicadas a sus casos las consecuencias que emergen de estas normas y de los valores que en ellas se implican.

La universidad se ocupa de modo especializado de estos temas en sendos cursos de posgrado en materia de Seguridad Social y Riesgos del Trabajo, que dirige la Dra. Estela Minutella, de donde surgen varios de los trabajos aquí reunidos; mientras que otros resultan del intercambio con instituciones y especialistas vinculados a situaciones comparadas en otros países.

No cabe duda que las políticas públicas en la materia no sólo deben alimentarse de los valores mencionados, sino de una firme inserción en las instituciones económicas y políticas. Pensar en estos temas no es recopilar “catálogos de ilusiones”, sino ocuparse del diseño de las estrategias adecuadas y la formación de operadores, pues lo que bien o mal se haga en esto tendrá mucho ver con el éxito de la democracia, entendida ésta como un sistema de valores para el desarrollo social y de las personas.

SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: REFORMAS, PARADIGMAS Y TEMAS EMERGENTES

FABIO M. BERTRANOU*

1. Introducción

Nuevamente América Latina es escenario para la discusión respecto a los objetivos y la organización de los sistemas de jubilaciones y pensiones. La realidad ha mostrado que los regímenes de pensiones son parte de complejos sistemas de protección y organización social que están sujetos a un importante dinamismo. Como tales, por sus consecuencias fiscales y sociales, los mismos no pueden quedar aislados sin ser oportunamente adaptados. El tema de las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones acaparó importante atención durante los años noventa, particularmente a partir de la experiencia de reforma de Chile en 1981 y el influyente papel de los organismos multilaterales de financiamiento (en particular el Banco Mundial con su informe "Envejecimiento sin crisis" de 1994). Al menos 12 países[1] en la región han realizado reformas de carácter estructural, es decir

* Especialista Principal en Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Subregional para el Cono Sur, Santiago de Chile. E-mail: bertranou@ilo.org. Las expresiones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la visión de la Organización Internacional del Trabajo.

[1] Chile (1981), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México y El Salvador (1997), Bolivia (1998), Costa Rica y Nicaragua (2000), Ecuador (2001), y República Dominicana (2003).

aquellas que no sólo cambian el régimen de financiamiento al introducir total o parcialmente cotizaciones definidas, sino que también incluyen la administración privada de los fondos de pensiones. Todas estas reformas también incluían (o "anidaban") reformas consideradas como paramétricas, es decir, aquellas que mejoran la viabilidad financiera de los sistemas a través de cambios en las condiciones de adquisición (como las edades de retiro) o en los parámetros financieros (como las tasas de cotización). En otros países,[2] de acuerdo con el criterio anterior, las reformas no alcanzan a caracterizarse como estructurales; sin embargo, introdujeron importantes cambios que involucraron un vital proceso de negociación entre actores sociales, demandando un intenso ejercicio de economía política.

Los nuevos desafíos que presenta el mundo del trabajo, la internacionalización de la economía mundial, los cambios en la estructura económica de los países, y el recurrente desafío de mantener un flujo de recursos para el financiamiento de las actividades esenciales del Estado (como la administración de justicia, junto a la política social del gobierno), plantean interrogantes respecto al futuro de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Nuevas ideas, y posiblemente un fuerte cambio en el paradigma vigente, son necesarios para revertir los problemas que implican tanto la maduración de los sistemas, como el estancamiento e involución que los mismos han tenido en términos de extensión y nivel de la protección.

Este artículo tiene por objeto identificar ciertos temas relevantes a la luz de la experiencia de reformas recientes, en particular durante los años noventa, y reflexionar sobre algunos de los desafíos vigentes. En este sentido se discuten cuestiones sobre los objetivos de los sistemas, la relación entre sistemas previsionales y mercado laboral, el paradigma de reforma y algunos temas emergentes o con mayor visibilidad reciente en las agendas públicas. Entre estos últimos se encuentran el fortalecimiento del primer pilar, incluyendo la extensión de la cobertura; las cuentas *nocionales*; y el balance entre la responsabilidad individual y social ante los riesgos que involucra el envejecimiento.

[2] El caso más representativo de este grupo ha sido Brasil, con su reforma para trabajadores del sector privado en 1999 y para el sector público en 2003-2004.

2. ¿Qué objetivos están persiguiendo actualmente los sistemas?

Existe bastante consenso respecto a los objetivos generales de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, es necesario distinguir entre aquellos relevantes desde la perspectiva individual, y los que corresponden al nivel social o a la perspectiva del gobierno. Desde la perspectiva individual son relevantes la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida y la función de seguro ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos para el sostenimiento del hogar. Por otro lado, desde la perspectiva del gobierno interesan el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos.

El paradigma de reforma prevaleciente en la región ha seguido las recomendaciones del "multipilarismo", es decir, reestructurar el sistema de pensiones en pilares que persigan distintos objetivos. Un primer pilar que asegure el alivio de la pobreza y cierto nivel de redistribución, y un segundo pilar que cumpla la función de seguro y ahorro, con el objeto de garantizar una suavización del consumo a través del logro de pensiones, con una adecuada tasa de sustitución de los ingresos laborales. De esta manera se pretende distribuir el riesgo que implica el diseño de un sistema de pensiones basado en un solo pilar que persigue tanto los objetivos desde la perspectiva individual como los sociales. Las distintas formas alternativas de implementación del esquema multipilar ciertamente no son un tema trivial. La esencia de la propuesta del "multipilarismo" en realidad consiste en buscar una nueva distribución de los riesgos que asumen los individuos y la sociedad para garantizar la seguridad económica en la vejez. La implementación de sistemas basados fundamentalmente en un segundo pilar estrictamente contributivo con cotizaciones definidas ha llevado a que la nueva configuración de los sistemas en la región contenga una excesiva responsabilidad individual.

Por otro lado, a partir de las reformas más recientes, las políticas previsionales se han centrado en metas más específicas que los sistemas deberían cumplir. Las más relevantes han sido el aumento de la cobertura, la sostenibilidad fiscal y el desarrollo del mercado de capitales y mercados conexos. Estas metas de políticas deberían ser consideradas a la luz de los objetivos generales antes mencionados, en particular debido a que entre ellas puede haber cierto grado de conflictos (*trade-off*). Un elemento importante para reflexionar se re-

fiere a que ciertamente en el diseño y proceso de implementación de las reformas, en numerosos casos, se ha invertido la jerarquía de los objetivos y las metas de políticas. Esto ha llevado a que, por ejemplo, el desarrollo del mercado de capitales haya tomado la misma jerarquía que el objetivo de aliviar la pobreza durante la vejez. El desarrollo de una industria privada de administración de fondos de jubilaciones y pensiones tiene en efecto un impacto relevante en el desarrollo de los mercados conexos del sistema financiero (mercado de capitales y seguros, entre otros). Así lo ha demostrado la reforma chilena, pero seguramente es más adecuado pensar en cierta sinergia más que causalidad. En tal sentido, el desarrollo del mercado de capitales ha sido viable en numerosos países sin la necesidad de comprometer la asignación de recursos de la seguridad social destinados principalmente a lograr objetivos sociales. La movilización de recursos complementarios y/o voluntarios puede resultar satisfactoria, como en los casos de Brasil o Estados Unidos, para generar pensiones complementarias y simultáneamente un impacto significativo en el desarrollo del mercado de capitales.

Por lo tanto, es fundamental en el debate de las nuevas reformas y paradigmas recuperar la discusión jerárquica de los objetivos de los sistemas de jubilaciones y pensiones, identificando los instrumentos más adecuados para lograrlos. Probablemente deba recurrirse a un antiguo teorema de economía política que se refiere a la necesidad de establecer un instrumento para cada objetivo de política.

La evaluación de ciertos aspectos que tienen que ver con la función de alivio de la pobreza muestra que este objetivo no se ha ido cumpliendo con las reformas. De hecho, la pobreza en la vejez sigue siendo en la región un tema preocupante. En países tan diferentes como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y México, la incidencia de la pobreza en las personas mayores de 65 años es mayor que la incidencia tanto para el promedio como para otros grupos más jóvenes de la población. De esta manera cabe preguntarse por qué las reformas no han privilegiado este objetivo. Una respuesta tiene que ver con las prioridades que cada sociedad otorga a cada meta y el balance entre los objetivos desde la perspectiva individual y social, que finalmente depende de qué tan tolerante sea la sociedad a prolongar situaciones de pobreza y desigualdad.

3. Protección social y mercado laboral en América Latina

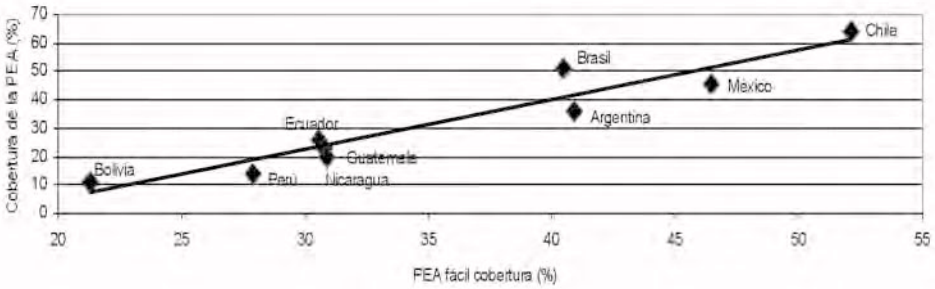
La protección social de los trabajadores se encuentra estrechamente relacionada con las condiciones del mercado laboral, y particularmente del empleo. En la mayoría de los países de América Latina, sólo quienes tienen un trabajo tanto formal como estable, acceden a beneficios sociales como la cobertura de jubilaciones y las prestaciones de los seguros de desempleo y salud; mientras que los trabajadores informales y las personas sin empleo suelen carecer de estos o dependen de programas sociales estatales, principalmente de naturaleza asistencial.

El papel que cumple el mercado laboral como fuente de financiamiento de los regímenes de pensiones es y seguirá siendo clave en el futuro. No sólo esto, sino que la historia laboral y de cotizaciones son cruciales en la determinación de la cobertura, aún cuando los sistemas reciben, en la mayoría de los casos, un importante flujo de recursos fiscales provenientes de impuestos de rentas generales e impuestos de afectación específica para la seguridad social.

Por lo tanto, es importante examinar la situación de la región en cuanto al vínculo entre estas variables, como así también los cambios que puedan ocurrir en la estructura y características del empleo, debido a que pueden producir un aumento de la desprotección si efectivamente existe una fuerte vinculación entre empleo y protección.

Un estudio reciente de la OIT (2003) para nueve países de la región analiza la estructura de la población económicamente activa (PEA) y los niveles de protección social. A partir de la información de dicho estudio puede categorizarse la PEA por grado de dificultad en la cobertura por parte de los seguros tradicionales de naturaleza contributiva basados en cotizaciones del empleo asalariado. De esta manera, puede identificarse un grupo de fácil cobertura compuesto por los asalariados de establecimientos grandes y del sector público, mientras que el grupo de difícil cobertura estaría compuesto por los patrones, asalariados de establecimientos pequeños (menos de 5 empleados), independientes (profesionales y no calificados), trabajadores sin salario y los desocupados. La Tabla 1 reporta la estructura para 9 países donde se destaca la importante heterogeneidad regional. Chile cuenta con la situación de la PEA más privilegiada en este aspecto debido a que el 52% pertenece al grupo de fácil cobertura, lue-

Figura 1
Relación entre tamaño de la PEA de fácil cobertura y cobertura efectiva de los sistemas de pensiones



go México, con el 46%, Argentina y Brasil, con aproximadamente el 40%. El resto de los países relevados (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú) cuentan con porcentajes sustancialmente más bajos, que se ubican entre el 21% y 30%. La incidencia del empleo considerado tradicionalmente como informal es bastante elevada, en particular se advierte la alta participación por parte de los trabajadores independientes no calificados.

Resulta importante contrastar el tamaño de la PEA de fácil cobertura y la cobertura efectiva que tienen los sistemas de pensiones. A partir de los datos de las encuestas de hogares, no es sorprendente encontrar que la cobertura efectiva, es decir el porcentaje de la PEA que cotizaba en el momento del relevamiento, está directa y linealmente asociada al tamaño de la PEA de fácil cobertura (Figura 1). De esta manera, la estructura del empleo prácticamente define el alcance de los sistemas. Esto agrega una reflexión, aunque escasamente novedosa, sobre la necesidad de adecuación de los sistemas de seguridad social del estilo Bismarkiano para proveer la protección social de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Una segunda reflexión se refiere a por qué hay países que tienen porcentajes de cobertura que sistemáticamente se han distanciado del porcentaje de la PEA de fácil cobertura, en particular aquellos de bajo "desempeño" como Argentina, Nicaragua o Perú. El caso de Ar-

gentina es paradigmático debido a que ha retrocedido sustancialmente el nivel de protección dentro de la categoría de empleo de "fácil cobertura". Esto no se explica solamente como consecuencia de las recientes crisis económicas, sino por formas de empleo que han precarizado notoriamente las relaciones laborales, e incluso han sido legitimadas legalmente.

4. ¿Vincular o desvincular la protección social del mercado laboral?

Como se destacó anteriormente, el mercado laboral ha sido, y seguirá siendo, una institución determinante en el desempeño de los sistemas de pensiones en la región en cuanto a extensión y calidad de la cobertura. Dadas las características estructurales del mercado laboral, no pueden ensayarse estrategias extremas. Por un lado, no es aconsejable pensar en una vinculación de la protección de los trabajadores únicamente en función de su inserción en el mercado laboral. La importante incidencia de la informalidad y sus cambiantes características, junto a la baja capacidad administrativa de la autoridad para asegurar una completa "registración" del empleo, obstaculizan la implementación de una estrategia basada en programas contributivos, en donde la historia de cotizaciones a la seguridad social, fundamentalmente sobre la base del trabajo asalariado, es la clave para el buen desempeño. Tampoco se puede pensar en una desvinculación total del mercado de trabajo en cuanto a la protección de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Para las sociedades modernas, el mercado laboral es una institución no sólo de una gran relevancia económica sino también de una trascendencia social determinante. De esta manera, la inserción social de las personas a lo largo del ciclo de vida se realiza, en principio, a través de tres instituciones: el sistema educativo, el mercado laboral y el sistema de protección para la vejez. Las relaciones e interacciones de estas tres instituciones han sido ampliamente estudiadas en la literatura, y existe un mosaico de experiencias nacionales e internacionales con diferente grado de éxito en cuanto al objetivo de asegurar una continua inclusión social a lo largo del ciclo de vida.

Cabe entonces una reflexión sobre el nivel de vinculación deseable entre protección social e inserción en el mercado laboral. Una pro-

tección social básica independiente del tipo de inserción es deseable; aunque, por otro lado, debido a que los objetivos desde la perspectiva individual tienen que ver con el aseguramiento y la suavización del consumo, una estrecha vinculación con el ciclo laboral es también deseable. La estructura multipilar, por lo tanto, permitiría lograr este balance, pero sin dejar de tener en mente que la forma de provisión no es trivial para el desempeño del sistema.

5. Sobre paradigmas y algunas nuevas (y antiguas) ideas

Los sistemas de pensiones involucran intrincadas relaciones micro y macroeconómicas, de economía política y política económica, de relaciones laborales y disputas entre actores sociales. Podría realizarse una extensa discusión de los paradigmas dominantes actuales y a través de la historia, como de las diversas aristas sociales y la dinámica que generan los sistemas de jubilaciones y pensiones en los mercados conexos o relacionados. Este no es el propósito del presente artículo, por lo que solamente se discutirán a continuación dos temas que se destacan en la agenda actual: la ampliación de la cobertura a través de la readecuación del primer pilar y la profundización de las reformas mediante la adopción de sistemas de cuentas *nocionales*.

5.1. La ampliación de la cobertura a través de la readecuación del primer pilar

Tradicionalmente la caracterización de los sistemas de jubilaciones y pensiones ha tendido a clasificarlos, ya sea como sistemas contributivos con beneficios relacionados con los ingresos (esquemas Bismarkianos), o como sistemas no contributivos *à la Beveridge* con beneficios uniformes. Como se observó anteriormente, las posibilidades de ampliación de cobertura a través de los esquemas de naturaleza contributiva son limitadas. Marginalmente puede mejorarse la cobertura extendiéndola completamente a la PEA de fácil cobertura (asalariados de establecimientos grandes y del sector público) e incorporando algunos de los asalariados de establecimientos pequeños y trabajadores independientes calificados. Ellos son quienes cuentan con cierta capacidad contributiva dentro del universo del empleo no asalariado. El éxito de esta estrategia descansa en una

combinación de mejora en la capacidad administrativa y su apropiado gerenciamiento, particularmente en materia de registro y fiscalización, junto a una adecuación de los incentivos para evitar desalentar la contribución. Esto último debe incluir una mejor educación y concientización de la importancia de la previsión, acompañada de un progreso en la imagen de los administradores de la seguridad social, tanto de las instituciones públicas (como los Institutos y Cajas de Seguridad Social) como privadas (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Compañías de Seguros de Retiro).

El resto de la PEA, es decir aquella considerada como de difícil cobertura, debería ser alcanzada por esquemas de naturaleza semicontributiva o no contributiva. En el primer caso, pueden entrar en consideración esquemas (ver Recuadro 1) como el propuesto en Colombia con el fondo de solidaridad pensional para subsidiar la cotización de trabajadores de bajos ingresos o la cuota social en México. El caso de Brasil, con pensiones rurales de naturaleza semi-contributiva es relevante y ha sido destacado como una forma costo/efectiva de reducir la pobreza, si se considera el conjunto de programas de naturaleza asistencial en ese país (Bertranou 2002, World Bank 2003b, págs. 149-151). Las estrategias antes mencionadas podrían cubrir a aquellos trabajadores en la "zona gris" entre el empleo formal y el totalmente informal, marginado de toda posibilidad de formalización. Por el contrario, para este último, la estrategia debe responder a un esquema completamente subsidiado o asistencial, pero que evite generar efectos adversos sobre las decisiones de trabajo y no se convierta en un programa con características clientelísticas.

Así como los antiguos programas contributivos de reparto forjaron una mala reputación por problemas de fraude, ineficaz administración económica financiera, mala calidad de atención a los asegurados y establecimiento de categorías de beneficiarios privilegiados con prestaciones excesivamente altas, los programas no contributivos son adversamente evaluados por utilizar criterios confusos y arbitrarios para el otorgamiento de las prestaciones y el manejo clientelístico de las mismas por parte de autoridades nacionales y regionales. De esta manera, los programas no contributivos, al igual que los contributivos, también han tenido un desempeño irregular en materia de imagen, reputación y legitimidad social.

Recuadro 1

Tres estrategias de ampliación de cobertura a trabajadores con limitada capacidad contributiva

Existen numerosas políticas y programas de extensión de la protección social en pensiones en la región latinoamericana. Tanto el relevamiento de las experiencias como su evaluación son todavía limitados. Este recuadro destaca tres casos que, con distinto grado de madurez y éxito, merecerían ser observados con detenimiento.

1. Pensiones rurales en Brasil

Éste es un programa de naturaleza "semi-contributiva" debido a que, para adquirir el derecho a la prestación, el trabajador requiere demostrar cierto tiempo de servicio en la agricultura. Sin embargo, el financiamiento proviene mayoritariamente de recursos fiscales de rentas generales y marginalmente de subsidios cruzados del régimen contributivo para trabajadores urbanos. También contribuyen a la financiación los recursos de impuestos a la comercialización primaria de productos agrícolas. El programa ha logrado una importante extensión de la cobertura y ayudado fuertemente a reducir la pobreza y mejorar la inclusión social de los adultos mayores en el ámbito rural, particularmente de numerosas mujeres (Bertranou 2002).

2. Cuota social en México

Éste es un subsidio fijo a la contribución que realizan los trabajadores a sus cuentas de ahorro individual. Fue introducido en 1997 y constituye un pago diario que hace el gobierno a las cuentas de los afiliados al sistema y que realizan efectivamente las cotizaciones. No se aplican comisiones sobre este subsidio y el mismo es calculado como un porcentaje del salario mínimo. Comenzó siendo el 5.5% y actualmente es el 6.05%. El subsidio favorece proporcionalmente más a los trabajadores de bajos ingresos debido a que llega a representar el 55% de la cotización para aquellos que ganan el equivalente a un salario mínimo. El costo fiscal de este subsidio ha sido modesto, 0.33% del PIB, y se proyecta que no supere el 0.5% en el futuro (2067). También se estima que pueden existir ahorros fiscales al reducir los compromisos necesarios para el financiamiento de la pensión mínima (World Bank 2003a, pág. 162).

3. Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) en Colombia

La ley 100 de 1993 creó este fondo que tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de pensiones del Instituto de Seguridad Social de los trabajadores asalariados o independientes de bajos ingresos del sector rural y urbano. Los trabajadores deben afiliarse al FSP y reciben un subsidio a la cotización que depende de ciertos parámetros como la edad y la inserción laboral, la presencia de discapacidad que afecte la capacidad laboral, o para madres comunitarias. Para recibir el subsidio, el trabajador debe hacer efectivo el pago de la cotización no subsidiada. El subsidio es de carácter temporal y parcial hasta por un salario mínimo como base de cotización. El subsidio también depende de la disponibilidad de recursos del FSP, y del plan de extensión de la cobertura que se establece anualmente. Una evaluación preliminar del FSP muestra que la extensión de la cobertura lograda hasta el momento es todavía limitada debido a ciertos problemas de diseño y operación (Llanes 2004).

La alternativa de los esquemas no contributivos incluye los denominados programas de prestación mínima, pensión universal y pensiones asistenciales. Las pensiones mínimas y universales se han desarrollado dentro de los sistemas contributivos, por lo tanto no cumplen actualmente en la región con el propósito propuesto en este artículo. Además, estos programas se financian generalmente con recursos de rentas generales, por lo que tienen un impacto distributivo evidentemente regresivo. Cabe preguntar si el financiamiento de este "seguro" no debiera ser realizado tan solo por el conjunto de cotizantes y no por el esfuerzo de toda la sociedad a través de impuestos generales. Una modificación en tal sentido introdujo la nueva reforma colombiana de 2003, que estableció en la Ley 797 un Fondo de Garantía de Pensión Mínima financiado con una cotización de 1,5% de los trabajadores en el subsistema de ahorro individual.

En cambio, las pensiones asistenciales, ya sea administradas directamente por la misma seguridad social (como en Costa Rica y Uruguay) o en forma separada por otros organismos (como en Argentina), han sido destacadas como una alternativa relevante a ser considerada como mecanismo de ampliación de la protección social (Van Ginneken 2003). Los trabajadores y familias en el extremo de la informalidad presentan una muy alta vulnerabilidad definida no sólo como un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, sino también combinada con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas. Para estos trabajadores, con alta exposición y escaso capital humano, físico y ahorros financieros, la asistencia es la forma más efectiva de protección social. La importante proporción de trabajadores y familias en esta situación en la región no hace más que reforzar la idea de que este grupo debe ser prioritario en las estrategias de extensión de la protección a través de la readecuación del primer pilar. También cabe reflexionar en cuanto a los esfuerzos fiscales necesarios y la forma en que debe adecuarse la protección para estos trabajadores y familias. Ciertamente, al ser comparada con otros riesgos sociales, la protección del riesgo de vejez no es priorizada por los trabajadores de la economía informal. Las amenazas que presenta la pérdida de ingresos por problemas de salud, invalidez, muerte o desempleo parecieran ser mayormente tomadas en cuenta. Dejando de lado por un momento que parte de la explicación de este resultado puede deberse a problemas de mio-

pía,[3] cabe preguntarse si una estrategia viable, y sustancialmente más valorada por los beneficiarios, sería la implementación de un esquema de protección social básica ante los riesgos de invalidez y muerte. Además de facilitar un mecanismo de inclusión en la seguridad social, esto permitiría gradualmente incorporarlos a un esquema (subsidiado) de ahorro para la vejez.

5.2. Cuentas nocionales: ¿estrategia distinta para solucionar el mismo problema?

Los importantes costos fiscales asociados a las reformas estructurales, que sustituyeron los regímenes de reparto con beneficios definidos por los de capitalización individual, han hecho reconsiderar la posibilidad de seguir profundizando las mismas, siguiendo el modelo chileno. El contraste entre la experiencia de Argentina y Chile muestra que en este último país ha sido viable la sustitución completa del régimen de reparto por el de capitalización, debido al importante esfuerzo para generar un superávit fiscal, acompañado y favorecido por un notable desempeño macroeconómico. Esto ha permitido cubrir el déficit de un 3.8% del PIB anual, que en promedio ha ocasionado la reforma (déficit operacional del antiguo sistema de reparto más bonos de reconocimiento) entre 1981 y 2002. En contraste con dicha experiencia, el caso de Argentina mostró una incapacidad del gobierno y la economía para generar los recursos necesarios y así afrontar los costos de la reforma, a la cual se le agregaron ciertas políticas[4] que fuertemente desfinanciaron el sistema, profundizando más aún la crisis fiscal del Estado. En el año 2000, la pérdida de aportes personales destinados al régimen de capitalización representó 1,52% del PIB, mientras que las otras políticas que afectaron el financiamiento ocasionaron un déficit adicional de 1,78%. Uruguay y Costa Rica

[3] El argumento de miopía, y consecuentemente alta preferencia por el consumo presente en detrimento del ahorro para la vejez, pareciera no tener una clara aplicación a trabajadores con ingresos muy bajos. Dado que los ingresos están por debajo o cercanos al nivel de pobreza, la capacidad de ahorro de estos hogares es extremadamente limitada.

[4] Éstas consistieron en la reducción de las contribuciones patronales y la absorción por parte del sistema nacional de jubilaciones y pensiones de numerosas Cajas de Jubilaciones y Pensiones de trabajadores estatales provinciales que contaban con serios déficits financieros y actuariales.

adoptaron reformas más conservadoras en cuanto a la sustitución parcial del reparto por la capitalización, y por lo tanto, quedaron en el frente fiscal, menos vulnerables ante shocks macroeconómicos y las restricciones que impone la economía política a la generación de un superávit de las cuentas públicas.

De esta manera, ha comenzado a generar atención la estrategia de introducir regímenes basados en cuentas *nocionales* al estilo de los adoptados por Suecia o Italia, o aspectos de esta modalidad de organización del financiamiento como hizo Brasil en su reforma de 1999. ¿En qué consisten las cuentas *nocionales* y cuáles son sus pros y contras? Se ha comenzado a diseminar literatura que trata de responder a estas preguntas, mostrando que hay diversas aristas para analizar (ver, por ejemplo, Barr 2003, Williamson 2003). En general, el análisis del tema coloca a los regímenes de cotizaciones definidas *nocionales* (CDN) en una situación intermedia entre los regímenes de reparto de beneficio definido (BD) y los de cotización definida (CD) que se organizan en forma de cuentas de capitalización individual administrados privadamente.

La idea básica de CDN consiste en: (a) mantener el componente redistributivo de los regímenes de reparto financiados con cotizaciones y rentas generales; y (b) incorporar un elemento estrictamente actuarial que opere bajo la lógica de los regímenes de reparto. Este elemento consiste en que la contribución del trabajador es acreditada en una cuenta individual *nocional* (o virtual), la cuenta obtiene un retorno basado en una tasa de interés *nocional*, y al momento del retiro, el trabajador obtiene una anualidad basada en el saldo de la cuenta. Esto quiere decir que se incorpora la idea de una estrecha vinculación entre cotizaciones y beneficios, pero manteniendo un financiamiento básicamente de reparto.

Naturalmente, este modelo presentaría algunas ventajas. Por un lado reduciría algunos de los incentivos al fraude que cuentan los regímenes de BD, debido a que las prestaciones no se calculan sobre la base de los salarios al final de la carrera laboral. Por otro lado, además, reforzaría la transparencia por la necesidad de llevar un registro adecuado de las cotizaciones efectivamente realizadas y la evolución del saldo de la cuenta *nocional*. Al incorporar un componente de ajuste actuarial, y en general alguna forma de indexación vinculada a los salarios, permitiría contribuir a mejorar la sustentabilidad financiera del sistema. También contribuiría a una

mejor percepción por parte del trabajador asegurado de la relación entre contribución y nivel de la prestación a obtener. Asimismo, desde la política pública, contribuiría a facilitar la evaluación de la vinculación entre tipo de inserción laboral, estructura del empleo y protección social que pudiera resultar bajo este esquema. Otra ventaja es que permitiría acomodar formas flexibles de retiro y ajustes automáticos a cambios en la expectativa de vida.

En su esencia, un régimen CDN con reglas estrictas de ajuste actuarial de las prestaciones tendría capacidades redistributivas limitadas. Sin embargo, el esquema podría acomodar distintas formas de redistribución. Podría incluir una pensión mínima financiada con rentas generales, u otorgar créditos *nocionales* adicionales a grupos poblacionales específicos, por ejemplo, a padres (hombres o mujeres) que se retiran del mercado laboral para el cuidado de niños recién nacidos o en edad preescolar.

Aunque hay escasa evidencia de cómo estos nuevos regímenes están funcionando en la práctica, y su completa evaluación sería prematura, pueden identificarse algunas limitaciones y requisitos para ser implementados. En lo que se refiere a los problemas de financiamiento de corto plazo, este nuevo régimen no garantizaría una mejora de corto plazo, tan solo evitaría ahondar el desfinanciamiento que la implementación de un régimen de CD estándar produce por la pérdida de aportes personales. Es decir, los costos de transición serían sustancialmente menores. Otra limitación importante tiene que ver con el contexto institucional en el que se implementa un esquema de esta naturaleza. La capacidad gubernamental para administrar CDN debería ser muy alta. Barr (2003) destaca la importancia de: (a) capacidad económica para mantener la estabilidad macro; (b) capacidad política para hacer creíbles en el largo plazo las promesas en relación con las prestaciones; (c) capacidad institucional básica para ingresar las contribuciones y llevar un adecuado registro individual para cada cuenta *nocional* de los trabajadores; y (d) capacidad institucional avanzada para detectar oportunamente los cambios en las expectativas de vida para hacer las adecuaciones necesarias en los ajustes actuariales de las prestaciones.

Como reflexión final, cabe destacar que, si bien los regímenes de CDN presentarían algunas ventajas deseables frente a las alternativas de BD y CD, siguen siendo esquemas, aunque con limitaciones, viables tan solo para brindar cobertura a los trabajadores asalaria-

dos de la economía formal. Debido a que en América Latina, como se discutió anteriormente, una significativa parte de la PEA no forma parte de aquella caracterizada como de fácil cobertura, el alcance de este esquema y sus perspectivas para ampliar la extensión de la cobertura son indudablemente limitados. Asimismo, la experiencia reciente en la región con la introducción de CD ha demostrado que una mejor vinculación entre contribución y beneficios previsionales no genera por sí misma mayor cobertura a través de las mejoras en la extensión (cantidad de cotizantes) ni de las densidades de aportes (regularidad en las cotizaciones de los ya asegurados). De esta manera, tampoco puede esperarse que una estrategia basada en esquemas de CDN induzca automáticamente a mejorar los incentivos a cotizar.

6. Conclusión y reflexiones finales

Una de las reflexiones más importantes que propone este artículo se refiere a los propósitos de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Hay que examinar hacia dónde están orientándose los sistemas en cuanto a sus objetivos y prioridades, y cómo en la práctica están determinando un perfil de cobertura y clases de trabajadores y familias excluidas de la protección social.

¿Qué estrategia seguir para asegurar una mayor protección en cuanto a la extensión y calidad de la misma? La estrategia general está en el corto plazo, prácticamente determinada por la estructura del mercado laboral, las capacidades de gasto fiscal del gobierno y la institucionalidad desarrollada en materia de protección social. Puede decirse que existen tres grupos de la población económicamente activa bien diferenciados: (a) en un extremo, los trabajadores ocupados en la economía formal bajo relaciones asalariadas con relativamente alta permanencia en el empleo; (b) en el otro extremo, los desocupados y los trabajadores informales sin relaciones asalariadas, generalmente subocupados y con muy bajos ingresos; y (c) un grupo intermedio que alterna, por diversos motivos demográficos y sociales, entre empleos asalariados de bajo ingreso, empleos en forma independiente también con bajos ingresos, y el desempleo. El primer grupo, también identificado como de "fácil cobertura", debe ser alcanzado por los esquemas contributivos en funcionamiento. El segundo grupo debe quedar cubierto totalmente por un régimen completamente subsidiado. Finalmente, para el grupo intermedio, la cobertura pue-

de ser lograda a través de una estrategia combinada que, por un lado, permita parcialmente una extensión de los esquemas contributivos tradicionales, pero con ciertos incentivos a través de subsidios, por ejemplo a las cotizaciones; y por otro lado, una ampliación de los esquemas de prestación mínima o semi-contributivos.

Esta consideración no es novedosa. Recién iniciada la década de los noventa, antes de la ola de reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones en la región, un documento de OIT-PREALC elaborado por Mesa-Lago (1990 pág. 137), se planteaba la imposibilidad de dar cobertura a los trabajadores de la economía informal a través del tradicional programa de seguro social. En dicho documento se recomendaba ofrecer prestaciones básicas universales (asentadas en la solidaridad) y que la población sin recursos, no cubierta, fuera elegible para prestaciones asistenciales. De esta manera, podría establecerse un sistema dual de protección, manteniendo el nivel de atención de los trabajadores de la economía formal y otorgando cobertura con un "paquete" de prestaciones reducido para el sector informal. De hecho, es esto lo que está comenzando a implementarse en Chile, más de 20 años después de la reforma previsional a través del programa "Chile Solidario". Las limitaciones del modelo tradicional de previsión, ya sea de reparto o capitalización, público o privado, llevan a que la brecha de cobertura deba ser cerrada por un paquete de prestaciones asistenciales que no sólo involucre la transferencia de ingresos, sino que sea complementado con estrategias de fortalecimiento del capital humano y social con el objeto de eliminar la pobreza estructural y posiblemente contribuir, en el mediano y largo plazo, a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.

Por lo tanto, la configuración del sistema de protección social para la vejez continuará con algunas propiedades no deseables como la fragmentación y falta de estandarización. Sin embargo, pueden reforzarse criterios como la universalidad, es decir, que todos los trabajadores tengan al menos acceso a un nivel de protección social básica, así como también la solidaridad y equidad, criterios en donde los trabajadores hacen un esfuerzo de financiamiento acorde con su capacidad contributiva. Para cambiar esta situación en el mediano plazo, se debería transitar un camino que permita estructurar un primer pilar uniforme y de alcance universal. En algunos países, esta alternativa es indudablemente viable, por ejemplo en Argentina, Chile y

Uruguay, donde podría redefinirse conceptualmente la estructura y alcance de la pensión mínima y las pensiones asistenciales. En los países de menor capacidad fiscal para expandir el gasto social destinado a los adultos mayores, y donde hay simultáneamente otras prioridades de política social, el primer pilar para aliviar la pobreza debería ser seguramente más acotado y mejor focalizado. Dado que en estos países el envejecimiento no ha alcanzado dimensiones considerables, la expansión de la cobertura de este primer pilar puede lograrse más fácilmente y en forma gradual.

La reflexión más relevante ligada a la concepción general sobre la política social y la nueva estructura del sistema de jubilaciones y pensiones se refiere, en definitiva, al balance resultante entre la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva que deberán asumir los actores para afrontar los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Esquemas de naturaleza estrictamente contributiva y basados en cotizaciones individuales se asientan en la responsabilidad individual. De esta manera, las "primas" y/o "prestaciones" se ajustan de acuerdo con las historias laborales y riesgos individuales. Las alternativas que se alejan de este esquema extremo contributivo/individual trasladan parte de la responsabilidad a un nivel más colectivo (empresa, Estado). En los últimos años pareciera que habría un interés de diversos actores sociales en recuperar parte del balance hacia la responsabilidad colectiva, o al menos no profundizar reformas que refuercen el carácter contributivo/individual. Ante esta nueva tendencia, no debe olvidarse que existen también riesgos de fuertes ineficiencias e inequidades en los esquemas con responsabilidad colectiva, si los mismos se administran en forma fraudulenta y/o con ventajas a grupos reducidos de asegurados que son privilegiados con altas prestaciones o condiciones de adquisición muy laxas. Estos aspectos fueron, y siguen siendo, experimentados en numerosos países de la región.

Por último, resta una reflexión de cómo debería concebirse el sistema de protección social en su conjunto, en contraposición a una concepción fragmentada de los riesgos sociales que afronta una persona a lo largo del ciclo de vida. El aumento de la expectativa de vida ha llevado a que, para los adultos mayores, el riesgo de longevidad se vea cada vez más amenazado por los requerimientos de atención de la salud que por la incapacidad para generar o sustituir ingresos. En el futuro cercano el diseño del sistema de protección social no debería fragmentarse en seguro de salud, seguro por invalidez y seguro por

vejez. La vejez es una parte del ciclo de vida donde se acelera el incremento de los riesgos de salud e invalidez (Shiller 2003). Por lo tanto, es relevante atender no sólo el riesgo de vejez, en su concepción tradicional, sino la vejez contingente a una variedad de riesgos que se acrecientan al final de la vida.

7. Referencias

Barr, Nicholas (2003). "Notional Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain". Conferencia sobre NDC Pensions, Sandhamm, Suecia, 29-30 Septiembre.

Bertranou, Fabio, Carmen Solorio, y Wouter Van Ginneken (2002). *Pensiones No Contributivas y Asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Llanes, María Claudia (2004). "Subsidio a las Cotizaciones Pensionales en Colombia: El Fondo de Solidaridad Pensional". Borrador. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Mesa-Lago, Carmelo (1990). "La Seguridad Social y el Sector Informal". Investigaciones sobre Empleo 32. Santiago: OIT-PREALC.

OIT (2002). *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2003). *Panorama Laboral 2003*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Shiller, Robert (2003). "Social Security and Individual Accounts as Elements of Overall Risk-sharing". *American Economic Review*, Vol.93, No.2, págs.343-347

Van Ginneken, Wouter (2003). "Extending Social Security: Policies for Developing Countries". *International Labour Review*, Vol.142, No.3, págs. 277-294

Williamson, John y Matthew Williams (2003). "The Notional Defined Contribution Model: An Assessment of the Strengths and Limitation of a New Approach to the Provision of Old Age Security". Center for Retirement Research WP 2003-18. Octubre.

World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old And Promote Growth*. Oxford: Washington DC.

World Bank (2003a). "Keeping the Promise of Old Age and Income Security in Latin America". Washington D.C.

World Bank (2003b). "Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?" Washington D.C.

Tabla 1
Estructura de la PEA y Cobertura Previsional

PEA DE DIFÍCIL COBERTURA

País / Año	*Patrones*	*Asalariados Establecimientos Pequeños*	*Independientes Profesionales*	*Independientes No calificados*	*Desocupados o sin salario*	*Total*
Argentina/2001	3,5	17,6	2,5	16,2	19,3	59,1
Bolivia/2002	5,0	10,3	1,5	38,8	23,1	78,7
Brasil/2001	4,2	10,7	1,1	26,2	17,3	59,5
Chile/2000	3,6	14,5	1,6	16,3	11,9	47,9
Ecuador/1998	5,9	16,8	1,1	28,4	17,3	69,5
Guatemala/2000	6,5	30,9	0,8	20,3	10,7	69,2
México/2000	4,8	20,1	0,9	20,1	7,8	53,6
Nicaragua/2001	5,0	18,6	0,4	26,7	18,4	69,1
Perú/2000	2,3	12,6	3,0	32,6	21,7	72,2

Nota: Establecimientos pequeños: 5 o menos empleados. Establecimientos grandes: 6 o más empleados.
Fuente: elaboración del autor sobre la base de OIT (2003) y otras fuentes.

Tabla 1 (continuación)
Estructura de la PEA y Cobertura Previsional

PEA DE FÁCIL COBERTURA

País / Año	*Asalariados Establecimientos Grandes*	*Asalariados Sector Público*	*Total*	*Cobertura previsional PEA*	*Cobertura (PEA fácil cobertura)*
Argentina/2001	27,1	13,8	40,9	36,0	4,9
Bolivia/2002	13,0	8,4	21,4	10,8	- 10,5
Brasil/2001	28,8	11,7	40,5	50,8	10,3
Chile/2000	40,6	11,6	52,2	63,9	11,8
Ecuador/1998	22,9	7,6	30,5	26,0	- 4,6
Guatemala/2000	24,2	6,6	30,8	22,8	- 8,0
México/2000	34,5	12,0	46,5	45,7	- 0,8
Nicaragua/2001	23,6	7,3	30,9	19,7	- 11,2
Perú/2000	17,6	10,3	27,9	13,7	- 14,2

Nota: Establecimientos pequeños: 5 o menos empleados. Establecimientos grandes: 6 o más empleados.
Fuente: elaboración del autor sobre la base de OIT (2003) y otras fuentes.

NO HAY SEGURIDAD SOCIAL SIN GESTIÓN DE CALIDAD[1]

LUIS G. BULIT GOÑI*

I. Introducción

La problemática de la seguridad social como política pública se encuentra, a principios del siglo XXI, en el eje de las discusiones en gran parte de los países del mundo y en los organismos internacionales. De esa realidad se han derivado enjundiosos estudios que evidencian la preocupación que suscita en los ámbitos académicos y de decisión sobre diseño e implementación de políticas, y las acaloradas repercusiones que todo ello tiene en la ciudadanía.

Bien se ha dicho que cualquier régimen de seguridad social tiene dos requisitos básicos sin los cuales, cualquiera sea el diseño que se intente, corre graves riesgos de fracasar: i) Condiciones macroeconómicas que aseguren la posibilidad de financiamiento, y ii) organismos gestores con capacidad institucional para brindar un adecuado y oportuno servicio al ciudadano.[3] Y de acuerdo con esas premisas, tres son los puntos centrales de la discusión actual sobre la Seguridad Social: i) La amplitud o limitación de la cobertura de los

[1] Barr, Nicholas, "Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas" en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55 nº 2 abril-junio 2002, Ginebra, AISS, 2002.

* Abogado, candidato a maestro en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Gerente General y Auditor Interno Titular de la ANSES. Ex asesor de la Secretaría de Seguridad Social. Ex Gerente de Asuntos Jurídicos en la Superintendencia de AFJP y de la ANSES.

diferentes riesgos sociales; ii) el financiamiento de las prestaciones; y iii) la gestión de los diferentes subsistemas.

Sin desconocer la estrecha relación que existe entre las tres cuestiones mencionadas precedentemente, en el presente trabajo hemos de detenernos en la cuestión de la gestión de la seguridad social. Pero al decir *gestión,* no nos hemos de limitar a la mera cuestión instrumental sino al papel institucional que le cabe al Estado en el contexto del régimen argentino.

Dentro de la compleja vastedad de la seguridad social, la cobertura previsional que atiende a los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento, ha sido objeto de reformas que han desatado una rica polémica sobre los distintos modelos implementados, sus virtudes y sus inconvenientes, que está lejos de haberse agotado: mantener el tradicional sistema de reparto, virar hacia un régimen de capitalización puro y, entre ambos, una serie de posibles combinaciones.

En el marco de las reformas estructurales implementadas en América Latina desde mediados de los ochenta hasta fines de los noventa, la introducción de un régimen previsional basado en la capitalización individual, con mayor o menor gradualismo e intensidad, y con la apertura de esta actividad a empresas del sector privado, ha sido una característica distintiva que, incluso, ha extendido sus horizontes a la Europa Central.

Obviamente hemos de omitir cuestiones que tienen peso específico propio y merecerían un estudio particular. Las iremos mencionando a lo largo de este trabajo en cuanto sea necesario, para evaluar su impacto sobre el diagnóstico de partida, los indicadores que constatan la veracidad y relevancia de la hipótesis, y la razonabilidad de las propuestas.

En este marco institucional, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), resultante de la fusión de las distintas "cajas de jubilaciones" existentes, está llamada naturalmente a jugar un papel relevante en la instrumentación de la política pública de la Seguridad Social. De hecho, se trata de una de las más complejas organizaciones dentro del Estado Nacional: Administra cerca del 50% del presupuesto nacional; atiende a más de tres millones y medio de jubilados y pensionados en todo el país; cuenta con representaciones en toda la geografía nacional (Unidades de Atención Integral –UDAI–, Oficinas y Unidades de Atención Móvil –UDAM–); recibe cerca de un millón de ciudadanos al mes; paga asignaciones familiares a trabajadores de más de un cuarto de millón de empresas; administra el pago

de beneficios por desempleo y pensiones no contributivas, así como también el de regímenes especiales como son los beneficiarios del Poder Judicial de la Nación y las fuerzas de seguridad.

La conducción de un organismo de tales particularidades no puede llevarse adelante si no es sobre la base de al menos dos elementos sustanciales: claro liderazgo y herramientas adecuadas de gerenciamiento. Pero ambas cuestiones deben, a nuestro criterio, enmarcarse dentro de una visión institucional de la gestión del Estado que tenga en cuenta la relevancia tanto de las reglas de juego formales como de las informales, y que, con ella, no se limite a incorporar un acervo instrumental más o menos exitoso en otros ámbitos organizacionales, sino que tenga verdaderamente en cuenta los objetivos y la especificidad de la gestión pública.

Antes de entrar en particular en algunas de esas herramientas, nos parece necesario dar un marco teórico al análisis.

II. Visión institucional del Estado y de las organizaciones

Si el análisis de la estructuración del Estado y la instrumentación de sus roles específicos a través de las agencias, entes u organismos se efectúa exclusivamente desde la perspectiva de su marco normativo, estaríamos viendo sólo una parte de la realidad: el de las reglas de juego formales.

Entendemos que es también necesario detectar, observar y analizar el a veces tortuoso entramado de reglas informales que rigen el accionar del Estado, sin por ello hacer un juicio valorativo *a priori*, ya que en muchas ocasiones pueden ser precisamente esas reglas informales, y dentro de ciertos límites, las que hacen posible el cumplimiento de su rol regulador y supervisor y, por ende, viables a las reglas de juego formales.[2]

Olvidar el contexto en el que las agencias desarrollan su actividad, es omitir una parte sustancial de la realidad tanto a la hora del diagnóstico como en el de las propuestas.

[2] A finales de 2001, en Argentina, pasaron cinco presidentes, la ANSES estuvo un largo tiempo prácticamente acéfala y, sin embargo, los beneficios se siguieron pagando a todos los beneficiarios de los distintos regímenes por ella administrados. En abril de 2002 los bancos estuvieron cerrados por largos períodos y, sin embargo, se logró que abrieran al sólo efecto del pago de beneficios previsionales y planes sociales.

Si bien en un lenguaje coloquial, como señala Palermo (1998),[3] pueden utilizarse indistintamente los términos *institución* y *organización*, no lo hacemos aquí asumiendo la necesidad de que estas últimas, que también *tienen*, pero no *son*, reglas de juego, atiendan precisamente a las primeras para definir su rol y enderezar su acción.

Desde esta perspectiva, no es menor tener presente aquél entramado al momento de definir o modificar el marco normativo formal que a la vez legitima y limita el poder del Estado, de modo tal que constituya un incentivo virtuoso para tales reglas informales y no una fuente de ineficiencia, ineficacia o corrupción. Así, un cambio en las estructuras meramente formales de las agencias, sin atender al contexto de reglas formales e informales, no garantizaría por sí mismo la cobertura de las brechas de funcionamiento que se perciben, ni el fortalecimiento de la capacidad institucional.

1. Análisis de actores

El análisis de actores[4] para la gestión de la seguridad social en la Argentina resulta ser, a nuestro criterio, una herramienta relevante no sólo para el diseño sino también para la implementación de las políticas públicas en el área.

Cuando hablamos de "actores" no nos debemos limitar a la "población objeto" de las políticas de Seguridad Social sino también a otros individuos, organizaciones o instituciones cuyas acciones u omisiones inciden sobre los objetivos de esas políticas.

A los que tradicionalmente se podía identificar como actores relevantes de la seguridad social, como los propios beneficiarios, sus organizaciones sectoriales (centro y federaciones de jubilados), entidades gremiales de trabajadores, etcétera, entre otros, deben ser

[3] Palermo, V. (1998). "Estudio sobre el estado del Estado en Argentina", Documento de Trabajo Nº 1, Buenos Aires, Fundación Auyero, 1998

[4] Acuña, C. H., "Racionalidad política versus racionalidad económica. Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método de análisis político" en *Revista Argentina de Ciencia Política*, nº 1, noviembre de 1997. *La burguesía industrial como actor político*, tesis doctoral, Department of Political Scence, Universidad de Chicago, 1995.

incorporados también, y sin pretender agotar la lista, las propias entidades gestoras de los distintos subsistemas, sus funcionarios, los responsables de las políticas (de los tres poderes del Estado), los individuos que los componen, y los propios empleadores (en tanto los beneficios se vinculen a relaciones formales de trabajo).

Este análisis se hace necesario a efectos de poder buscar los mecanismos de articulación, de negociación, de gerenciamiento, de medición de impactos, de retroalimentación del proceso de diseño de políticas, de análisis ex ante y ex post. Porque, si no se tiene en cuenta, no se diagnostica con realismo y no se valora el contexto (que está constituido por los intereses y las conductas de cada uno de los actores y de sus relaciones cruzadas), es muy probable que se pierda el norte de qué y para qué tenemos políticas de Seguridad Social.

Señalamos antes que la actividad de aseguramiento de determinados riesgos sociales (invalidez, desempleo, vejez, salud, fallecimiento, etc.) tradicionalmente asumida por el Estado, ha sido abierta a la participación del sector privado.

En estas actividades se advierte la presencia de grupos económicos vinculados a la actividad aseguradora y financiera que participan en dos o más de dichos rubros en forma directa a través de la prestación de la cobertura, o indirecta, interviniendo en la inversión de los activos colectados de las cotizaciones con que se financian esas coberturas.

Así, por ejemplo, en la composición accionaria de casi todas las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) participan compañías de seguros, y en muchas, bancos y entidades financieras vinculados o no con las primeras. En el caso de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, en general, se trata de un rubro específico de compañías de seguros preexistentes o compañías constituidas al efecto, y también en muchos casos con vinculación a entidades financieras. Por su parte, los grupos financieros participantes actúan como tomadores de inversiones de renta,[5] operadores del mercado de capitales en el que son invertidos los activos, o administradores fiduciarios de los fondos acumulados.[6] También pueden verse estas relaciones, aunque incipientemente aún, en los servicios de salud.

[5] Depósitos a plazo.

[6] Fondos comunes de inversión, fideicomisos financieros, letras hipotecarias, etc.

De tal manera, puede verse que el Estado ha de regular y supervisar a muchos grupos económicos, a través de sus distintas empresas, y por parte de diversas agencias, en actividades diferentes pero con estrechas vinculaciones. Así, por ejemplo, una administradora de fondos de pensiones, en la que participa un banco y una compañía de seguros, es supervisada por la SAFJP en cuanto a su actividad específica; por la CNV en condición de inversor institucional, pero a su vez, por el banco vinculado como agente del mercado de capitales; por el BCRA como depositante calificado, y también el banco vinculado como entidad financiera; la SSN que controlará las pólizas de seguro colectivo que contrate a favor de sus afiliados, así como las rentas vitalicias previsionales que se ofrezcan como modalidad prestacional.

Y todo ello, sin perjuicio de que el propio Estado actúe *per se* en la misma actividad, como es el caso de ANSES, administrando el régimen público de reparto, en el ámbito previsional.

Si cada agencia controla lo que en realidad es parte de un todo, sin tener en cuenta esa característica, los vasos comunicantes, los intereses en juego, los riesgos cruzados, y sin intercambiar información relevante y en coordinación y cooperación con las otras agencias participantes, es posible que su acción quede gravemente limitada, que se tenga una visión limitada de los problemas y los riesgos presentes o potenciales con compromiso a los roles asignados, abriéndose la puerta a arbitrajes regulatorios que serían aprovechados por aquellos grupos en razón de sus propios intereses estratégicos.

Por su parte, si el Estado no tiene en cuenta esta realidad, y el caso previsional, por ejemplo, no busca articular su propio accionar tanto con los actores privados como con los demás organismos públicos que regulan y supervisan la actividad, los perjuicios derivados de esa omisión habrán de repercutir seguramente en los ciudadanos.[7]

No se trata de aportar a algunos de los términos de una visión maniquea de la moderna concentración empresaria los grupos de inte-

[7] Vittas, Dimitri. "Regulatory controversies of private pensions funds", Mimeo, Development Research Group, Banco Mundial, enero 1998.

rés o los agrupamientos económicos,[8] sino de tener presente esa realidad, conocerla, atender a sus mecanismos formales e informales de actuación en los mercados, a sus efectos en los procesos económicos y a sus impactos en los sociales, de modo tal que las agencias estatales encargadas de supervisar y regular las actividades en las que operan puedan cumplir con las funciones que la sociedad les encomienda, alineadas con los intereses que representan: el del bienestar general y el de los ciudadanos que se relacionan con ellas en concreto; y ante esta realidad, no queden "mirando a las estrellas" (Halperín, 1972).[9]

Algo se ha hablado en los medios sobre la posibilidad de concentrar agencias reguladoras en un "super-ente", y si bien el comentario se ha referido más a los que supervisan los servicios públicos domiciliarios, también podría extenderse la pretensión de modo de involucrar a los que lo hacen respecto a las coberturas sociales. Hay experiencias internacionales al respecto, como son los casos de la Superintendencia de Seguros, Pensiones y Valores de Bolivia, el Banco Central del Uruguay, donde existe la Gerencia de Control de AFAP, o la fusión de la Superintendencia de AFP con la Superintendencia Bancaria en Perú. Aquí, más allá de que una lectura lineal pueda evidenciar un esfuerzo por lograr institucionalizar la cooperación y coordinación que propugnamos, una mayor eficiencia y un menor costo operativo de los entes, habría que analizar si no se están confundiendo o desdibujando roles que, si bien tienen puntos de contacto, responden a lógicas e intereses diversos.[10] Esto

[8] Alegría, Héctor (1978). "Algunas reflexiones sobre los conceptos de sociedad controlante, sociedad controlada y situación de control" en *Revista del Derecho Comercial y las Obligaciones* (RDCO), Buenos Aires, Ed. Depalma. Ángel Yagües, Ricardo (1997). *La doctrina del Levantamiento del Velo de la persona jurídica en la Jurisprudencia*, Madrid, Ed. Civitas. Dobson, Juan M. (1997). *El abuso de la personalidad jurídica (en el derecho privado)*, Buenos Aires. Le Pera, Sergio (1995). *Cuestiones de derecho comercial moderno*, Buenos Aires, Ed. Astrea.

[9] Halperín, Isaac (1972). *Sociedades Anónimas,* Buenos Aires.

[10] No cabe duda de que las AFJP son "inversores institucionales" en tanto administran un enorme volumen de recursos, pero ello no debe hacer olvidar que su función esencial es brindar los mejores beneficios previsionales posibles en el marco del régimen legal establecido. Si la ecuación se vuelca a verlas más como inversores que como instrumentos de la seguridad social, la institucionalización de esa visión puede condicionar las políticas públicas que a su respecto o, por su intermedio, se diseñen e implementen.

será también motivo de un análisis de políticas comparadas, investigación local y propuesta.[11]

Desde otra perspectiva, es necesario también analizar las características de otros actores a efectos de determinar las estrategias sobre las cuales desarrollar las acciones esperadas.

Así, por ejemplo, en un sistema como el previsional basado en la capitalización individual, en el cual se reconoce al trabajador la libertad de elección en opciones sumamente relevantes,[12] tampoco es menor conocer con mayor detalle la información y capacidad disponible en el público para ejercer tales opciones guiados por su propio interés y conveniencia, y no por estrategias más o menos imaginativas de comercialización. Similares situaciones de propuesta de opciones, que han de incidir luego en la amplitud y confianza de la cobertura, se dan en los ámbitos de salud y seguros.

En estos aspectos, sobre la base en que están estructurados estos sistemas de cobertura de riesgos sociales, las asimetrías en la información entre prestadores y tomadores del servicio no sólo son grandes sino definitorias. Es por tanto allí donde deben concentrarse grandes esfuerzos por parte de las agencias públicas tanto en las políticas que diseñan o contribuyen a hacerlo, como en las acciones concretas que emprenden.

En el mismo sentido, las agencias deberían establecer estrategias de respuesta a reclamos y denuncias de los ciudadanos, no sólo orientadas a la eventual sanción de las infracciones por parte de los prestatarios, sino, antes y primero, a solucionar los problemas concretos que se presentan a éstos por las irregularidades de los prime-

[11] Adelantamos que las tareas de control y supervisión pueden definirse atendiendo al "objeto" o al "sujeto" participante en la actividad regulada, siendo que en general, ha primado el primer enfoque. Sin embargo, una agencia de control que atienda a la especificidad del objeto de la actividad no puede omitir considerar a los "sujetos" que intervienen en la misma, y es por ello necesaria la coordinación con quienes controlan al mismo sujeto (o sus vinculados), en el marco de otras actividades. Lo difícil es lo inverso: diseñar agencias y políticas de control basadas en los sujetos y tratando de coordinar la acción estatal desde el objeto.

[12] Como son: la elección entre el régimen de capitalización o reparto, la elección y permanencia en una AFJP, el momento y la modalidad de la prestación. O también, en tanto se proyecta modificar en este sentido la ley 24.241, la posibilidad de que una AFJP administre más de un fondo entre los cuales podrá optar el afiliado sobre la base de su mayor o menor aversión al riesgo implícito en cada uno de ellos.

ros, y sin perjuicio de las medidas disciplinarias que eventualmente correspondan.

Desde esta perspectiva, no es que tales previsiones no existan. El objetivo de este estudio deriva de la apreciación apriorística[13] de que tales mecanismos no son todo lo eficientes que debieran y, muchas veces, importan para los ciudadanos engorrosos trámites que los alejan de quienes debieran estar a su servicio precisamente para una rápida y efectiva solución a sus problemas. Así también, se observa que cada organismo o agencia plantea su propia modalidad de reclamo o denuncia, lo que contribuye al panorama descripto, debiéndose analizar la posibilidad de unificar modelos de trámite, y hasta eventualmente, de los mecanismos instrumentales.

2. Accountability

Es una imagen habitual en los análisis del Estado en general, y del argentino en particular, el considerar que los organismos públicos no son muy proclives a «rendir cuentas» respecto de su desempeño.[14]

Sobre este aspecto también pueden analizarse estrategias precisas en el diseño de la organización de las agencias, de su marco normativo, y de su bagaje instrumental, tendiente a incorporar en las obligaciones y en la cultura institucional, no sólo la rendición de cuentas de la gestión sobre la base de metas, objetivos y su nivel de cumplimiento, sino también en lo que hace al «control ciudadano» de ese desempeño (Martin, 1997).[15]

Porque para que exista una real obligación de rendir cuentas, y para que éstas efectivamente puedan ser analizadas y debidamente evaluadas, es necesario haber incorporado la misma a la "cultura"

[13] Pero fundada en la opinión de amplios sectores, recogida por algunas encuestas realizadas y por notas periodísticas (ej.: *La Nación* del sábado 25/08/01, respecto a la Superintendencia de Seguros de la Nación), y hasta pronunciamientos judiciales concretos.

[14] Richardson, Ruth. "Political Accountability and Public Sector Performance Management: Exploring the Linkages and Lessons", Conferencia dictada en el V Congreso del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de Octubre de 2000.

[15] Martin, John (1997). "Changing accountability relations: politics consumers and the market", Public management Service.

(y normativa) de la organización, haber descripto las metas y los objetivos de la política o de la acción concreta, y elaborado los indicadores adecuados que permitan una medición y análisis válidos. Es necesario por tanto elaborar un "árbol de problemas y soluciones" y describir el "marco lógico" sobre la base de los cuales se han de diseñar y desarrollar tales políticas y acciones, ya que, en definitiva, no se trata sino de un programa y un proyecto de políticas (Cohen, 1993).[16]

3. El papel del Estado

Parecería haberse superado la discusión acerca del papel del Estado como elemento central para la reproducción del modelo político, económico y social: un Estado chico pero fuerte, eficaz y eficiente para evitar que lo único que se reproduzcan sean las arbitrariedades del modelo. Un estado que atienda tanto a las fallas de mercado como a las fallas del propio Estado, dado que "han fracasado los intentos del desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo no es posible" (Banco Mundial, 1997).[17]

No se niega ya la validez conceptual de algunos elementos propios de una visión de la economía atribuida al *neoliberalismo* como son la necesidad de austeridad fiscal, políticas antiinflacionarias, privatización de empresas públicas, libertad comercial y la desrregulación general de la economía. Pero a la par de este reconocimiento se constata también que las reformas estructurales que tienen estos principios como paradigmas, no garantizan *per se* la superación de las brechas hacia un verdadero y sostenido desarrollo, habiendo quedado desterrada la idea del "Estado mínimo" tan propio de los años setenta lo que queda plasmado como paradigma teórico

[16] Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1993). *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo Veintiuno de España Editores.

[17] Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*.

"Instituciones para los mercados: complementar, innovar, conectar y competir" en *Informe sobre el desarrollo mundial*, 2002, Panorama General.

para el fin de siglo en el Informe del Banco Mundial de 1997 (Prats i Catalá).[18]

La superación de estas brechas no hace sólo a la disminución o eliminación de las condiciones del subdesarrollo[19] sino a la necesidad de preservar y hasta "construir la nación".

Alain Touraine[20] advierte que el principal peligro es el de la ruptura interna de los países en que una parte se integra a la economía global mientras que la otra se empobrece y desintegra, por lo que lo que es fundamental del progreso es la existencia de un poder político capaz de establecer una mediación entre una economía internacionalizada y reivindicaciones fraccionadas. Y coincidiendo quizás con el concepto de Prats i Catalá, señala que "la principal diferencia entre ganadores y perdedores del mundo actual es la que opone a los que tienen la capacidad y voluntad de creer en sí mismos y los que aceptan sus desgarramientos interiores, entre las fuerzas del mercado internacional y las clases marginadas y excluidas, cosa que les hace perder toda posibilidad de actuar"(ídem).

Cuando Prats i Catalá (97-98) habla de la "utopía latinoamericana para nuestro tiempo", no debe pensarse en algo que por precisamente "utópico" es irrealizable, sino antes bien, en modelos basados en la matriz integradora a la que se refiere Touraine. Porque la gente "no puede vivir sin grandes creencias religiosas o políticas", por lo que no "hay que mezclar la fe [en esas creencias] con un conocimiento más profundo de la sociedad: eso implica toda una filosofía, toda una teoría sociológica que exige un estudio detenido de la realidad y del contexto profundo de los países en desarrollo para atender las tensiones que pueden aflorar en forma explosiva"

[18] Prats i Catalá, Joan. "Administración pública para el desarrollo de hoy. De la administración al management. Del management a la gobernabilidad" en *Revista Chilena de Administración Pública*, nº 18, 1997-98. -"Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista" en *Reforma y Democracia*, nº 11, Caracas, junio 1998.

[19] Repetto, Fabián en "Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo", en *Perfiles Latinoamericanos*, nº 12, 1988. "Gestión pública y desarrollo social en los noventa", Buenos Aires, Mimeo, 2000.

[20] Touraine, Alain. "¿Qué es la democracia?", Madrid, Temas de hoy, 1994 y 2000, en *La Nación*.

(Di Tella, 2000),[21] y no dejarse engañar por la ausencia de reclamos sociales ya que "es un gran error creer que la calma social indica buena salud política" (Touraine, 2000).

Para esta *utopía,* difícil pero posible, se "precisa la acción política y consciente y no una ciega confianza en la fuerza de los mercados (...) Está bien que tomemos a las partes más desarrolladas del planeta como modelo, pero no para ser una mera provincia suya...", lo que "exige fuertes elementos de control gubernamental, de intervención y planificación" (Di Tella, 2000) y, agregamos, capacidad de gestión que se evidencie en resultados concretos y medibles.

En esta suerte de "rehabilitación" del Estado (Prats i Catalá, 97-98) debe comprenderse que la "reforma del Estado no es –sólo, al menos, señalo– buscar la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas (que deben ser eficientes y eficaces) para generar las condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social". El proceso de reforma "no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigiría un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales. A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente" (Banco Mundial, 1997).

Y en la búsqueda del marco analítico para la construcción o aplicación de estos "modelos",[22] debe atenderse tanto a las fallas del mercado que legitiman la acción protagónica del Estado, como a las "fallas del Estado", que harán de dique de contención contra las nostálgicas

[21] Di Tella, Torcuato. "América Latina: todo el poder a la política", *Clarín*, Suplemento "Zona", Buenos Aires, 23-1-2000, pág. 5. Ejemplos recientes y cercanos de estas "explosiones" son, a nuestro criterio, los casos de la Venezuela de Chávez y el Ecuador de Mahuad-Noboa, países en los cuales, a pesar del mejoramiento de los recursos provenientes de su principal *commodity*, el petróleo, están evidenciando, junto a otras brechas del desarrollo, la ausencia de la "matriz integradora", mencionada por Touraine.

[22] El Banco Mundial, incluso, advierte que con su informe "no se propone una panacea universal para conseguir un Estado eficaz... [sino] más bien un amplio marco de referencia para abordar el problema" (obra y lugar citado).

pretensiones de volver a un Estado paternal y omnipresente, que ya se ha demostrado incapaz de dar soluciones concretas a los sectores sociales más vulnerables, y en aras a los cuales se pretendió justificar su elefantiasis; e impondrán un estudio más profundo, comprensivo y desprejuiciado de la batería de elementos que deben ser considerados a la hora de la redefinición de roles, determinación de prioridades y consideración de capacidades.

La amalgama de "fe y conocimiento" que propone Di Tella, de la "capacidad y voluntad" reclamadas por Touraine, "la matriz integradora" requerida por Prats para afrontar los retos del desarrollo, nos ponen frente a la necesidad de prever que los cambios, las transformaciones y las herramientas que se utilicen para su implementación tengan el suficiente sustento teórico, y que éste esté verdaderamente enraizado en la realidad, en el contexto: "No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecer y perecer" (Prats i Catalá, 97-98).

Y si esos cambios sólo se dan en el campo del pensamiento o en el gabinete de la consultoría, el envilecimiento y la muerte del modelo están asegurados. Porque parece ser que, en términos de viabilidad a largo plazo, sin sociedad no hay Estado, y sin Estado no hay mercado.

Sobre estas bases, proponemos que no es una utopía pensar en organismos y políticas de administración, de regulación y control de los intereses públicos que operen eficiente y eficazmente sobre actores económicos y sociales de peso, como son los participantes en la cobertura de los riesgos sociales.

4. La capacidad institucional de las agencias

Una visión abarcativa de la realidad de los organismos públicos de administración y de control habrá de evidenciar que existe una percepción en la ciudadanía que puede coincidir o no con la capacidad institucional efectiva de la agencia y el cumplimiento de los roles legalmente asignados, y socialmente esperados.

La necesidad de responder a una acentuada crisis fiscal, resultante entre otros factores de los cambios del sistema económico mundial y la creciente demanda de servicios y regulaciones que recibe el Estado, ha generado una serie de tensiones que derivan en la elaboración de propuestas de reformas sobre los sistemas de gobierno y de gestión, caracterizados por un mayor control presupuestario, privatización de

operaciones gubernamentales y desrregulación de las actividades privadas (Aucoin,[23] s/d, Banco Mundial, 1997).[24]

Asumiendo, como se verá, que el Estado tiene un rol relevante a cumplir aún desprendiéndose de muchas de las funciones que tradicionalmente se le han atribuido, es necesario establecer cuáles son las *capacidades* que el Estado requiere para ello, definir las brechas existentes y promover aquellas reformas que, más allá de los modelos o tipologías, son necesarias para construir esas capacidades ausentes. Incluso habrá sociedades en las que es necesario una tarea previa como es la de la construcción de la propia Nación (*nation building*): no sólo construir *ciudadanía* sino hacerlo en el sistema político y social, en su dimensión material y política (Bresser Pereira, 1998,[25] Palermo, 1998). Para Touraine (1994), "la ciudadanía apela a la integración social, a la idea de pertenencia (…) a una comunidad soldada por la cultura y una historia".

Laparombara (1990) señala que, en este constante proceso hacia el cambio y la superación de los obstáculos al desarrollo, se advierte un creciente interés por mejorar la comprensión acerca de los orígenes, procedimientos y consecuencias del cambio, lo que ha generado una prolifera literatura ocupada preferentemente del cambio social y económico, pero prestándose escasa atención sistemática al desarrollo político (entendido por esto el cambio de un sistema a otro) y al sector público y la burocracia como variables independientes de esa transformación social, económica o política.[26]

[23] Aucoin, Peter. "Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos", Mimeo s/d.

[24] *World Development Report. The State in a changing world* del Banco Mundial (1997), señala (Overview, pág. 1) que "The new worries and questions about the state's role are many and various, but four recent developments have give them particular impetus: The collapse of command-and-control economies in the former Soviet Union and Central and Eastern Europe, The fiscal crisis of the welfare state in most of the established industrial countries, The important role of the state in the "miracle" economies of East Asia, The collapse of states and the explosion in humanitarian emergencies in several parts of the world". Banco Mundial (1997), obra citada, pág. 1.

[25] Bresser Pereira, Luiz C. y Nuria Cunill Grau. "Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal" en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*s, Buenos Aires, Paidós, 1998.

[26] Ob. cit., pág. 16.

Advierte asimismo el autor que en el análisis de los diversos procesos de cambio en curso se ha pasado ya la etapa en la que se pensaba que el funcionario público estaba al margen de esos cambios y era un mero ejecutor (Weber 1992)[27] de políticas públicas, aún cuando señala que las razones de la relevante participación del sector público en tales transformaciones son tantas como los diferentes tipos o modelos de "desarrollo" a los que dan origen.

En definitiva, admitiendo que el Estado y la burocracia han de tener injerencia en los procesos de transformación,[28] requiere que se atienda a que, desde una perspectiva analítica, debe estarse en condiciones de señalar, con un mayor grado de precisión, cuáles son los roles que puede (o debe, agrego) desempeñar, y cuáles las consecuencias que se derivarían sobre los sistemas políticos. Y si tales cambios apuntan, como es de desear, al fortalecimiento de las instituciones democráticas, deben buscarse formas de organización burocrática[29] que contribuyan a dicho proceso.[30]

Desde esta perspectiva, un punto de partida natural es el análisis de los diferentes "modelos" burocráticos, no para ser tomados como trasladables en forma automática y en su diseño puro a cualquier contexto político o social, como se ha advertido antes, sino para aprovechar sus aportes, sus formas de enfocar la realidad, el método de análisis de esa realidad con el que se han establecido sus bases, y sus propuestas concretas, a la hora de construir aquellas capacidades a las que hemos hecho referencia como necesarias para superar las brechas entre las existentes y las necesarias para que el Estado cumpla con los roles que le han sido políticamente asignados.

Tres son, según Perrow,[31] las áreas en las que se producen las mayores contribuciones de la escuela institucional al análisis de las organizaciones: a) Una concepción globalizadora de la organización,

[27] Weber, Max (1992). *Economía y sociedad,* México Fondo de Cultura Económica.

[28] Evans, Peter. "Alternativas al Estado desarrollista"*, Nueva Sociedad,* nº 155, Caracas, mayo-junio 1998. "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº 140, Buenos Aires, enero-marzo, 1996.

[29] Y su relación con el poder político y con la sociedad civil, como veremos más adelante.

[30] Ob. cit., págs. 16-17.

[31] Perrow, Charles (1990). *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw Hill, capítulos 4 a 7.

que permite advertir que existen características básicas en ellas que hay que tener en cuenta y que facilitan la utilización de esquemas clasificatorios;[32] b) previene sobre la posibilidad real de que algunas organizaciones "llevan una vida propia, al margen de los deseos de quienes supuestamente las controlan" y c) el énfasis que pone respecto al entorno de las organizaciones.

Señala el autor, aún con alguna crítica a la propuesta teórica sobre la que centra su análisis, que el de institucionalización, diferenciado del de *administración*, "es un proceso de crecimiento orgánico, por el que la organización se adapta a los afanes de los grupos internos y a los valores de la sociedad exterior" y que "el líder administrativo se convierte en un «hombre de Estado» cuando utiliza la creatividad para identificar y conducir este proceso".

Pero, sin perjuicio de tales aportes, Perrow resalta la necesidad de analizar con profundidad la relación entre organizaciones y sociedad para verificar las afirmaciones teóricas tales como las que propugnan que vivimos en una "sociedad organizacional" pero sin advertir que el entorno no es sólo "la sociedad" sino un ambiente constituido también por otras organizaciones con "intereses, definiciones de la realidad y poder", por lo que se olvida de que "la sociedad es adaptable a las organizaciones, a las grandes y poderosas organizaciones controladas por unos pocos líderes, que a menudo se solapan", por cuanto "considerar esas organizaciones como adaptables a un ambiente turbulento, dinámico y cambiante equivale a dar rienda suelta a la fantasía".

Este tema no es menor ya que "son las capacidades institucionales las que determinan el rango de opciones efectivamente

[32] Esta posibilidad de clasificación abre la puerta para que el autor analice la problemática de diversas tipologías organizacionales: inflexibles, laboriosas y responsables o flexibles y adaptativas, triviales o dominantes, etcétera; y, a partir de allí, profundizar el estudio sobre el funcionamiento de las mismas, los roles de sus líderes en aras a lograr *compromisos*, sentidos de identidad con los fines de la misma, etc. Pero con ello, también es posible advertir el déficit explicativo del funcionalismo en cuanto no brinda elementos para atribuir los fallos organizacionales en perspectiva de sus objetivos a "fallos del liderazgo" o a "cambios de las metas" (ver págs. 203 y sgs.) por lo que, aún reconociendo la importancia del liderazgo que señalaba Selznick, su "discrepancia con él está en la implicación de que el liderazgo es decisivo para la consecución de las metas de los miembros y del entorno, más bien que las metas de los propios líderes" (pág. 208).

posibles para cualquier gobierno", y "el análisis de capacidades del Estado y de sus unidades es por tanto una tarea de importancia central para mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales y la calidad de su formulación e implementación" en términos no sólo de viabilidad sino también de sustentabilidad de políticas y acciones concretas (Palermo 1998).

Las asimetrías que pueden detectarse entre agencias nuevas y preexistentes, o hasta de creación contemporánea pero con un distinto marco legal, al analizar su capacidad institucional y operativa, pueden servir de evidencia del impacto que tienen las cuestiones apuntadas en la consecución de los objetivos que definen el rol de las agencias y la efectividad de las políticas que ellas implementan. Pero también es cierto que aún con un marco formal limitado, mucho depende de la forma en que su gestión es encarada por los responsables de su conducción.

5. Capacidad instrumental

La relevancia del tema instrumental, de los cuadros gerenciales y profesionales de las agencias, en el juego institucional de reglas y en las organizaciones que las expresan, no es tampoco menor.

Cuando Laparombara (1970)[33] habla de que lo que interesa en primer término a la hora de analizar la burocracia del Estado son los casos de los dirigentes medios y altos, lo hace en razón de que el grupo dirigente es el que tiene mayores posibilidades de influir en el desarrollo del país en tanto a ellos se recurre a la hora de la formulación y ejecución de las políticas públicas, y que en el modelo estructural-formal formulado por Einsenstadt la burocracia se analiza "a partir del modo como se maneja el flujo de las exigencias y de las organizaciones que interactúan con el sistema político", por lo que "lo que haga la burocracia en ese sentido gravitará en forma inmediata y directa sobre el tipo de desarrollo y sobre la rapidez de los cambios.

Una de las cuestiones a tener en cuenta es la *situación presupuestaria*. Es decir, si los organismos reguladores están o no dentro del pre-

[33] Laparombara, Joseph, Capítulo 1: "Burocracia y desarrollo político. Consideraciones generales" y Capítulo 2: "Burocracia y desarrollo político: notas, interrogantes y dilemas, en Laparombara et.al. (1970). *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós.

supuesto general de la Nación,[34] la capacidad y el grado de autonomía que tienen para determinar los niveles de gasto, las distintas fuentes de financiamiento de las que disponen, y las ventajas, restricciones y riesgos que pueden derivarse de cada modelo: por ejemplo, la ventaja de mayor disponibilidad de recursos versus la ausencia o disminución de controles en los niveles o asignaciones del gasto, o los riesgos de cooptación por parte de los sujetos regulados que a su vez son financiadores directos del ente de control.

Por supuesto, también está la cuestión de la *ejecución presupuestaria*: con qué nivel de eficiencia y eficacia se utilizan los recursos, cuál es la relación gasto/servicio, la relación costo/beneficio y, por supuesto, costo/efectividad.

Otra, también relevante, es la vinculada a las *relaciones laborales del personal* de los entes y agencias.[35]

La idea es explorar las características de los diversos modelos existentes, analizar los lineamientos de reformas al *gerenciamiento público* que se están implementando desde la Jefatura de Gabinete de Ministros y tenerlas presentes a la hora de construir o mejorar capacidades institucionales.

También el análisis de las capacidades debe centrarse en los alcances de la supervisión, en la existencia o no de conciencia respecto a los *procesos críticos* de las diversas actividades, su incorporación a la visión del organismo, el peso específico asignado a los mismos en las distintas tareas que se asumen, en la generación de un ambiente de control y en la asignación de responsabilidades a las estructuras de control interno que se imponen a las empresas reguladas. Y en las cuestiones que hacen tanto al diseño de estas estrategias, como a los análisis *ex ante* y *ex post*, de modo tal que, junto con un adecuado

[34] Las posibilidades son varias: La SAFJP, por ejemplo, está excluida legalmente del presupuesto nacional y se financia directamente del aporte obligatorio de las AFJP. La SRT también se financia por aportes obligatorios de las aseguradoras de riesgos del trabajo, pero su presupuesto sí integra el nacional.

[35] Orlansky, Dora. "Reforma del Estado y Empleo Público. Innovaciones en las condiciones laborales. Argentina 1989-1999", Mímeo, III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, mayo de 2000. "El Estado en transición 1989-1995: El nuevo Estado empleador" en *La investigación social hoy*, UBA, Instituto de Investigaciones Gino Germani. "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995" en *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, vol V, nº 45, septiembre-diciembre 1997.

monitoreo, se pueda retroalimentar el proceso de toma de decisiones (Martínez Nogueira,[36] 1995).

6. La relación con el ciudadano

La relación entre el Estado-prestador-de-servicios y el individuo en lo que ha sido el accionar tradicional de los organismos públicos se ha basado generalmente en una relación de poder en la que a este último, si bien formalmente se le reconocía una serie importante de derechos, se lo sitúa en un plano de inferioridad.

Más allá de los avances que se han observado en los últimos años en lo que hace tanto al plano teórico como al de las acciones concretas de las democracias más avanzadas, la prestación de servicios de interés público por parte de entes privados, importa para el Estado la necesidad de revisar la definición de sus objetivos y el diseño de sus estrategias. Por su parte, si se trata de servicios prestados directamente por el Estado, como es el caso de la ANSES, también debe revalorizarse la visión hacia el ciudadano, que no es meramente un *cliente,* aunque le quepan muchos de los derechos que derivan de ese concepto más propio de la actividad privada.

Si se trabaja para la *construcción de ciudadanía* (Bresser Pereira-Cunill Grau 1998), reconociéndole al individuo sus derechos no sólo desde la formalidad sino desde la base misma de la legitimación del poder público, y si se asume como premisa básica que es el interés del ciudadano incorporado a alguno de los esquemas de aseguramiento de riesgos sociales, el que debe primar en la toma de decisiones, las políticas para tales actividades y las estrategias de acción deben necesariamente estar alineadas con aquellos objetivos.

Todos estos principios generales que hemos señalado son los que, a nuestro criterio, no pueden estar ausentes en la gestión de políticas de seguridad social.

Obviamente que ello no es, por cierto, la solución a todos los problemas, ni un medio para lograr un seguro reconocimiento de la sociedad hacia las políticas concretas. Por más empeño que se ponga en

[36] Martínez Nogueira, Roberto (1995). *El destronamiento de la razón,* pág. 15 (Mímeo, sin otros datos bibliográficos). *Análisis de políticas públicas,* INAP, Documento 24/95.

la gestión, si los beneficios que se obtienen de tales políticas son magros –el importe de las jubilaciones, por ejemplo-, el que se otorguen en una forma rápida, eficiente, con pocos trastornos y trámites poco "burocráticos" no mejorará la percepción social hacia el sistema en su conjunto, pero ciertamente esa manera de acceder a los beneficios es un derecho de la ciudadanía y una obligación del Estado o de los entes gestores de tales políticas, aunque se trate de entidades privadas.[37]

III. Algunas herramientas para el gerenciamiento público[38]

Con base en estos conceptos básicos que hemos tratado de sintetizar, exponemos brevemente a continuación algunos de los instrumentos de gestión que, en los hechos, han sido aplicados por la ANSES en lo que hace a sus funciones específicas y que tienden precisamente a alcanzar un modelo de gestión como el mencionado en este trabajo, advirtiendo que cada una de esas herramientas merecería un trabajo específico.

Al pasar a describir una experiencia concreta, luego del marco teórico en el que se inspiran estas medidas de gestión, corresponde señalar una síntesis del *contexto* en el cual se aplican, para guardar coherencia con la relevancia que hemos brindado a ese aspecto del análisis de la gestión en general y de la gestión pública en particular.

En la mayoría de los países, la Seguridad Social como política permanente de Estado se ve condicionada en su eficacia y capacidad

[37] Para el caso de las AFJP, por ejemplo, hemos sostenido que se trata de empresas privadas que se desempeñan en una actividad absolutamente regulada en virtud de una "autorización administrativa" y que prestan un verdadero "servicio público", aunque no quepa entenderlo en el sentido propio del Derecho Administrativo. Ver del autor: "Algunas cuestiones penales en el sistema único de la Seguridad Social" en Taddei, Pedro J. M. y otros, *Manual de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2002.; "Las AFJP como inversoras: algunos criterios generales y el ejercicio de los derechos políticos derivados de sus tenencias accionarias". Revista Jurídica La Ley, 29-10-02

[38] Este capítulo se elabora sobre la base de datos y documentos producidos por la Gerencia de Planeamiento de la ANSES, a cuyos integrantes se agradece particularmente la colaboración y esfuerzo para sintetizar una ardua y compleja acción cotidiana.

de desarrollo por una serie de circunstancias y elementos socio-económicos de raíz estructural, generados a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

Así, es posible identificar un conjunto de variables que de manera asociada confluyen activamente en tales condicionamientos:

- Aumento de la expectativa de vida de la población.
- Disminución de la tasa de fertilidad.
- Incremento de la población mayor respecto a la población activa.
- Aumento del desempleo.
- Precariedad de la relaciones laborales.
- Compromisos políticos de nuevas prestaciones de la seguridad social, tanto para pasivos como para activos.
- Desequilibrio entre recursos contributivos y no contributivos de la Seguridad Social.
- Complejidad en el proceso y exceso de burocracia en la toma de decisiones administrativas.

Todo ello impacta en el sistema de la Seguridad Social,l que se ve impedido de obtener resultados conforme el diseño de la política definida.

Básicamente, los impactos negativos se reflejan en:

- Desfinanciamiento del sistema
- Caída en la cobertura social o protección de activos y de pasivos.
- Disminución del valor de los beneficios de la seguridad social.
- Deficiencias en los procesos de otorgamiento de beneficios.

Estas circunstancias y consecuencias preocupan a las autoridades de la mayoría de los países, por lo que se están continuamente generando replanteos a la política y a los programas de la seguridad social.

Por tal motivo, se realizan permanentemente abordajes a las cuestiones más relevantes que condicionan a la Seguridad Social, a partir del diseño de nuevos programas más relacionados con la realidad socio-económica, con la evolución del mercado laboral, con la problemática de los activos y con la capacidad institucional y regulatoria de los Estados.

En cuanto a los desafíos administrativos, la Instituciones de la Seguridad Social más avanzadas están ya superando las limitaciones impuestas por la documentación formal sobre la cual se evidencian derechos a prestaciones y seguros. El nuevo modelo administrativo se sustenta en la alta profesionalidad de los recursos humanos, en la calidad de atención al ciudadano y en un ambiente de modernización y simplificación administrativa de oficina sin papeles.

En tal sentido, la maduración de los sistemas y la integración de las bases de datos que articulan a la mayoría de las entidades relacionadas con las personas con alcance a seguros de salud, registros por nacimiento, muerte y estado civil y antecedentes laborales y previsionales permiten contar con un solo elemento contrastante y definidor "on line", sin necesidad de apelar a un sinnúmero de chequeos inter o intra-bases de distintas instituciones privadas o públicas.

Además, los tiempos de definición en la determinación de derechos y otorgamiento de beneficios se han acotado a casi lo instantáneo, logrando así una productividad máxima en cuanto a seguridad y celeridad de respuesta.

Todo esto se sustenta en la capacidad de los distintos subsistemas de la seguridad social y de los vinculados a servicios con los ciudadanos de coordinarse entre sí a partir de lenguajes de última generación de fácil articulación.

La República Argentina, por su parte, se cuenta entre los países pioneros de América en cuanto a la implementación de planes y programas de protección social con una activa participación del Estado Nacional y Provincial en la definición de políticas de seguridad social.

De todas formas, el éxito relativo de dichas políticas, luego de décadas de deterioro que dificultaron el alcance y la financiación de las mismas, obligó a un replanteo de la estrategia vigente, ampliando los programas desde lo previsional hacia la población activa, creando a tal efecto en la década pasada las asignaciones familiares (Ley 24714) y el seguro de desempleo (ley 24013), todas de base contributiva.

Además, en cuanto a la política previsional, la Argentina reformuló su anterior sistema de reparto y entró en la etapa de transición del actual régimen mixto, de capitalización y de reparto, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, con pleno funcionamiento desde 1994, conforme la ley 24241.

De todas formas, y ante la crisis socio-económica desatada a fines de la década anterior y con decidido impacto al inicio de la presente, fue necesario implementar políticas de protección y contención social por el auge de la pobreza, la indigencia y la desocupación creciente. Esto configura al presente un abanico de prestaciones activas y asistenciales de base contributiva y no contributiva que repercuten fuertemente en la Administración Nacional de la Seguridad Social por lo que la obligan a un reacomodamiento organizacional más flexible, permanente y adecuado a tales exigencias más allá de la previsibilidad administrativa de las prestaciones previsionales.

Planificación estratégica

En razón de que las políticas sociales, para las cuales la ANSES es un instrumento de aplicación y materialización, están concebidas para el mediano y largo plazo, se torna imprescindible la definición de una estrategia interna que acompañe la maduración de tales políticas. De ello surge la necesidad y conveniencia de disponer de un plan que oriente y defina los objetivos y ejes de acción necesarios para garantizar el cumplimiento de tal estrategia.

El Primer Plan Estratégico de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), definido en el Decreto 1187/96, inauguró un ciclo institucional caracterizado por la descentralización operativa, la centralización normativa y esquemas gerenciales modernos sujetos a compromisos de gestión y resultados.

Consecuente con esa línea de acción, ANSES definió a inicios de 2002 su Segundo Plan Estratégico 2002 - 2005, como parte de un proceso más amplio de modernización de la gestión y de la aplicación del modelo de Gestión por Resultados, basándose en Tableros de Gestión por áreas. Esta iniciativa es consecuencia de instancias de reflexión sistemática y de consenso entre las distintas Gerencias de Anses destinadas a identificar y clasificar los problemas concretos que afronta la institución.

A partir de tales reflexiones, se identificaron brechas entre la situación real, que es percibida como insuficiente o inadecuada para alcanzar nuestra misión institucional, y la situación deseada, que describe un conjunto de condiciones satisfactorias de desempeño institucional y de respuesta a las demandas que realiza la sociedad al organismo.

En esa inteligencia, los objetivos estratégicos que ANSES se propone cumplir entre 2002 y 2005 reflejan una decisión del más alto nivel institucional, orientada conforme con los lineamientos básicos del Poder Ejecutivo Nacional y el compromiso de toda la organización a partir del análisis de base y el consenso en todos los niveles.

Los siguientes nueve objetivos estratégicos conforman el núcleo de acción que la ANSES se propuso encarar entre 2002 y 2005, y que al momento son objeto del presente replanteo:

- Asegurar la calidad del servicio.
- Afianzar el ambiente de control institucional y la transparencia en la gestión.
- Garantizar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión.
- Disminuir la litigiosidad de la ANSES.
- Optimizar la administración de los recursos humanos.
- Consolidar la interacción e integración informática.
- Fortalecer y perfeccionar los sistemas administrativos y financieros.
- Adecuar los sistemas de información para la toma de decisiones
- Desarrollar la imagen institucional.

La ANSES debe ser vista a futuro como una organización estatal asumida como el brazo ejecutor de las políticas de la seguridad social de la República Argentina, incluyendo servicios a niveles jurisdiccionales inferiores al nacional (provincial y municipal).

En esa visión caben, además, los requisitos de alta eficiencia, transparencia y seguridad en el otorgamiento, liquidación y pago de los distintos programas puestos bajo su administración y en el manejo de las bases de datos de las personas elegibles dentro de la política pública definida conforme el abanico de opciones y planes que se fijen.

Carta compromiso con el ciudadano y Gestión por resultados

Habíamos destacado la importancia de que en la función pública se “rinda cuentas” sobre la calidad de la gestión desempeñada.

Hablar de “gestión de calidad”, un concepto tan en boga en los últimos años, que de no ser tratado con seriedad puede ser objeto de

abusos y en definitiva quedar devaluado,[39] implica haber adoptado una serie de herramientas que permitan exteriorizar determinados niveles prestación, los indicadores que permitan medir esos niveles y un proceso de auditoría tanto sobre su cumplimiento como sobre los niveles de satisfacción o insatisfacción generados en la población objeto. Pero, para todo ello, es necesario un paso previo: asumir compromisos.

Si existe un buen diagnóstico organizacional, si existen planificación estratégica (qué somos y hacia dónde vamos) y operativa (qué hacemos y cómo para ser como somos e ir donde queremos) se puede diseñar un camino (procesos y procedimientos) con metas y objetivos precisos y concretos.

Con ello es posible que los funcionarios y responsables de la gestión asuman un doble compromiso: Por un lado, un compromiso de resultados de gestión (CGR) concreto con la conducción del organismo y, por el otro, un compromiso con los ciudadanos (CCC).

A tales efectos y con propósito de "objetivar" los resultados comprometidos, no pocos instrumentos de la gestión de la calidad irrumpen en la administración pública como novedosos, e incluso algunos no necesariamente aplicados en las empresas no públicas. Así, son de creciente utilización las normas ISO 9001:2000, los criterios del Total Quality Management, los sistemas de gestión de reclamos (norma IRAM 90600), de seguridad laboral (IRAM 3800), de responsabilidad social (Norma SA 8000), normas de buenas prácticas en la administración de recursos humanos (del tipo Investing in People).

Por otra parte, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, creado mediante Decreto P.E.N. Nº 229/2000, constituye otro esfuerzo relevante para avanzar en el camino de la gestión de la calidad en el sector público que, si bien ha mostrado una interesante adhesión a nivel de organismos públicos de jurisdicción nacional, no está suficientemente extendido en el resto de las jurisdicciones provinciales y locales.

En este sentido, la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES– entre 2002 y 2003 ha comenzado a transitar el sende-

[39] Piénsese en los casos en que se publicita una "certificación de calidad" cuando no se especifica qué servicio o procedimiento concreto está "certificado", ni se indica o se brindan elementos para aclarar la criticidad o relevancia de ese servicio o procedimiento.

ro irreversible de la gestión de la calidad a partir de una nueva estrategia gerencial. En este sentido, surgen como relevantes:

- El Plan Estratégico 2002-2005, que destaca entre sus 9 (nueve) objetivos a la gestión de la calidad como de significativa importancia para el futuro del organismo.
- La adopción de la Carta Compromiso con el Ciudadano.
- La certificación de conformidad con la norma IRAM-ISO 9001:2000 de la Unidad de Atención Telefónica (UDAT).
- El diseño e implementación de un sistema de gestión de la calidad en base a la norma IRAM-ISO 9001:2000 para la Mesa de Ayuda de la Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones.
- El desarrollo de encuestas de satisfacción en el sistema de pagos.
- La incorporación en la Planificación anual 2003 y 2004 de proyectos tales como: Premio ANSES a la Mejor Perfomance de UDAI; Postulación al Premio Nacional a la Calidad 2004; Creación del Foro ANSES para la Calidad y de Círculos de la Calidad derivados.

Todas estas iniciativas constituyen una nueva visión para ANSES en cuanto al mejoramiento de los procesos que culminan en prestaciones de la seguridad social para los ciudadanos argentinos y una particular atención en el trato de ventanilla (presencial o remota), a través de la cual se realiza gran parte de la actividad de recepción de solicitudes, reconocimiento de derechos al ciudadano y pago de beneficios.

El Canal de Comunicación con el Ciudadano

Decididos a consolidar el componente de participación ciudadana en el compromiso asumido ante nuestros beneficiarios, y con el fin de brindarles un canal por medio del cual puedan acercarnos sus sugerencias o emitir sus opiniones respecto de la calidad de nuestro servicio, hemos diseñado una herramienta de gestión de reclamos y sugerencias. De esta forma procuramos detectar rápidamente y satisfacer aquellos trámites que han incurrido en un alto desvío en los tiempos de su resolución.

Por lo tanto, cualquier usuario de los servicios de ANSES, cuyo trámite exceda los plazos fijados en la "Carta Compromiso", podrá

canalizar su reclamo a través del *"Canal de Comunicación con el Ciudadano",* por medio de los canales habilitados para tal fin.

Sus objetivos son los siguientes:

- Contar con un sistema de quejas que permita a los ciudadanos, de manera simple y ágil, hacer conocer a la organización la razón de su insatisfacción por los servicios recibidos
- Monitorea las respuestas y soluciones que el organismo brinda a los ciudadanos y la obligación de establecer los mecanismos de apelar ante una institución o autoridad independiente (que le asegure imparcialidad) cuando la respuesta o solución del organismo no lo satisfaga.

- Finalmente, se establece la necesidad de implementar mecanismos de retroactividad para identificar las disfunciones en la prestación de los servicios y encarar los procesos de mejora que correspondan.
- Contar con un registro y análisis de la queja, es decir, un registro completo y consistente de las quejas y reclamos de los ciudadanos y el procedimiento, análisis y evaluación de sus resultados y consecuencias.
- Implementar un procedimiento para el tratamiento de las quejas, es decir, un cambio simple y preciso para la presentación de las quejas, reclamos o sugerencias y para la obtención de las respuestas o soluciones requeridas por el ciudadano.
- Diseñar un proceso de retroalimentación que posibilite la utilización de la información registrada y analizada para la conformación de un cuadro de situación –desde el punto de vista del destinatario del servicio, de sus necesidades o expectativas no satisfechas y de las mejoras que espera–, como base para el desarrollo de medidas preventivas y correctivas.
- Adoptar medidas preventivas y correctivas que permitan fortalecer los sistemas de gestión y disminuir los problemas y errores a lo largo de todo el proceso de prestación de los servicios, desde la fase del diseño hasta el momento mismo de la prestación.

IV. Algunas conclusiones

Parte del problema que se ha descripto reside en la habitual confusión entre ideología e ideologismos. Tanto la demonización como la exaltación de la gestión del Estado o del sector privado atentan en alguna medida contra los intereses de quienes sean considerados ciudadanos o clientes se encuentran en la base misma de la actividad pública y privada que pretende cubrir los riesgos sociales.

Así como se ha escrito mucho acerca de la necesidad de incorporar a la gestión pública muchas herramientas propias del sector privado, también debe advertirse que el gerenciamiento privado de actividades de interés público lleva implícito un riesgo de gestión que pone en juego su propia legitimidad e impone incorporar conceptos y estrategias que han tenido más desarrollo para el ámbito público.

Estar atentos a estas necesidades que, si bien son generales, hacen eclosión en lo que a Seguridad Social se refiere, debe llamarnos a la reflexión para que, a la hora de diseñar una política pública a su respecto, tengamos la suficiente racionalidad y razonabilidad.

Si la cuestión de la gestión de la Seguridad Social no queda en el centro de los temas a discutir, sea cual fuere el lugar en el que en definitiva se asiente cualquier reforma que se pretenda llevar a cabo, habrá descuidado un aspecto que pone en riesgo a la mejor política que pueda diseñarse.

Muchas veces se analiza la problemática de la Seguridad Social desde un punto vista exclusivamente jurídico, otras, teniendo en cuenta sólo los aspectos de su financiamiento. Con este aporte hemos tratado de poner en evidencia no sólo que existe un espacio conceptual que hace al propio diseño de una política pública y no un mero entramado normativo, sino que existen contextos, intereses y realidades informales que en muchos casos atentan contra la efectiva implementación de esas políticas o, si no son atendidos adecuadamente, pueden lograr que se pierda el objetivo para el que fue pensada.

Se encuentra en la agenda pública, aunque quizás desdibujado por las urgencias y la coyuntura, el reclamo para una mejora de la calidad de la política, de lo jurídico y de la acción del Estado. La mejor norma, sancionada por el mejor parlamento y controlada por los mejores jueces, no satisface a su destinatario final, el ciudadano, si en la etapa de su aplicación queda atrapada en una maraña burocrática que no hace sino bastardear esta palabra que, en el sentido

weberiano, debería ser garantía de respeto de los derechos, satisfacción de necesidades de la sociedad, y solución de los problemas concretos y muchas veces urgentes.

El camino al éxito, parafraseando al camino a la santidad que nos proponía Santa Teresa de Ávila, es hacer las cosas ordinarias de manera extraordinaria. Y para ello no hacen falta grandes obras, sino, simplemente, asumir un compromiso, explicitarlo, y cumplirlo. Ése es el desafío de la moderna gestión pública.

Buenos Aires, julio de 2004.

RECIPROCIDAD JUBILATORIA

PABLO CASALI*

La reciprocidad jubilatoria no es otra cosa que el resguardo o mantenimiento de los derechos de los trabajadores, con afiliación y aportes a diferentes regímenes previsionales.

La seguridad social en la República Argentina se encuentra regulada por diversos sistemas parciales. Junto al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en el ámbito nacional, se encuentran los regímenes del Personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, del Personal de la Policía Federal, así como varios regímenes especiales y diferenciales. También, y en el ámbito provincial, coexisten regímenes generales y especiales que son administrados por Cajas o Institutos Previsionales Provinciales e innumerables regímenes municipales de administración propia. Todo ello sin olvidar de mencionar, además, todas las Cajas de Previsión para Profesionales.

Todos estos sistemas tienen generalmente la misma finalidad, cual es la de cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte de

* Contador Público Nacional, con estudios de posgrado en Impuestos y Seguridad Social. Pertenece al plantel técnico-profesional de la Secretaría de Seguridad Social, con especialización en los sistemas previsionales y de retiro nacionales, provinciales y municipales, y de armonización de los mismos. Asimismo, es enlace de comunicación con organismos internacionales de seguridad social (Asociación Internacional de la Seguridad Social - AISS y la Organización Internacional del Trabajo - OIT).

Por su trayectoria, ha sido becado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), en el presente año (2004) para cursar el Master Universitario en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, en la Universidad de Alcalá de Henares, España.

sus afiliados, y en algunos casos, adicionalmente, la cobertura de la salud.

De acuerdo a esta descripción, cuando un trabajador cambia de actividad o de lugar de residencia, puede resultar posible que a lo largo de toda su vida laboral se haya encontrado comprendido bajo distintos regímenes, por lo general en forma sucesiva, aunque muchas veces, también simultáneamente.

Esta situación, por demás compleja, determinó la necesidad de establecer diversas metodologías en orden a salvaguardar el mantenimiento de los derechos de los trabajadores con afiliación y aportes a diferentes regímenes, y, principalmente, legislar en materia de cuál es el organismo que otorgará el beneficio y bajo qué condiciones.

En el campo de la seguridad social, el mantenimiento de los derechos de los trabajadores con aportes a diferentes regímenes de protección social comprende los objetivos de armonización y coordinación, cuyos enfoques distintivos son resumidos seguidamente.

Al iniciarse los procesos de integración, y dado que los sistemas de protección de las contingencias sociales son bien disímiles, se hace necesario establecer objetivos de armonización con el fin de reducir estas diferencias, lo que implica cambios y reformas en las legislaciones nacionales, en temas tales como la cobertura de los regímenes de protección, las condiciones y nivel de las prestaciones, los métodos de financiación, su equilibrio y nivel de justicia distributiva, características de la gestión, entre otros aspectos.

El desafío más importante de estos procesos de armonización es el alcance que se le quiera atribuir, es decir, qué tipo de armonización se quiere proyectar, opciones que van desde la más rígida –la armonización se equipara con la unificación– y la más flexible, donde, en este caso, sólo se acuerda concordancia de sistemas diferentes en cuanto a principios generales.

También es importante la definición que se haga respecto a si el objetivo de la armonización de los sistemas de pensiones, o de la seguridad social, otorga prioridad a los aspectos económicos o a los sociales. Al respecto, los Dres. Walter Arrighi y Alfredo Conte-Grand[1] expresan:

[1] Arrighi, Walter y Alfredo Conte-Grand (2002). "Mantenimiento de derechos de trabajadores con aportes a diferentes regímenes previsionales. Reciprocidad de trato.", *Revista de Jubilaciones y Pensiones*, Buenos Aires, TXI, 751.

"En el primer caso, es decir, si el objetivo es evitar la desigualdad entre condiciones de competitividad dentro de un mercado único, la armonización debería orientarse, por ejemplo, a las fuentes y los niveles de aportes que se agregan al costo salarial de la mano de obra, en particular, el nivel de cotizaciones empresariales y al impacto en el consumo de los mismos y de las prestaciones.

Si, en cambio, se trata de equiparar las condiciones de vida y del trabajo en todos los países, el proceso de armonización deberá orientarse preferentemente al acercamiento de los niveles de prestaciones y el grado de satisfacción de las mismas a las contingencias sociales". También expresan que *"otro desafío consiste en fijarse como meta conseguir que todos los países lleguen a un nivel medio, o nivelar para arriba, tomando como referencia el país con mayor desarrollo, o fijar metas con referencias externas a la región, como sería alcanzar los niveles planteados en los convenios de la OIT u otros".*

En cuanto a la coordinación, estos procesos no parecen ser tan complejos como sus similares de armonización. Entendiendo que nos referimos a la coordinación de las legislaciones de seguridad social para fines específicos de protección de trabajadores migrantes, ésta se logra mediante convenios de coordinación de seguridad social (bilaterales o multilaterales), que no implican cambios en la legislación de cada sistema nacional.

Estos acuerdos o convenios, ya sean bilaterales o multilaterales sobre seguridad social, por regla general, procuran lograr la vigencia de los cuatro principios básicos siguientes:

La igualdad o reciprocidad de trato en materia jubilatoria consiste básicamente en computar los servicios prestados en diferentes regímenes y sumar las remuneraciones percibidas en períodos sucesivos o simultáneos por una persona, en actividades amparadas por dichos regímenes, con el objeto de permitir el reconocimiento de un beneficio, tal como si la totalidad de dichos servicios y remuneraciones hubieran sido prestados y percibidos dentro de un solo régimen.

En los países que organizan la previsión de acuerdo con el criterio interprofesional, la reciprocidad de trato carece de razón de ser en el orden interno. En cambio, en los países como la Argentina, cuyos regímenes comprenden a categorías profesionales o al conjunto de

actividades de determinada jurisdicción, resulta indispensable coordinar las relaciones entre Cajas para la computación sucesiva o simultánea de servicios prestados en actividades comprendidas dentro de regímenes diferentes.

La reciprocidad de trato entre las diferentes Cajas presenta las siguientes cuestiones:

- Las Cajas incorporadas –nacional, provincial, municipal o de profesionales–;
- el cargo por transferencia de aportes o prorrateo de las prestaciones;
- la posibilidad de renunciar a determinados períodos de servicios;
- la determinación de la Caja que tendrá a su cargo reconocer y hacer efectivo el beneficio y las participantes;
- el establecimiento de una Cámara compensadora al utilizarse el método que lo requiera (clearing);
- la responsabilidad por el reajuste de los beneficios;
- la oportunidad de las transferencias de los cargos por aportes o la proporción correspondiente de las prestaciones;
- la resolución de los conflictos de reciprocidad.

Un párrafo aparte merece el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del año 1993 que, entre otras cosas, estableció que el Estado Nacional aceptaría la transferencia al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) de las Cajas de Previsión provinciales en el caso de que las provincias adhirieran al nuevo régimen previsional que la Nación se proponía sancionar, esto es, al régimen que se implementaría con la sanción de la Ley Nº 24.241. En este esquema, el Gobierno Nacional se comprometía a suscribir convenios de transferencia en los que se garantizara la delegación por parte de las provincias a la Nación, de la facultad de legislar en materia de previsión y la disolución de los regímenes ordinarios o especiales provinciales.

El objetivo prioritario era la integración de los sistemas provinciales al sistema nacional de previsión, así como la eliminación de los privilegios y distorsiones de aquellos sistemas para lograr mayor equidad de conjunto y disminuir el impacto a largo plazo del déficit de los mismos en las finanzas respectivas.

El hecho de que provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, entre otras, no se hayan sumado a la transferencia de sus sistemas previsionales, ha impedido alcanzar el propósito de contar con un sistema centralizado e integral, que llevaría, además, a la desaparición de los problemas que conciernen al régimen de reciprocidad jubilatoria.

I. Los primeros pasos de la reciprocidad jubilatoria: origen y evolución

El régimen de reciprocidad, si bien se instituyó en el año 1946, reconoce antecedentes de los más variados. La reciprocidad apareció al crearse la segunda Caja nacional de jubilaciones –considerada en orden cronológico–, desde el momento que debió prever el reconocimiento de los servicios comprendidos en el campo de aplicación de la primera Caja nacional.

La Ley Nº 4.349 del año 1904, de creación de la Caja de empleados públicos, no pudo referirse en modo alguno al reconocimiento recíproco de los servicios pues, para ese entonces, no existía ninguna otra Caja nacional. En cambio, sí podría haber admitido el reconocimiento de los servicios desempeñados en el orden provincial o municipal, pero dispuso expresamente que no serían computados para la jubilación nacional.

Al crearse la Caja para ferroviarios –Ley Nº 9.653–, se previó la situación del personal de empresas de jurisdicción provincial y se autorizó, bajo determinadas condiciones, el reconocimiento de servicios, aunque sin adoptar ninguna cláusula de reciprocidad. Cuando se organizó dicha Caja –Ley Nº 10.650–, se dispuso la computación de los servicios prestados en la Administración Pública Nacional. Con posterioridad, también se estableció el reconocimiento de los servicios prestados en otras actividades sujetas al régimen de previsión nacional, siempre que hubiesen sido reconocidos por las Cajas respectivas.

Quedó expresamente establecido que las demás Cajas computarían los servicios ferroviarios y, en los beneficios acordados con "servicios mixtos", cada Caja contribuiría con una parte. Se incorporó el principio de que la Caja jubiladora otorgaría el beneficio de acuerdo con su ley, y las demás le reintegrarían la parte proporcional. El cómputo se haría sin bonificación de tiempo, es decir, aquellos servicios privilegiados o que tuviesen bonificación de tiempo debían considerar-

se como servicios comunes una vez que fuesen reconocidos por la Caja de ferroviarios, de acuerdo con las disposiciones de su propia ley.

Las Leyes Nros. 11.110 (personal de empresas de servicios públicos) y 11.232 (creación de la Caja de bancarios) tuvieron análogos principios.

La Ley Nº 11.110 estableció que a los efectos de la jubilación de los empleados y obreros del Estado, de la Municipalidad de la Capital Federal o de las empresas ferroviarias, las Cajas respectivas computarían los servicios que dichos empleados y obreros hubiesen prestado en las empresas de servicios públicos. Asimismo, se estableció que los actuales empleados y obreros de las empresas de servicios públicos tendrían derecho al cómputo de los servicios nacionales (Ley Nº 4.349), ferroviarios (Ley Nº 10.650) y municipales de la Capital Federal.

El régimen de la Caja mantuvo el método adoptado por las leyes anteriores, en lo relativo a la Caja jubiladora y a la contribución proporcional de las restantes Cajas.

Por su parte, la Ley Nº 11.232 dispuso el cómputo de los servicios prestados en otras actividades sujetas al régimen de retiro por otras leyes nacionales, de acuerdo con el método de la contribución proporcional entre las Cajas. Se estableció la obligación de reconocer los servicios bancarios en las Cajas nacionales existentes y se dispuso que la Caja decretaría la jubilación o pensión de acuerdo a su ley, y las demás Cajas reintegrarían la parte proporcional.

El método aplicado hasta ese momento para la contribución proporcional había generado grandes dificultades y fuertes cuestionamientos de los sectores involucrados. La desarmonía entre los beneficios de uno y de otro régimen determinaba el absurdo de que una Caja debía realizar una erogación mayor de la que le hubiese correspondido si todos los servicios hubiesen sido prestados bajo su propio régimen.

En este sentido, y al sancionarse la Ley Nº 11.575 (organización de la Caja de bancarios), se estableció que cada una de las Cajas contribuiría con una parte proporcional del beneficio, tomando en cuenta el tiempo de los servicios respectivos y los sueldos del peticionante en la época en que los desempeñó, pero la cuota proporcional sería equivalente al porcentaje de beneficios establecidos por la ley de la Caja que los reconocía.

Pero las dificultades continuaron, los afiliados resultaban perjudicados al recibir una jubilación equivalente a la parte proporcional

de sus sueldos, de acuerdo al régimen de cada una de las Cajas en las que prestaban servicios, y esa jubilación podía resultar menor, en cada supuesto, de la que les hubiese correspondido de haberse aplicado exclusivamente el régimen de la Caja jubiladora.

Un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que para el beneficio de la jubilación por servicios mixtos "existe una sola ley, un solo tribunal y una sola jubilación, después de acreditados los servicios en las respectivas jurisdicciones" (Fallo del 22/05/33).

Con este fallo quedaba resuelto lo relativo al monto total del beneficio jubilatorio, pero aún subsistía el problema relativo al reajuste de las cuentas proporcionales de cada Caja, a efectos de que la suma resultase igual al haber del beneficio.

También la Ley Nº 12.581 (jubilaciones de periodistas) reprodujo estas disposiciones, y el problema recién fue "resuelto" al dictarse el Decreto-Ley Nº 14.534/44 (reformas al régimen ferroviario), disponiendo que la Caja decretaría la jubilación de acuerdo a su ley, y las demás Cajas le integrarían, como única contribución, el monto de los aportes ingresados por el afiliado causante del beneficio. De esta manera se eliminó el sistema de la contribución proporcional, sustituyéndolo por el de la transferencia de aportes.

Siguiendo este lineamiento, el Decreto-Ley Nº 31.665/44 (jubilaciones de empleados de comercio) dispuso que para el otorgamiento de las jubilaciones y pensiones debían computarse los servicios prestados por los afiliados en actividades comprendidas en los regímenes de retiro dependientes del Instituto Nacional de Previsión Social, siempre que hubiesen sido previamente reconocidos por las Cajas respectivas.

La Caja de Comercio reconocería y las demás computarían los servicios comprendidos en el régimen de comercio prestados en cualquier tiempo. Cada una de las Cajas aplicaría exclusivamente las disposiciones orgánicas que las rigiesen, y la Caja otorgante de la jubilación o pensión reclamaría la totalidad de los aportes ingresados en relación a cada afiliado (personal y patronal), que le serían reintegrados por la Caja reconocedora de los servicios.

Al crearse el régimen jubilatorio de la industria (Decreto-Ley Nº 13.937/46), ya había sido instituido el régimen de reciprocidad integral adoptado por el Decreto-Ley Nº 9.316/46. Es por eso que la ley, al prever el reconocimiento recíproco de servicios, para su aplicación, se remitió a las disposiciones del Decreto-Ley Nº 9.316/46.

En este contexto, y a pesar de que hacía varios años ya existía el régimen de reconocimiento de beneficios mixtos entre las Cajas nacionales, fue necesario fijarlo en un sistema que, a la vez, lo generalizase a través de la inclusión, no sólo de los servicios nacionales, sino también de los prestados en los regímenes provinciales y municipales.

Es necesario destacar que la excepción, respecto de lo manifestado precedentemente, la constituyó la ley de bancarios (Ley Nº 11.575), ya que ésta había contemplado la computación de servicios correspondientes a las leyes de provincias o a las ordenanzas municipales, aunque en la práctica no se había concretado hasta ese momento.

II. El régimen nacional de reciprocidad. Decreto-ley nº 9.316/46

El régimen integral y uniforme en materia de reciprocidad fue creado y estructurado a través del Decreto-Ley Nº 9.316, de fecha 2 de abril de 1946, y sus disposiciones comenzaron a regir a partir del 1º de enero de 1946.

Los propósitos esenciales del decreto-ley mencionado precedentemente, y de acuerdo a la correlación de sus disposiciones, fueron los siguientes:

En cuanto a los objetivos directamente relacionados con el reconocimiento recíproco de servicios y remuneraciones, el decreto-ley antes citado ha permitido: a) incluir los regímenes provinciales y municipales; b) computar los servicios de los regímenes incorporados; c) acumular las remuneraciones en el promedio; d) sustituir para todos los regímenes, el método de la contribución proporcional.

a) Incorporación de provincias y municipios

Con respecto específicamente al alcance del Régimen Nacional de Reciprocidad que se había instituido, la norma bajo examen –artículo 20– dispuso que el ex-Directorio del Instituto Nacional de Previsión Social podrá admitir la incorporación al régimen de reciprocidad de las Cajas o Institutos de previsión análogos, provinciales o municipales. Para ello, las respectivas autoridades provinciales o municipales, mediante ley u ordenanza según corresponda, deberán aceptar el régimen de reciprocidad establecido.

Es decir, la reciprocidad comprende, dentro de un régimen común, a todas las Cajas o instituciones de previsión social incorporadas. Los convenios se celebran entre la autoridad nacional competente (hoy, Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y la autoridad provincial que, al firmar el convenio, representa a todas las Cajas o instituciones de previsión dependientes de ella. Cuando en la provincia existen algunas Cajas o instituciones autárquicas que no dependen del gobierno provincial (por ejemplo, la Caja de una municipalidad cuyo personal no se ha incorporado a la Caja provincial), es necesario que la autoridad competente (en este caso, la Caja municipal) adhiera al régimen de reciprocidad nacional. La reciprocidad se pudo haber establecido entre la autoridad nacional competente y cada una de las Cajas o Institutos de provincia, pero en este caso habría existido una gran proliferación de convenios. Por ello, y a mi juicio, ha sido razonable y eminentemente práctico que se celebren entre la Provincia y la autoridad nacional competente, como se ha planteado precedentemente.

El vínculo de reciprocidad se formaliza entre la autoridad competente nacional y la provincia, pero tiene el alcance y los efectos de un acuerdo plurilateral, pues la provincia adherida queda involucrada dentro del sistema nacional de reciprocidad e indirectamente relacionada con todas las demás provincias que han suscripto convenios análogos.

El centro de la reciprocidad se encuentra en la autoridad nacional competente y a él convergen todos los regímenes provinciales y municipales adheridos. De ahí que no se hayan celebrado convenios entre cada una de las provincias entre sí, lo cual hubiera determinado una diversificación inconveniente.

La reciprocidad entre la Nación y las provincias promueve distintas cuestiones que consisten en determinar:

a) las Cajas de cada provincia;
b) el cargo por diferencias de aportes;
c) la determinación de la Caja jubiladora, que tendrá a su cargo reconocer y hacer efectivo el beneficio;
d) el establecimiento de una Cámara compensadora;
e) el reajuste de los beneficios;
f) la oportunidad de la transferencia de los cargos por aportes;
g) la decisión de los conflictos de reciprocidad.

b) Cargos por diferencia de aportes

El artículo 20 del Decreto-Ley Nº 9.316/46 dispone que los afiliados que computen servicios deberán ingresar la diferencia entre el monto total de los aportes más sus intereses transferidos y la suma que resulta por aplicación de la escala que es incorporada en el mismo artículo.

La Caja jubiladora tiene a su cargo reconocer y hacer efectivo el beneficio jubilatorio. Pero, a los efectos de contribuir a su financiamiento, las restantes Cajas reconocen los servicios prestados bajo su régimen y transfieren el total de los aportes y contribuciones que percibieron (del trabajador y del empleador), a los que se suman los intereses capitalizados que se devengaron. Pero además, se señala también que deberán afectarse las remuneraciones que las Cajas reconocen, con un cargo que aumenta progresivamente (del 20% al 32%), de acuerdo con la época en que se desempeñaron los servicios. La diferencia entre la cantidad que se obtiene por tal concepto y la cantidad de aportes y contribuciones que se transfirieron a la Caja jubiladora corre por cuenta del afiliado cuando se trata de servicios nacionales que se hacen valer para jubilarse en un régimen provincial.

En cambio, la solución difiere en la hipótesis inversa: cuando se trata de afiliados de Cajas provinciales o municipales que hacen valer esos servicios para jubilarse en una Caja del orden nacional. Respecto a este tema, el decreto-ley dispone que *"en los convenios de incorporación se establecerá expresamente si el pago de las diferencias que resulten estará a cargo del afiliado, de la provincia o de la municipalidad en que se prestaron los servicios"*. Los convenios de reciprocidad han coincidido en determinar que la Provincia se hará cargo de una parte de dicha contribución, aunque varían en las modalidades de los porcentajes.

Los convenios de reciprocidad con las provincias establecen que, una vez reconocidos los servicios, la Caja otorgante o jubiladora reconocerá y abonará el beneficio derivado de tal reconocimiento. Pero el reconocimiento y el pago se someten a una condición, establecida en los convenios, que es: "previa transferencia de los aportes correspondientes". A efectos de evitar las constantes transferencias de estas cantidades, se creyó conveniente organizar una "Cámara compensadora", la cual nunca se ha puesto en funcionamiento.

c) Determinación de la Caja jubiladora

El Decreto-Ley Nº 9.316/46 dispuso que cada Caja reconocerá los servicios que correspondan a su régimen, en tanto que la Caja jubiladora aplicará sus disposiciones para determinar el monto de la prestación.

Su artículo 1º establece que serán computables los servicios, previo reconocimiento por la Caja respectiva (es decir, por cada una de aquellas bajo cuyo régimen se prestaron los servicios). Estas Cajas, al aplicar su ley, prescinden de la ley de la Caja jubiladora.

En cambio, en lo que se refiere al haber del beneficio, la Caja jubiladora considerará la totalidad de las remuneraciones percibidas como si se hubieran devengado bajo su propio régimen. El artículo 7º dispone que *"la Caja otorgante de la prestación, en el caso de servicios comprendidos en distintos regímenes de previsión, aplicará las disposiciones orgánicas que la rijan, a los efectos de la determinación del monto de la prestación, considerando todos los servicios y la totalidad de las remuneraciones percibidas, como prestados y devengados bajo su propio régimen"*. En consecuencia, los servicios deben ser reconocidos por la Caja o las Cajas bajo cuyo régimen se han prestado. Pero las remuneraciones se estimarán como si hubiesen sido percibidas bajo el régimen de la Caja jubiladora. Esta última es quien otorgará la prestación.

En síntesis, una vez reconocidos los servicios por las diferentes Cajas bajo cuyo régimen se desempeñaron, la Caja jubiladora, de acuerdo con la suma de dichos servicios, acordará la jubilación con arreglo a sus disposiciones. Estas consecuencias de la ley determinan que las exigencias para la jubilación provengan del régimen legal de la Caja jubiladora.

De acuerdo con la redacción originaria del decreto-ley, resultaba muy difícil determinar a cuál de las Cajas le correspondía asumir el papel de jubiladora.

El mencionado decreto-ley disponía como principio general que sería *"Caja otorgante aquella ante la cual se solicite la prestación por el afiliado a la misma"*. También condicionaba el ejercicio de esta facultad al establecer que *"el interesado podrá solicitar la prestación ante cualquier sección o Caja del Instituto Nacional de Previsión Social o adherida a éste por el sistema de reciprocidad, a que se encuentre afiliado, siempre que acredite haber contribuido a*

la formación del fondo de la misma durante un período no inferior a cinco años".

Ante esta redacción, parecía entenderse que se trataba de condiciones acumulativas: a) encontrarse afiliado a la Caja ante la cual se solicita el beneficio; b) acreditar la cotización durante un período no inferior a cinco años.

Si por afiliado, y tal cual lo conocemos, se consideraba a la persona que se encuentra en actividad, cotizando a un régimen jubilatorio determinado, llegábamos a la siguiente conclusión: la facultad de opción sólo jugaba en la hipótesis de que los últimos servicios fuesen simultáneos en la afiliación a diversos regímenes y que se acreditasen cinco años de contribuciones en los mismos para poder optar por alguno de ellos. En caso de servicios sucesivos, la facultad de opción no podría ejercitarse y el interesado se vería obligado a jubilarse en la última Caja en que desempeñó los servicios, puesto que era afiliado de la misma y había dejado de serlo en las otras. Pero la redacción del decreto-ley admitía diversas interpretaciones, y los tribunales de justicia resolvieron que los afiliados estaban en condiciones de optar por una Caja, siempre que hubieran contribuido a su fondo durante cinco años.

Las incertidumbres y dudas respecto del texto normativo han sido eliminadas, posteriormente, por medio de la reforma introducida por la Ley Nº 14.370. El artículo 25 sustituye al artículo 6º del Decreto-Ley Nº 9.316/46 por el siguiente texto: *"Será Caja otorgante de la prestación aquella a cuyo régimen pertenezcan los últimos servicios prestados por el afiliado, siempre que compute como mínimo tres años de servicios con aportes en dicho régimen. En caso contrario, el beneficio deberá solicitarse ante la Caja a cuyo régimen pertenezcan los servicios inmediatamente anteriores que alcancen a dicha antigüedad mínima. Cuando el interesado tenga sus últimos servicios prestados simultáneamente bajo el régimen de diversas Cajas comprendidas en el presente decreto-ley, podrá optar por aquella a que pertenezcan algunos de dichos servicios, siempre que acredite haber contribuido al fondo de la Caja por la cual opte durante un período no inferior a tres años".*

Como vemos, este texto implicaba dos hipótesis:

a) Si el último período de trabajo corresponde a servicios computables por el régimen de una sola Caja, es suficiente que el peticionante haya prestado servicios y efectuado aportes corres-

pondientes a la misma durante tres años para que la mencionada Caja actúe como jubiladora. Esta exigencia de tres años en el sistema respectivo evitaba que, teniendo en cuenta la diversidad de regímenes, el afiliado pudiera tomar un trabajo durante un breve lapso al sólo efecto de escoger el régimen jubilatorio que más conveniera. Por otro lado y en el hipotético caso de que en la última Caja no se reunieran los tres años de servicios y de aportes, la ley solucionaba este problema disponiendo que *"el beneficio debería solicitarse ante la Caja a cuyo régimen pertenezcan los servicios inmediatamente anteriores, que alcancen a dicha antigüedad mínima"*.

Sin embargo, en estas circunstancias, podía ocurrir que determinados trabajadores, en virtud de una disposición legal o reglamentaria que estableciese el cambio de afiliación, pasasen a corresponder al régimen de otra Caja. En tales casos, desde el momento en que no existe posibilidad de fraude en perjuicio de las Cajas, se autoriza a completar el período de tres años que exigía esta ley, sumando los servicios correspondientes a las dos Cajas: aquella en la que se encontraba afiliado y aquella a la que pasa a afiliarse el trabajador por disponerlo la ley. Además, también se le faculta para escoger entre la Caja a cuyo régimen venía perteneciendo y aquella a cuyo régimen pasó a corresponder por disposición legal.

En este sentido, el Decreto Nº 1.958/55, reglamentario de la ley bajo análisis –14.370–, establece: *"El requisito contenido en el artículo 25 de la ley no será exigible en los casos en que el personal comprendido en un determinado régimen jubilatorio pasara a ser afiliado de otro en virtud de una disposición legal o reglamentaria y siempre que los servicios con aportes computables en ambos regímenes sumados, alcanzasen como mínimo a tres años. En tales casos, los afiliados podrán optar entre solicitar el beneficio en la última Caja o en la anterior"*.

b) Si el último período de trabajo corresponde al régimen de diversas Cajas, bajo cuyos sistemas se prestan servicios simultáneos. Al respecto, dice la ley que: *"podrán optar por aquella a la que pertenezcan algunos de dichos servicios"*. Pero, igualmente, condiciona la facultad de optar a la circunstancia de que el afiliado *"acredite haber contribuido al fondo de la Caja por la cual opte durante un período no inferior a tres años"*.

d) Acumulación de remuneraciones

La normativa existente y anterior al Decreto-Ley Nº 9.316/46 no permitía acumular, a efectos de establecer el haber jubilatorio, las remuneraciones simultáneas correspondientes al régimen de una o de diversas Cajas. En caso de remuneraciones simultáneas sólo se consideraba la mayor.

Posteriormente, el Decreto-Ley Nº 9.316/46, con el objeto de incluir la totalidad de las retribuciones percibidas por el trabajador, dispuso sumar las remuneraciones simultáneas, y el sueldo promedio que resultaba se sometía a la escala de reducción del régimen que acuerda el beneficio (ya correspondan las remuneraciones al mismo o a diversos regímenes).

e) Reajuste y transformación de las prestaciones

La sanción del Decreto-Ley Nº 9.316/46 permitió el "reajuste" de los beneficios que se habían concedido antes, es decir, aquellos beneficios acordados con prescindencia de las remuneraciones simultáneas. En este sentido, el artículo 11 contempló el reajuste tanto de las jubilaciones menores (invalidez, retiro voluntario o cesantía) como de las jubilaciones máximas (ordinaria íntegra o reducida) de los afiliados que habían obtenido el reconocimiento del beneficio con anterioridad a la vigencia del decreto-ley (con prescindencia de las remuneraciones simultáneas) y se hallaban en actividad al dictarse la mencionada norma.

Se resolvió legislar para regular todas las situaciones que a partir de la fecha de vigencia del decreto-ley configuraron el supuesto legal previsto, es decir, mediante la concurrencia de las siguientes condiciones: haber obtenido jubilación (en cualquier época, anterior o posterior al decreto-ley) y continuar en otras actividades que se venían desempeñando.

El artículo 13 estableció lo siguiente: *"Podrán volver al servicio los jubilados por cesantía, retiro voluntario o invalidez. En caso de que la suma total que resulte acumulando jubilación y remuneraciones, exceda el importe de la remuneración promedio, percibida en los doce meses que precedieron a la cesantía, el retiro o la invalidez parcial, el beneficio se reducirá en el monto que exceda al mencionado promedio"*. Esta disposición permitió el retorno al servicio activo de los afiliados

que obtuvieron beneficios menores, permitiéndoles alcanzar el beneficio máximo. Pero este derecho, y a efectos de evitar especulaciones, se condicionaba a una limitación: la cantidad que resultase de acumular la jubilación y las nuevas remuneraciones de actividad no podría exceder las remuneraciones que se percibían en el año anterior a la primera jubilación.

El artículo 14 también agregaba: *"Los afiliados a que alude el artículo anterior, que alcancen el número de años de servicios y la edad requerida para obtener jubilación ordinaria o reducida, podrán solicitar la prestación que corresponda, en cuyo caso se computarán, a los efectos de la determinación del sueldo promedio de jubilación, los importes cobrados por concepto de alguna de las prestaciones aludidas, importe al que se sumarán las restantes remuneraciones que sean objeto de la acumulación"*. Es decir que, por permitirse el retorno al servicio activo de los afiliados que obtuvieron beneficios menores, se permite que, una vez completados los requisitos de tiempo y edad, puedan obtener la transformación del beneficio menor en un beneficio mayor.

Por otro lado, es dable destacar que esa transformación ha estado condicionada a la limitación, establecida en el artículo 13, para el caso de los jubilados que vuelven al servicio y acumulan una jubilación menor y la remuneración que pasan a percibir. La acumulación está sujeta a una condición: que la suma por ambos conceptos (jubilación anterior y nuevo sueldo) no exceda al promedio de los doce meses anteriores a la cesación en el cargo que se desempeñaba con anterioridad al primer beneficio que se reajusta.

El artículo 15 establece a su vez: *"los afiliados jubilados de acuerdo con las disposiciones del artículo 2º del presente decreto-ley, que obtengan una prestación consistente en jubilación ordinaria íntegra o reducida y que vuelvan al servicio como empleados en actividades comprendidas dentro de los regímenes de previsión vinculados al Instituto Nacional de Previsión Social, deberán optar entre el cobro del sueldo o de la prestación ante la Caja otorgante de ésta. Si optan por el sueldo, se suspenderá el pago de la jubilación hasta que vuelvan a la pasividad. Las sumas percibidas en concepto de sueldos durante este período no darán derecho a reajuste de jubilación. Cuando el afiliado deje el servicio volverá al goce de la prestación"*.

Este artículo determina que los que se jubilaron acumulando remuneraciones simultáneas (Decreto-Ley Nº 9.316/46) y obtuvieron el

beneficio máximo: jubilación ordinaria, si vuelven al servicio, en alguna de las actividades comprendidas en los regímenes jubilatorios "vinculados al Instituto", deberán optar entre la jubilación y el nuevo sueldo. Éste no dará ningún derecho a mejorar el retiro, desde el momento en que la jubilación incluyó todas las remuneraciones percibidas hasta la fecha en que fue acordada. La disposición se proponía evitar una "acumulación de acumulaciones".

Siguiendo el lineamiento precedente, ¿qué sucedería en el caso del afiliado que con el reajuste accede a una prestación distinta?, es decir, ¿produce una transformación de la prestación original?

Se consideró a este respecto que el reajuste de la prestación a que se ha referido el artículo 11, no sólo puede importar un aumento del haber del mismo beneficio (reajuste), sino también una variación de su índole (transformación), cuando se cumplen los requisitos suficientes para ello.

Además, es necesario incorporar las soluciones que trajo aparejadas respecto de este tema la sanción de la Ley Nº 14.370, que en su artículo 24 disponía: *"Los beneficiarios de jubilación que vuelvan al servicio o continúen en otro que no hubiera sido considerado para otorgarles la prestación, podrán solicitar, al cesar en el mismo, el reajuste y/o transformación del beneficio, con la inclusión de los servicios y remuneraciones pertinentes, de acuerdo con los requisitos que a tales efectos establezca la reglamentación"*.

Esta ley previó dos hipótesis de análogos efectos: a) la del jubilado que vuelve al servicio activo y b) la del jubilado que continúa en otro servicio que no fue tomado en cuenta en el cómputo de servicios de su jubilación. En ambos casos, al cesar en el trabajo desempeñado, la jubilación que le había sido acordada se reajustaba con la inclusión de los nuevos servicios y remuneraciones, así como podía obtener también que se transformara, convirtiéndose de tal manera una jubilación menor en una jubilación ordinaria.

Por último, se reglamentó que el reajuste y la transformación del beneficio se condicionaba a que los nuevos servicios que se invocaran alcanzaran a un mínimo de un año.

III. LEY Nº 14.370 - 1954

Con posterioridad a la vigencia del Decreto-Ley Nº 9.316/46, se sanciona la Ley Nº 14.370, que si bien ya se han comentado varias de

sus disposiciones precedentemente –confrontándolas con las del decreto-ley citado–, es oportuno remarcar los propósitos distintivos de su formulación y contemplar a la vez su incidencia en la evolución de la reciprocidad jubilatoria en nuestro país.

La sanción de la Ley Nº 14.370 contemplaba el principio de la prestación única en su máxima expresión, abarcando la totalidad de los servicios prestados y remuneraciones percibidas.

También se aclaraban muchos aspectos oscuros que, en la redacción del Decreto-Ley Nº 9.316/46, habían generado discusiones y controversias en cuanto a su alcance y dimensión. En este sentido, se establece la incompatibilidad entre el goce de una jubilación y la percepción de remuneraciones provenientes de actividades por cuenta ajena, aunque esto no obsta a que el afiliado pueda ajustar el monto de su jubilación con las remuneraciones percibidas en su nueva actividad.

Esta ley modificó también el criterio de la Caja otorgante –como ya viéramos en el apartado II–, al establecer que entendía en el otorgamiento del beneficio la caja a cuyo régimen pertenecieran los últimos servicios prestados por el afiliado, siempre que se computara, como mínimo, tres años de servicios con aportes en ese régimen.

Otra cuestión por ese entonces, y que originaba muchas dificultades, era la tramitación del reconocimiento de servicios. Las certificaciones de servicios y remuneraciones que le fueran entregadas al trabajador donde hubiera cumplido sus tareas eran presentadas, posteriormente, ante la Caja correspondiente en orden a que se dictara resolución teniendo por reconocidos los servicios prestados. En definitiva, esta resolución es la que permitía acreditar esos servicios ante la Caja u organismo para luego obtener un beneficio.

La Ley Nº 17.385 tendió a simplificar los trámites descriptos, disponiendo que el reconocimiento de servicios no estaba sujeto a las transferencias establecidas por el Decreto-Ley Nº 9.316/46, entre las Cajas comprendidas por aquella ley, y que en principio era solamente obligatoria para las Cajas nacionales.

Esta disposición fue recogida posteriormente por la Ley Nº 18.037, que mantuvo el criterio de no sujetar el reconocimiento de servicios a las transferencias establecidas en el Decreto-Ley Nº 9.316/46, inclusive para las transferencias que, aún ejecutables por mandato de normativa distinta, no se hubieran efectuado a la fecha de vigencia de aquél régimen. También recalcaba que en el caso de que las

transferencias debieran producirse por normativa de las diferentes Cajas que tuvieran establecido un sistema distinto, la demora en efectuarse estas transferencias no sería obstáculo para el otorgamiento y liquidación de las diferentes prestaciones.

IV. Innovaciones y alcances de la reforma del año 1968: leyes nros. 18.037 Y 18.038

Esta reforma fue el resultado del trabajo conjunto de los equipos técnicos del Poder Ejecutivo Nacional, que volcó el resultado de los estudios financieros demográficos, legales y sociales realizados, para luego someterlos a la consideración de los sectores interesados durante un lapso razonable.

Este método de trabajo dio resultados muy satisfactorios ya que permitió conocer los análisis practicados por numerosas entidades gremiales y de jubilados, como así también la opinión de los distintos organismos de la Nación y las Provincias y propuestas de modificaciones parciales.

Como resultado de tales consultas y reuniones fueron modificados numerosos artículos, entre ellos algunos de gran trascendencia, como las disposiciones referidas a la determinación del haber, al cómputo de los trabajos continuos y discontinuos, a la fecha inicial de pago de las prestaciones, al cómputo de los servicios simultáneos y a la situación de los jubilados actuales pertenecientes a regímenes especiales, entre otros.

El régimen establecido por la Ley de Reforma Nº 18.037 –trabajadores en relación de dependencia–, vigente a partir del 1º de Enero de 1969, estableció la incompatibilidad absoluta entre el goce del beneficio y el desempeño de una actividad en relación de dependencia.

Estableció una definición de la Caja otorgante de la prestación siguiendo un criterio de antigüedad de los aportes. Como principio general, el afiliado podía optar por cualquiera de las cajas comprendidas en el sistema de reciprocidad en cuyo régimen hubiera acreditado como mínimo 10 años, continuos o discontinuos, con aportes. En caso de no acreditar dicho lapso en ninguna Caja, le correspondía oficiar de otorgante a aquella a la que correspondiera el mayor tiempo con aportes, y si el lapso fuera el mismo, el afiliado podía optar por solicitar el beneficio en cualquiera de ellas.

Por el contrario, la Ley Nº 18.038 –trabajadores por cuenta propia– estableció, respecto del sistema de reciprocidad jubilatoria –refiriéndose a los regímenes jubilatorios provinciales para profesionales sobre los cuales también legislara–, que aquellos regímenes debían adecuarse a los principios de esa ley.

Dispuso que, mediante convenios a celebrarse entre los gobiernos provinciales y la Secretaría de Estado de Seguridad Social, se estableciera el cómputo recíproco a los fines jubilatorios de los servicios no simultáneos comprendidos en las Cajas Nacionales de Previsión, en el Instituto Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires y en las cajas o institutos provinciales y municipales de previsión, con los de las cajas provinciales para profesionales, y de éstas entre sí, con sujeción a las normas que se determinaren en dichos convenios.

V. Cajas provinciales para profesionales: resolución SsSS Nº 363/81

En virtud a lo establecido por la Ley Nº 18.038 en su artículo 56 –referenciado en el apartado precedente–, la ex Secretaría de Estado de Seguridad Social y la Coordinadora de Cajas Profesionales de la República Argentina elaboraron un anteproyecto de convenio de reciprocidad que fue suscripto el 29 de Diciembre de 1980 por las Cajas Nacionales de Previsión y las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Entre Ríos, Chaco, La Pampa, San Luis y Mendoza.

El modelo de convenio propuesto como carta de intención por los sectores interesados –con la participación de la ex Secretaría de Estado de Seguridad Social– fue comprensivo de las jubilaciones ordinarias, por invalidez y las pensiones, quedando excluida la jubilación por edad avanzada.

Posteriormente –a través de la Resolución SsSS Nº 363/81– la ex Secretaría de Estado de Seguridad Social dejó ratificado el citado convenio.

De este modo, las Cajas o Institutos de Previsión Social para Profesionales existentes en las provincias suscriptoras del Convenio quedaron vinculados con las Cajas o institutos nacionales, provinciales o municipales de previsión, en un régimen de reciprocidad de características diferenciadas a los ya existentes, puesto que, si bien compartía la modalidad del método previsto por el Decreto-Ley Nº 9.316/46 en lo relativo a la existencia de una sola Caja

jubiladora u otorgante (que se determina en forma semejante a la estatuida por la Ley Nº 18.037), por el contrario, distinto es el tratamiento dispensado para el reconocimiento de los servicios y pago de las prestaciones.

Este régimen de reciprocidad instituye el principio *"prorrata tempore"*, en virtud del cual las Cajas reconocedoras de servicios participan en el pago de la prestación en relación al tiempo de los servicios que reconocen y en función de la antigüedad en el servicio necesario para el logro de la jubilación. Este método de pago participado importa que la Caja reconocedora participante no abona directamente al beneficiario su cuota parte sino que la transfiere mensualmente a la otorgante del beneficio, la cual a su vez paga el total de la prestación al interesado.

Se denomina Caja otorgante de la prestación, a opción del afiliado, a cualquiera de las participantes en cuyo régimen acredite como mínimo diez años de servicios continuos o discontinuos con aportes.

Así lo prescribió el artículo 10 de la citada Resolución, al disponer que: *"cada Caja participante transfiere mensualmente a la otorgante de la prestación, el monto del haber proporcional que le corresponda pagar con más los incrementos que resultaren por la movilidad, sin perjuicio de que las Cajas comprendidas en el convenio puedan establecer, entre sí, un régimen periódico de compensación y transferencia de saldos"*. De este modo, se establece que las Cajas participantes que concurran al pago de la prestación sólo respondan por el haber proporcionado con que participan en la formación del haber total, sin responsabilidad alguna por los montos parciales a cargo de los otros organismos.

Habida cuenta de este esquema, la acción de las cajas participantes queda reflejada en los siguientes incisos:

a) dictar el acto administrativo de reconocimiento de servicios de acuerdo con los antecedentes proporcionados por el interesado;
b) establecer el teórico haber total de la jubilación o la pensión, según su régimen legal;
c) informar en la misma actuación administrativa a la Caja otorgante de la prestación los requisitos exigidos por sus respectivas legislaciones;

d) en su oportunidad, transferir a la Caja otorgante de la jubilación o pensión la cuota con que participa en el pago;
e) mantener esa obligación, habida cuenta de su movilidad, hasta la extinción del beneficio conforme a la ley de la Caja otorgante.

Respecto a las Cajas participantes, los interesados mantendrán relación jurídica con ella respecto a toda controversia derivada del reconocimiento de servicios, de la determinación del haber teórico de la prestación que aquélla informe a la otorgante del beneficio, de la movilidad del haber con que se participa o por el incumplimiento de las obligaciones de transferencia de la cuota parte. En estos casos, la ley aplicable y los procedimientos administrativos y judiciales son los propios de la Caja participante.

En cuanto a la acción de la Caja otorgante del beneficio, la misma puede ser resumida en los siguientes incisos:

a) receptar los antecedentes de la actividad propia y los reconocimientos de servicios de las Cajas participantes;
b) sobre la base de su propia ley, así como de los reconocimientos de servicios y la información que sobre los requisitos de sus prestaciones en cuanto a edad, servicios, aportes y, en su caso, antigüedad en la afiliación derive de las Cajas participantes, determinar el derecho al beneficio prorrateando la edad y la antigüedad en el servicio exigidos para su logro en función de los requisitos propios de cada Caja y de los lapsos reconocidos por las mismas e incluidos en el cómputo final;
c) fijar el porcentaje y el haber correspondiente a cada Caja participante, y el importe inicial total de la prestación, comunicándolo no solamente al interesado sino también a cada Caja participante;
d) pagar, con la periodicidad propia de la Caja otorgante de las prestaciones, la cuota parte que le corresponda más la o las que transfieren las participantes, con las respectivas movilidades cuando éstas se produzcan hasta la extinción de los beneficios, conforme a la legislación propia de la Caja otorgante.

Esta legislación propia de la Caja otorgante, como también sus procedimientos administrativos y judiciales, son los aplicables a todos los efectos en las relaciones entre ella y sus beneficiarios, salvo

respecto a las Cajas reconocedoras de servicios y participantes en el pago del beneficio y en lo relativo a los aspectos particulares que el convenio reguló expresamente.

Estos últimos, básicamente, consisten en tratamientos especiales a los que arribaron para convenir soluciones únicas frente a definiciones disímiles en las legislaciones particulares, limitados a las cuestiones derivadas de la ley aplicable en el tiempo, la cesación en la actividad profesional y el régimen de compatibilidad en la percepción de la jubilación y la continuación o reingreso en tareas en relación de dependencia o autónomas.

El referido Convenio adoptó el principio de aplicabilidad de la ley vigente a la fecha de la solicitud de la prestación, interpuesta ante la Caja otorgante de la misma para las jubilaciones. Esta solución coincide con lo estatuido por la Ley N° 18.038 y las propias de las Cajas provinciales para profesionales, pero no por las leyes nacionales y provinciales que comprenden a los trabajadores por cuenta ajena, las cuales aceptan el de la ley vigente a la fecha de cesación en el trabajo. La solución convencional obliga a éstas a adecuarse a aquella formulación sólo, por supuesto, cuando se trate de peticiones de jubilaciones para las cuales se haga valer este régimen de reciprocidad.

Bajo las disposiciones del Convenio, la cancelación de la matrícula profesional en todas las jurisdicciones del país es un requisito indispensable para acceder a las jubilaciones derivadas del régimen, así como la cesación de la actividad por cuenta ajena –en relación de dependencia– lo es cuando se hicieran valer servicios de esa naturaleza y las leyes respectivas lo exigieran para permitir su acuerdo en sus respectivas regulaciones legales. En estos aspectos, el Convenio ha uniformado soluciones modificando, en lo relativo a la cancelación de la matrícula profesional, lo dispuesto por el régimen nacional para trabajadores autónomos –Ley N° 18.038–, ya que éste no exige esa condición para acceder a las jubilaciones que acuerda (lo que sí hacen las leyes provinciales de previsión para profesionales) y exigiendo el cese de actividades en relación de dependencia contra lo autorizado tácita o expresamente por varios regímenes provinciales para profesionales, para los cuales no enerva el derecho al cobro de las jubilaciones que concede, la continuación en la actividad dependiente por parte del beneficiario.

El complejo tema de la compatibilidad o incompatibilidad entre la percepción de la prestación y los ingresos derivados de la continuación o reingreso a cualquier actividad –por cuenta ajena o por cuenta propia– está contemplado en el Convenio con sentido transaccional frente al polifacético tratamiento de las leyes nacionales de previsión y las propias que las Cajas locales para profesionales les acuerdan. Con la simple fórmula de "abonar la proporción de los haberes que le correspondan" (artículo 11 del Convenio), la Caja cuya legislación acepte total o parcialmente esa compatibilidad, abonará la proporción de los haberes que les corresponda en tanto se mantenga esa situación, suspendiéndose transitoriamente los de aquellos cuyos regímenes legales no lo contemplen. En función de esto, podrá darse el caso de una Caja otorgante de la prestación cuya regulación legal no admita la compatibilidad y deba suspender el curso de pago de su cuota parte a sus jubilados; pero, no obstante, deberá abonar lo transferido por las Cajas participantes en tanto las normas propias de éstas sí lo acepten.

Otra particularidad de este régimen convencional es su inaplicabilidad cuando el afiliado reuniera en una o más Cajas comprendidas en el mismo los requisitos para la obtención de jubilaciones con arreglo a su propio régimen, en cuyo caso cada Caja está facultada para acordar su propia prestación. Esta modalidad permite la acumulación de prestaciones, sin perjuicio de la eventual aplicación de los montos máximos previstos para estas emergencias por cada legislación, con lo que este régimen convencional difiere del estatuido por el Decreto-Ley N° 9.316/46, ya que en este último rige el principio de jubilación única en la que se consideran todos los servicios prestados y las remuneraciones percibidas.

Ha sido prevista también en el Convenio la competencia de la ex Comisión Nacional de Previsión Social como organismo dirimente de las controversias que pudieran suscitarse entre las Cajas comprendidas en su régimen y la eventual participación de los tribunales judiciales.

El trabajo de la Comisión aludida en la resolución de los conflictos que se presentaron entre las distintas Cajas, sobre todo en la determinación de la Caja otorgante del beneficio, resultó de suma importancia sobre todo en materia de régimen aplicable, al resolver (Resolución 15.518 del año 1972) que el hecho de que una provincia no haya adherido a las modificaciones introducidas al Decreto-Ley

N° 9.316/46, modificado por las Leyes Nros. 14.370 y 18.037, carece de trascendencia por cuanto el régimen de reciprocidad instaurado por el citado decreto-ley tiene carácter de estatuto federal al que deben subordinarse las disposiciones provinciales en mérito a lo prescripto por el artículo 31 de la Constitución Nacional (Fallo de la CSJN, en "Guasti de Figueroa, Expte. 147.036/71).

Cabe señalar que la mencionada Comisión dejó de actuar en estas cuestiones cuando la resolución de los conflictos referidos al régimen de reciprocidad jubilatoria pasó a ser de competencia de la ex Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, según lo establecido por la Ley N° 23.769.

Por último, el Convenio contempla dos circunstancias derivadas de situaciones de derecho preexistentes como lo son, por un lado la vigencia de convenios de reciprocidad celebrados entre las Cajas de previsión para profesionales provinciales, en los cuales se implantó el método de pago proporcional y, por el otro, la adhesión de alguna de esas Cajas al régimen del Decreto-Ley N° 9.316/46.

Respecto a la primera, se aceptó la subsistencia de la aplicación de aquel particular Convenio entre los organismos que lo suscribieron y, en cuanto a la segunda, se convino la desvinculación de las Cajas locales del régimen nacional y su sometimiento al nuevo Convenio. En este aspecto, corresponde destacar que este efecto se produce con relación a las Cajas propias de las provincias que adhirieron al nuevo Convenio, y no alcanza a las existentes que no lo hicieron.

Es de destacar que en el hipotético caso de que una provincia no hubiera adherido al régimen de reciprocidad que nos ocupa, y luego se creara un régimen local para profesionales en su jurisdicción, la provincia en cuestión debería expresar su adhesión dentro de los seis meses de vigencia de la primera de las leyes que se promulgara; en caso contrario quedaría automáticamente encuadrada bajo las previsiones del Decreto-Ley N° 9.316/46.

A manera de síntesis sobre la heterogeneidad de normas y convenios vigentes sobre la reciprocidad jubilatoria y hasta el límite temporal analizado hasta el momento, es pertinente recurrir a la autoridad de Ricardo José Tibaudín,[2] quien formula lo siguiente:

[2] Tibaudín, Ricardo (1978). "Aproximación para una aplicación armónica del régimen de reciprocidad jubilatoria" en *Revista de Seguridad Social*, Año XI – Nº 121/123 – julio/septiembre de 1978.

Regímenes de Reciprocidad existentes y ámbito de aplicación respecto a las Cajas que comprenden	
Régimen	*Breve descripción*
Régimen del Decreto-Ley N° 9.316/46	Integra a las Cajas nacionales, provinciales y municipales de todo el país, que comprenden a los trabajadores civiles en relación de dependencia y autónomos con la salvedad, respecto de estos últimos, de los comprendidos en el Convenio derivado del artículo 56 de la Ley N° 18.038.
Régimen del Convenio derivado del artículo 56 de la Ley N° 18.038	Integra a las Cajas nacionales de previsión con las Cajas provinciales de previsión para profesionales existentes en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Tucumán, Entre Ríos, Chaco, San Luis y La Pampa.
Régimen del Convenio celebrado entre las Cajas de previsión provinciales para profesionales (09/10/1980)	Comprende exclusivamente a las Cajas locales para profesionales que lo suscribieron.
Régimen de la Ley N° 8.188 de la Provincia de Buenos Aires	Vincula al Instituto de Previsión Social de dicha Provincia con las Cajas para profesionales creadas dentro de su ámbito.

VI. Ley N° 24.241 (Sistema integrado de jubilaciones y pensiones), 13 de octubre de 1993

La ley N° 24.241, promulgada el 13 de Octubre de 1993, instrumenta una reforma de fondo en la estructura del sistema previsional argentino, por cuanto introduce por primera vez un sistema mixto, coexistiendo un régimen de capitalización individual con otro de reparto.

La ley citada, al instituir el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ha mantenido la vigencia del sistema de reciprocidad jubilatoria, pero a la vez, ha modificado el régimen del Decreto-Ley N° 9.316/46 en dos importantes aspectos: la caja otorgante del beneficio y la reimplantación de las transferencias de aportes y contribuciones.

En su artículo 19, apartado c), expresa que tendrán derecho a la Prestación Básica Universal y a los demás beneficios establecidos por la ley los afiliados *"que acrediten treinta (30) años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad"*.

El artículo 168 de la Ley N° 24.241 modifica el régimen de reciprocidad mencionado en el párrafo anterior, eliminando la posibilidad de que los afiliados opten por una Caja determinada. En este sentido, se establece que será Caja otorgante de la prestación aquella en la que se hubiere prestado el mayor tiempo de servicios con aportes.

También, el artículo 168, deroga las Leyes Nros. 18.037 –trabajo por cuenta ajena– y 18.038 –trabajo por cuenta propia–, sus complementarias y modificatorias, con excepción del artículo 82 y los artículos 80 y 81, los que sustituye por el siguiente texto:

"Las Cajas reconocedoras de servicios deberán transferir a la Caja del organismo otorgante de la prestación los aportes personales, contribuciones patronales y las sustitutivas de estas últimas, si las hubiera...". Se incluyen también en la transferencia los cargos que adeude el beneficiario a efectos de su amortización ante la Caja otorgante, y agrega que la transferencia deberá efectuarse en moneda de curso legal en forma mensual y de acuerdo al procedimiento que determine la reglamentación.

Por otro lado, el Decreto N° 78/94, reglamentario de la Ley N° 24.241, se refiere a las transferencias aludidas precedentemente en la siguiente forma:

1. *"Las normas atinentes a la determinación de la Caja otorgante de la prestación, contenidas en el artículo 80 de la Ley N° 18.037, modificado por el artículo 168 de la Ley N° 24.241, integran el sistema de reciprocidad instituido por el Decreto-Ley N° 9.316/46 y sus modificatorias, y por lo tanto, son aplicables en los regímenes de jubilaciones y pensiones de la Municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las Cajas e Institutos provinciales y municipales incorporados al mencionado régimen".*

Se ha señalado que el régimen de que se trata adquiere *"el carácter de un estatuto federal, al cual deben subordinarse las disposiciones provinciales en mérito de lo prescripto por el artículo 31 de la Constitución Nacional. La supremacía del sistema de reciprocidad jubilatoria, cuya dirección incumbe al Estado Federal, invalida toda norma provincial que, en contradicción con el Decreto-Ley N° 9.316/46 y disposiciones complementarias y modificatorias, regule situaciones previsionales en las que deban ponderarse servicios, remuneraciones o aportes comprendidos en varios organismos adheridos a esa reciprocidad. La incorporación de la provincia al régimen de la reciprocidad la obliga a adecuar su legislación local a los imperativos del estatuto básico, en los casos de situaciones integradas por elementos supra o extra provinciales, según la terminología de la Corte".*

2. *"Las disposiciones del artículo 168 de la Ley N° 24.241, relativas a la modificación del artículo 80 de la Ley N° 18.037, rigen a partir del 13 de octubre de 1993, no siendo aplicables a las solicitudes de jubilaciones y pensiones cuyos causantes hubieran cesado en la actividad antes de la fecha indicada".*

"La transferencia de aportes y contribuciones prevista en el artículo 168 de la Ley N° 24.241 corresponde únicamente por los servicios prestados y aportes y contribuciones efectuados a partir del 13 de octubre de 1993. Facúltase a la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fijar el procedimiento para hacer efectivas dichas transferencias y suscribir los convenios que fuere menester para su instrumentación, como también para dictar las normas complementarias e interpretativas del presente decreto".

Resultó muy importante que la reglamentación, artículo 4° del Decreto N° 78/94, haya establecido que la modificación sólo altera el artículo 80 de la Ley N° 18.037, y que estas normas integran el sistema de reciprocidad instituido por el Decreto-Ley N° 9.316/46.

Ello implica que esta modificación del criterio de Caja otorgante –como se mencionó más arriba– no involucra a la reciprocidad del Convenio ratificado por la Resolución de la SsSS N° 363/81, por lo que no se altera ni modifica –en los casos en que ésta se aplica– la opción del afiliado a cualquiera de las "participantes" en cuyo régimen acredite como mínimo diez (10) años continuos o discontinuos con aportes.

El artículo 5° del Decreto N° 78/94 fijó la fecha inicial a partir de la cual se realizarían las transferencias por servicios prestados y cotizaciones efectuadas (13 de octubre de 1993). Si bien es muy difícil poder determinar a ciencia cierta el grado de cumplimiento de esta disposición, lo cierto es que pueden existir algunas transferencias entre Cajas provinciales y municipales, pero no del régimen nacional para con éstas, en el que ni siquiera están previstas las partidas presupuestarias para tales fines. Tampoco se conocen antecedentes en cuanto a convenios que pudieran haber reglamentado las mentadas transferencias.

- Resolución de la Secretaría de Seguridad Social Nº 09/2002

Como se ha comentado, la Resolución SsSS Nº 363/81 ratifica el Convenio de Reciprocidad celebrado el 29 de diciembre de 1980 entre las entonces Cajas Nacionales de Previsión y las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de diversas provincias. Se establece, asimismo, que quedan incorporadas *"cualquier otra de la misma naturaleza que se crease con posterioridad y también las Cajas o Institutos nacionales, provinciales o municipales de previsión..."*.

Las Cajas provinciales de profesionales que fueron creadas con posterioridad a la mentada Resolución, y a pesar que la norma era muy explícita en este sentido, coincidían en solicitar a la Secretaría de Seguridad Social se las tuviera por comprendidas en el régimen de reciprocidad de la Resolución SsSS Nº 363/81. Varias Resoluciones fueron suscriptas en este sentido,[3] destacándose unánimemente en

[3] Incorporación de la Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la Provincia de Santa Fe (Resolución SSS Nº 412/94), del Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la Provincia de Entre Ríos (Resolución SSS Nº 69/94), de la Caja Notarial de Río Negro (Resolución SSS Nº 48/97), de la Caja de Seguridad Social para Odontólogos y Bioquímicos de Salta (Re-

todas ellas esta situación mediante la adopción de un Considerando tipo que establecía lo siguiente: *"Que si bien la Caja (...) ha quedado comprendida en el sistema de reciprocidad aludido, razones de certeza jurídica aconsejan hacer lugar a lo peticionado, adoptando la resolución pertinente"*.

Por lo tanto, la Secretaría de Seguridad Social, a través de la Resolución SSS Nº 09/2002, puso fin a las distintas controversias que pudieran suscitarse en este sentido, aclarando que las Cajas de Previsión para Profesionales correspondientes a Provincias que prestaron conformidad al Convenio ratificado por la Resolución de la ex Subsecretaría de Seguridad Social Nº 363, de fecha 30 de noviembre de 1981, creadas o a crearse, se encuentran automáticamente incluidas en el Régimen de Reciprocidad allí establecido, sin necesidad de disposición administrativa ulterior que así lo certifique.

- Resolución Conjunta: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones Nº 12/99, Administración Nacional de la Seguridad Social Nº 521/99 y Superintendencia de Seguros de la Nación Nº 27.188/99.

El sistema mixto instituido por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –Ley N° 24.241– provoca para las Cajas jubiladoras la necesidad de establecer una diferenciación respecto de aquellos servicios provenientes de quienes optaron por el régimen de reparto por un lado y de quienes optaron por el régimen de capitalización por el otro.

---

solución SSS Nº 61/97), del Instituto de Seguridad Social para Profesionales de Santiago del Estero (Resolución SSS Nº 87/97), de la Caja Previsional para Profesionales de la Provincia de Neuquén (Resolución SSS Nº 19/99), de la Caja de Seguridad Social de Profesionales de la Salud de la Provincia de Salta (Resolución SSS Nº 56/99), de la Caja de Seguridad Social de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires (Resolución SSS Nº 58/99), Caja de Previsión para Profesionales del Arte de Curar de la Provincia de Mendoza (Resolución SSS Nº 72/00), Caja de Previsión Social para Profesionales de las Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires (Resolución SSS Nº) y Caja de Previsión Social para Agrimensores, Ingenieros y Profesionales Afines de Salta (Resolución SSS Nº 9/01).

Debe destacarse que el sistema de reciprocidad en principio no ofrece problemas con los aportantes al sistema de reparto público. En cambio, con los aportantes al régimen de capitalización individual no ocurre lo mismo dado que el aporte personal ha sido transferido a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y por otra parte, el afiliado oportunamente será acreedor de una prestación por la capitalización de estos fondos.

Ahora bien, con la finalidad de instrumentar la aplicación de la Resolución SsSS Nº 363/81 en el régimen de capitalización creado por la Ley Nº 24.241, se dictó –con fecha 1º de diciembre de 2002– la Resolución Conjunta SAFJP Nº 12/99, ANSES Nº 521/99 y SSN Nº 27.188/99 que, entre sus principales disposiciones, determinó lo siguiente:

1. Cuando el régimen de capitalización resultara otorgante por aplicación de la Resolución SsSS Nº 363/81:

a) la determinación de la regularidad de aportes se realizará conforme las disposiciones de la Ley Nº 24.241, teniendo en cuenta los servicios reconocidos por las Cajas participantes;
b) el ingreso base y la base jubilatoria se determinará conforme las disposiciones de la Ley Nº 24.241;
c) los capitales que deban integrarse, en virtud de las obligaciones previstas en los artículos 95 y 96 de la Ley Nº 24.241, se proporcionarán de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Nº 55/94.

2. Cuando el régimen de capitalización resultara participante por aplicación de la Resolución SsSS Nº 363/81:

a) reconocido el derecho a la pensión por fallecimiento o al retiro por invalidez por la Caja otorgante, la integración del capital complementario se realizará conforme lo dispuesto en el inciso c) del artículo 1º de la presente;
b) reconocido el derecho a la jubilación ordinaria por la Caja otorgante, el afiliado dispondrá del saldo de la cuenta de capitalización individual conforme las modalidades previstas en los artículos 101, 102 y 103 de la Ley Nº 24.241.

VII. Ley Nº 25.629 – 31 de julio de 2002

Por la Ley Nº 25.629 se autoriza al Poder Ejecutivo Nacional para celebrar acuerdos –a través de la Secretaría de Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social– con gobiernos provinciales y municipales, con el objeto de establecer un sistema de cómputo recíproco para el pago de los beneficios previsionales, incluidas las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del afiliado o beneficiario.

La legislación específica, desde largo tiempo atrás, requirió de modificaciones a efectos de acomodar el sistema a los cambios que en materia previsional se han venido produciendo en la última década. En tal sentido, las modificaciones introducidas por el artículo 168 de la Ley Nº 24.241 al régimen de reciprocidad instituido por el Decreto-Ley Nº 9.316/46 constituyeron una instancia superadora del mismo; no obstante, como consecuencia de la interrelación de regímenes de distinta naturaleza, se detectaron dis-funcionalidades que debieron ser enmendadas para permitir un desarrollo armónico del régimen de reciprocidad.

La experiencia acumulada en materia de transferencia de aportes y contribuciones no ha llenado las expectativas depositadas al momento de ser establecidas, por lo que se entendió apropiado permitir a las Instituciones que así lo decidan adoptar una metodología en base al pago proporcional de los beneficios de acuerdo con los años de aportes recibidos.

Diferenciada en lo sustancial respecto del sistema que predominó últimamente, en el hecho de que los firmantes del acuerdo no se transfieren recíprocamente sus aportes, de acuerdo a la nueva legislación, cada régimen interviniente calculará el haber que le corresponda por aplicación de su propia normativa y abonará la porción que resulte proporcional al tiempo efectivamente acreditado en el régimen, en función de los años de aportes por ella recibidos.

Por lo tanto, los requisitos de edad y servicios exigidos serán los que resulten de prorratear los establecidos por la legislación de cada Institución interviniente, en función de los límites de edad y los períodos de servicios reconocidos por ellas.

El principio de prorrata tempore, en materia de convenios de reciprocidad jubilatoria, se ha venido perfilando como doctrina mayoritaria, demostrando su efectividad tanto en el orden interno, con el sistema de reciprocidad vigente para las Cajas o Institutos Previsionales para Profesionales, como así también en el orden internacional, respecto de los acuerdos celebrados con diferentes países.

Ley Nº 25.629

Acercándose a los regímenes de la Resolución SsSS Nº 363/81, a los tratados internacionales de reciprocidad jubilatoria y a la Resolución Conjunta SAFJP Nº 12/99 – ANSES Nº 521/99 y SSN Nº 27.188/99 (contempla la aplicación de la Resolución SsSS Nº 363/81 en el régimen de capitalización creado por la Ley Nº 24.241), todos coexistentes en la actualidad, el nuevo sistema –instituido por la Ley Nº 25.629– tiene notorias diferencias respecto del Decreto-Ley Nº 9.316/46, tal como se aprecia seguidamente:

a) no transfiere recíprocamente aportes y contribuciones;
b) no diseña una forma de computar servicios simultáneos;
c) establece que los requisitos de edad y servicios serán los que resulten de prorratear los establecidos en cada jurisdicción interviniente, la que una vez acreditado el derecho al beneficio, calculará el haber que le corresponde abonar por aplicación de su propia normativa, el que será proporcional al tiempo efectivamente acreditado en su régimen en relación al mínimo de servicios requerido.

Cómo déficit, puede decirse que, si bien establece un sistema de cómputo recíproco para el pago de los beneficios previsionales, incluidas las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del afiliado o beneficiario, nada expresa respecto a las prestaciones de salud y asignaciones familiares.

Como veremos en el apartado IX, estos temas han sido discutidos, consensuados y luego plasmados en un Proyecto de Convenio en el ámbito del Consejo Federal de Previsión Social.

VIII. Convenios internacionales de seguridad social

En este apartado se tratará de reflejar cómo los lineamientos generales establecidos por la Ley N° 25.629 siguen los principios generales de los instrumentos internacionales en materia de seguridad social.

Los convenios internacionales de seguridad social entre los diversos Estados establecen reglas recíprocas a que deberán atenerse los nacionales de uno y otro Estado comprendidos en su ámbito de aplicación, a los efectos de beneficiarse de las prestaciones de la Seguridad Social previstas por la legislación de cada uno de los Estados que hayan suscripto el instrumento y sobre la base del principio de igualdad de trato.

La estructura de estos convenios internacionales y el establecimiento de estas reglas recíprocas a que se hace referencia, tienen su inspiración en varios Convenios de Seguridad Social aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Son de destacar los Convenios Nros. 19 y 118 sobre igualdad de trato; N° 48 sobre la conservación de los derechos de los migrantes; Nros. 66, 97 y 143 sobre trabajadores migrantes; N° 102 sobre norma mínima de seguridad social y el N° 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.

El Convenio N° 118 de 1962, por ejemplo, establece en su artículo 7° que: *"Este sistema deberá prever especialmente la totalización de los períodos de seguro, de empleo o de residencia y de los períodos asimilados para el nacimiento, conservación o recuperación de los derechos, así como para el cálculo de las prestaciones"*.

Por su parte, el Convenio N° 157 de 1982, en su parte pertinente, artículo 7°, dispone:

"1. El sistema de conservación de los derechos en curso de adquisición deberá prever la totalización, en la medida necesaria, de los períodos de seguro, de empleo, de actividad profesional o de residencia, según los casos, cumplidos bajo las legislaciones de los Miembros interesados, a los fines:

a) de la admisión al seguro voluntario o de la continuación facultativa del seguro, en los casos apropiados;
b) de la adquisición, conservación o recuperación de los derechos y, dado el caso, del cálculo de las prestaciones;

2. Los períodos cumplidos simultáneamente bajo las legislaciones de dos o más Miembros sólo deberán tomarse en cuenta una vez.

3. Los Miembros interesados determinarán de común acuerdo, en caso necesario, las modalidades particulares para la totalización de los períodos de diferente naturaleza y de los períodos que permitan causar derecho a las prestaciones de los regímenes especiales;

4. Si una persona ha cumplido períodos bajo las legislaciones de tres o más Miembros que estén obligados por diferentes instrumentos bilaterales o multilaterales, esos períodos deberán ser totalizados, en la medida necesaria, de conformidad con las disposiciones de estos instrumentos, por todo Miembro simultáneamente obligado por dos o más de los instrumentos pertinentes, a los fines de la adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones."

Precisamente y en razón de los postulados de los Convenios Internacionales de OIT detallados precedentemente, los convenios internacionales en materia de seguridad social receptan diversos principios que hacen a los mecanismos de reciprocidad entre los Estados y que pueden sintetizarse de acuerdo a la siguiente clasificación:

a) De igualdad de trato: Elemento fundamental de todos los convenios de seguridad social que, generalmente, suele ser expresado a través de la fórmula siguiente: *"Los trabajadores de una de las Partes Contratantes, que ejerzan una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el territorio de la otra Parte, estarán sometidos y se beneficiarán de la Seguridad Social, en las mismas condiciones que los trabajadores de esta última Parte"*.
b) De asistencia y colaboración recíproca: Implica que para la aplicación de los convenios de seguridad social, tanto los Organismos de Enlace como las Autoridades e Instituciones Competentes de las Partes contratantes, se prestará asistencia recíproca y gratuita.
c) De legislación aplicable: También denominado principio de territorialidad, y a través del cual se determina que los derechos reconocidos por la legislación de cada Estado contratante alcanzan no sólo a los trabajadores nacionales sino también a los extranjeros que desarrollen una actividad laboral dentro de su jurisdicción.
d) De aplicación del tratamiento más favorable: Consiste en el reconocimiento y otorgamiento de la prestación más favorable para

el caso en que una persona tuviera derecho a prestaciones similares bajo la legislación de dos o más Estados contratantes.

e) De totalización de períodos: Permite el cómputo recíproco de los períodos de cotización o servicios de una persona bajo la legislación de cada uno de los Estados contratantes, a fin de poder acceder a las prestaciones de vejez, invalidez y muerte previstas por cada Estado.

   La totalización implica el "pago a prorrata" y consiste en proporcionar la cuantía de las prestaciones entre los distintos Estados contratantes, en función de los períodos de cotización o de servicios con aportes que el trabajador computara en cada uno de ellos.

f) De garantía en el pago o exportación de prestaciones: El pago de las prestaciones por aplicación de los diferentes convenios queda garantizado, aún cuando los beneficiarios y sus familias no residan en el territorio del Estado contratante donde se les concedieron los beneficios.

También estos principios han sido receptados por la Comunidad Económica Europea.

A través de la Recomendación 92/442/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1992, sobre la convergencia de objetivos y políticas de protección social, se trazó como objetivo común para todos los Estados Miembros promover la coordinación de las políticas de protección social, con el fin de evitar que las diferencias en los niveles de protección social dificulten la movilidad de las personas y que la competencia entre los distintos sistemas suponga un riesgo de devaluación social. La coexistencia de sistemas nacionales diferentes, desarrollados en armonía los unos con los otros, implicará reducir las desigualdades.

Los Reglamentos Comunitarios (CEE) en materia de seguridad social, que sustituyen a los Convenios Bilaterales suscritos con anterioridad, disponen que cuando la legislación de un país subordine la adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones al cumplimiento de períodos de seguro, la institución competente de dicho país computará, en la medida necesaria, cualquier período de seguro cumplido en otro país, como si se hubieran cumplido bajo su propia legislación, con normas específicas cuando dichos períodos se superponen (totalización).

En este sentido, cuando una persona acredita períodos de seguro en distintos países de la Comunidad Económica Europea, cada insti-

tución competente liquida las prestaciones actuando de la siguiente forma:

a) Calcula la prestación teniendo en cuenta únicamente su legislación interna (cumplimiento de períodos de seguro o de residencia al amparo de la misma y del resto de los requisitos establecidos en dicha legislación).
b) A continuación, calcula la pensión teórica, previa totalización de los períodos de seguro o de residencia cumplidos en otros países. Después se determina el importe efectivo de la prestación –pensión prorrata–, prorrateando la cuantía teórica antes indicada entre la duración de los períodos de seguro o residencia cumplidos de acuerdo con la legislación que aplica, en relación con la duración total de los períodos de seguro o de residencia cumplidos en los demás países.
c) Por último, compara la cuantía de la prestación nacional y la cuantía de la prestación a prorrata y reconoce la de importe más elevado.

Los convenios internacionales de seguridad social suscriptos por la República Argentina han seguido todos estos principios, y la Ley N° 25.629 es un fiel reflejo del espíritu del concepto de "reciprocidad" latente en las normas internacionales.

IX. Consejo federal de previsión social

El Consejo Federal de Previsión Social fue creado por la Ley Nº 23.900, en el año 1990, y de acuerdo a su artículo 1°, su misión "*será la de asesorar, estudiar e investigar los aspectos de la política previsional del país, que comprometan la acción conjunta de las provincias, de la Nación y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*".

A su vez, y de acuerdo a su artículo 4º, son funciones del Consejo Federal de Previsión Social:

"a) estudiar las políticas y acciones previsionales que favorezcan un armónico desenvolvimiento entre el Sistema Nacional y los regímenes provinciales de previsión social, elaborando proyectos tendientes a la unidad normativa conceptual;

b) analizar la factibilidad de estructurar un mecanismo de compensación interjurisdiccional bajo condiciones de financiamiento equitativas que resguarden el equilibrio y consolidación a largo plazo del sistema general (…)

f) proponer las modificaciones que requiera la legislación vigente, en cuanto comprometa la acción conjunta de las provincias, la Nación y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires;..."

En este marco, el Consejo Federal de Previsión Social ha organizado varias reuniones para debatir los alcances e implicancias de la Ley N° 25.629, y procedió a la elaboración de un Proyecto de Convenio –que hace las veces de reglamentación de la mencionada ley– que fue presentado en la Secretaría de Seguridad Social el 6 de diciembre de 2002. Esto último, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 1° de la mencionada ley que establece lo siguiente: *"Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional para celebrar acuerdos, a través de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con Gobiernos Provinciales y Municipales, con el objeto de establecer un sistema de cómputo recíproco para el pago de los beneficios previsionales, incluidas las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del afiliado o beneficiario"*.

Por otra parte, su artículo 5° establece: *"Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a ratificar los acuerdos que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se hubieren suscripto, con los alcances establecidos en la presente, con Gobiernos Provinciales o Municipales"*.

A continuación, se presenta la estructura y principales disposiciones del Proyecto de Convenio del COFEPRES que, si bien puede ser objeto de futuras modificaciones, da una acabada idea del espíritu del régimen de reciprocidad a prorrata en que se inspiró la Ley N° 25.629, permitiéndonos a la vez una aproximación a las nuevas disposiciones normativas que se avecinan.

ARTÍCULO 2°

Objeto: Reglar el procedimiento y condiciones para el otorgamiento de prestaciones por vejez, invalidez y muerte, en forma concurrente por las entidades comprendidas en el mismo, mediante acto administrativo individual y pago a prorrata, previo cómputo recíproco de los servicios prestados por sus afiliados.

ARTÍCULO 5°. *Prestación por vejez.*

Requisitos de edad y servicios – Procedimiento de la Iniciadora

1) *Priorización de servicios*: primero los de menor edad requerida y luego, en igualdad de esa exigencia, aquellos en los que se requiera menor tiempo de servicios.

2) Expresará el tiempo total de servicios de acuerdo a los servicios reconocidos por las distintas Participantes. Si hubiere servicios simultáneos, atribuirá estos a cada régimen interviniente, dividiendo el período de tiempo de simultaneidad por el número total de regímenes que concurran en dicho lapso, a fin de computarlos como no simultáneos.

3) Determinará el porcentaje que los distintos servicios computados en el inciso anterior representan con relación al mínimo requerido en cada régimen para obtener la prestación por vejez.

4) La suma de los porcentajes deberá ser igual o mayor a cien (100%). En caso de ser inferior, se tendrá por no cumplido con este requisito. Si resulta superior, la Iniciadora deberá ajustar los servicios computados reduciendo los que requieren más exigencias según la prioridad dada en el primero de los incisos, hasta que la suma alcance a cien por ciento (100%).

5) Los porcentajes ajustados para cada régimen, se aplicarán a las edades solicitadas por los mismos, siendo la suma de los resultados la edad requerida. Si la edad del peticionante no alcanza a la requerida, se tendrá por no cumplido este requisito.

En el supuesto de que alguna legislación no exija mínimo de edad para la obtención del beneficio, se tendrá en cuenta a los efectos del prorrateo, la edad que hubiese alcanzado el afiliado para obtener un beneficio similar, de haber continuado en actividad en dicho régimen a partir de su última desvinculación. La edad obtenida no podrá ser superior a la que corresponda a la participante de mayor exigencia.

ARTÍCULOS 6° AL 23. *Trámite para el otorgamiento de las prestaciones*.

En estos artículos se establece, entre otras cuestiones, la documentación que, respecto de los reconocimientos de servicios practicados, deberá presentar el afiliado ante la Iniciadora.

Por otro lado, determinado el derecho conforme el procedimiento que se describe, la Iniciadora remitirá copia autenticada de la actuación a las Participantes, quienes dictarán el acto administrativo otorgante de la prestación, con la determinación del haber a su cargo.

Se determina, también, la posibilidad de que las Participantes formulen, en caso de no compartir la actuación de la Iniciadora, las objeciones dentro de los 30 días de haber sido notificadas de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo anterior.

En caso de discrepancias entre las Participantes en cuanto a las observaciones formuladas, la Iniciadora remitirá las actuaciones al Tribunal Administrativo correspondiente –no definido en la propuesta de convenio–, el que será competente para resolver la cuestión.

Cada Participante determinará el haber de la prestación a su cargo, aplicando la proporción que representan los servicios prestados bajo su régimen con referencia al tiempo mínimo de servicios requeridos en su legislación, respecto del haber a que el afiliado hubiera tenido derecho si el tiempo total de servicios se hubiere cumplido bajo su propio régimen.

En cuanto a la movilidad, de corresponder, se aplicará sobre la cuantía de los haberes iniciales de las prestaciones otorgadas, calculada en función de los incrementos que cada una de las Participantes otorgue a sus beneficiarios, a partir de su fecha de vigencia y según sus normas.

Prestaciones por invalidez

1) El Régimen en que se encuentra en actividad el afiliado será el encargado de la evaluación y determinación del grado de incapacidad que presenta, aplicándose a tal fin el Baremo Nacional vigente.
2) En caso de registrarse actividad en más de un régimen, la evaluación y determinación de la incapacidad corresponderá a aquella Participante ante la cual se registre mayor cantidad de servicios. En caso de que la cantidad de servicios sean los mismos, será a opción del afiliado.
3) El importe a cargo de cada Participante se determinará aplicando al haber teórico el tiempo computado en cada régimen respecto del total de servicios computados por el afiliado ante todos los regímenes intervinientes.

4) De requerirse un tiempo mínimo de afiliación en el régimen de alguna Participante, se tendrán en cuenta los prestados bajo los regímenes de todas las Participantes.

Prestación por muerte

1) Las Participantes sólo estarán obligadas a pagar la pensión cuando la calidad de causahabiente o derechohabiente se encontrare contemplada en su legislación y su cumplieran los requisitos en ella establecidos.
2) De requerirse un tiempo mínimo de afiliación en el régimen de alguna Participante, se tendrán en cuenta los prestados bajo los regímenes de todas las Participantes.

En caso de controversias, originadas en la aplicación del régimen de reciprocidad que se establece, será competente la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Sólo será aplicable la ley y procedimientos administrativos y judiciales de la Participante cuando se trate de cuestiones derivadas.

Se establece también que la compatibilidad entre la percepción del importe a cargo de cada Participante y el desarrollo de actividades remuneradas se regirá por la legislación vigente en el ámbito del régimen respectivo.

Cuando el afiliado reuniera en más de una Participante los requisitos para acceder al beneficio, estos podrán ser tramitados y acordados por cada una de ellas con arreglo a su propio régimen.

Asignaciones Familiares y Obra Social

ARTÍCULO 24.- *Disposiciones Generales.*

Se prevé que el convenio sea aprobado y ratificado por las Provincias y Municipalidades con arreglo a sus propias legislaciones.

A su vez, entrará en vigencia el primer día del tercer mes siguiente al de la fecha del depósito del último instrumento de ratificación que implique la adhesión de las dos terceras partes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

X. Conclusión

La reforma introducida por el artículo 168 de la Ley Nº 24.241 al régimen de reciprocidad ha generado innumerables inconvenientes de difícil solución para las diferentes Cajas e Institutos provinciales y municipales, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

El cambio normativo respecto de la Caja otorgante implica rigurosas condiciones para acceder a los beneficios previsionales provinciales y municipales, cuestión que, si bien puede ser fuertemente resistida por todos aquellos que pretendan conservar las ventajas del mecanismo anterior, deber ser analizada priorizando, en forma terminante, la subsistencia de los regímenes federales y el interés general por sobre los particulares.

El otro punto conflictivo, introducido por el citado artículo 168, es la transferencia de aportes. Ya un viejo proyecto del Consejo Federal de Previsión Social, denominado SIFER (Sistema Federal de Reciprocidad), contemplaba la transferencia actualizada de aportes y contribuciones por todo el tiempo de servicios que se reconocería al trabajador, mientras que el precitado artículo sólo contempla la transferencia en moneda de curso legal de los aportes realizados con posterioridad al 13/10/93. Además, si bien se han dado transferencias entre diversas Cajas e Institutos, tanto provinciales como municipales, no ha pasado lo mismo con el Organismo Nacional (ANSES), quien ni siquiera cuenta con la asignación de una partida presupuestaria para las citadas transferencias de aportes y contribuciones. Por otro lado, las disminuciones progresivas de las contribuciones patronales –subsidios que nada tienen que ver con el sistema jubilatorio que es contributivo–, atentan definitivamente en contra de las posibilidades financieras para que el Organismo Nacional pueda cumplir acabadamente con esta obligación.

Durante el desarrollo del trabajo hemos podido observar cómo se ha dado la evolución de la reciprocidad jubilatoria en nuestro país, donde, lamentablemente, la legislación no siempre fue adaptada a las realidades de las distintas épocas. El sistema instituido por el Decreto-Ley Nº 9.316/46 respondió a una realidad muy distinta a la actual y en donde todos los regímenes eran de capitalización completa. Su falta de adecuación ha sido la principal causa de la crisis generada por la reciprocidad en los últimos tiempos.

En este marco de ideas, ha sido bienvenida la sanción de la Ley Nº 25.629 que adopta el principio de la prorrata tempore que, por otra parte, es el único mecanismo de reciprocidad vigente en todo el mundo.

La prorrata tempore implica, básicamente, que para la determinación del monto de la prestación y su movilidad, regirán las normas o pautas establecidas en cada uno de los regímenes participantes: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Institutos o Cajas provinciales, municipales y de profesionales.

Este sistema no sólo traerá aparejado ventajas para las entidades Participantes, sino también para los afiliados. En el primer caso, cada una de las entidades Participantes –principio prorrata tempore– tendrá certeza absoluta sobre las prestaciones que deberá acordar y su monto, solucionando el problema de tener que otorgar prestaciones ajenas a su jurisdicción que, en muchos casos, eran bastantes cuantiosas y sin la correspondiente transferencia de aportes y contribuciones.

Para el caso de los afiliados, les permite conocer cuál será su situación, pudiendo prever cuál será su nivel de ingresos en cuanto se produzca la contingencia respectiva.

Otro dato, por demás importante, es la posibilidad de obtener, bajo este régimen de prorrata tempore, beneficios múltiples, en contraposición con lo establecido por la Ley Nº 14.370 que postulaba el principio de prestación única.

El Proyecto de Convenio elaborado por el Consejo Federal de Previsión Social hecha luz sobre muchísimas cuestiones que hacen al procedimiento del otorgamiento de las diferentes prestaciones bajo el sistema de la prorrata tempore (vejez, invalidez y muerte –asignaciones familiares y obra social–), aunque también deberán definirse varios aspectos, como por ejemplo cuál será el Órgano Administrativo que entenderá en las controversias suscitadas entre las Participantes.

En este aspecto, una posibilidad podría ser determinar competente a la Comisión Administrativa de Revisión de la Seguridad Social que funciona en el ámbito de la ANSES. Un punto favorable sería el ahorro de costos, que generaría inclinarse por esta opción y que básicamente estarían relacionados con infraestructura, tecnología y recursos humanos.

EL ESTRÉS OCUPACIONAL
UN NUEVO DESAFÍO PARA LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES

Marcela Vargas Gómez*
David A. Martínez**

¿Qué es el estrés ocupacional?

Breve introducción histórica

Al observar lo producido por la humanidad en el campo del conocimiento y las prácticas de salud, se advierte que todos los pueblos han dado origen, dentro de su cultura, a un área específica de quehaceres destinada a mitigar el sufrimiento, sea éste somático o anímico. Esta preocupación por aliviar o evitar el dolor ha determinado que el rol del "sanador" haya tenido a lo largo de la historia un lugar central dentro de las sociedades.

* Abogada. Integrante del cuerpo profesional del Departamento de Sumarios de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Especialista en Derecho Empresario, graduada en la UADE (Universidad Nacional de la Empresa). Posgraduada en el Curso de Derecho de Riesgos del Trabajo en la UCA (Pontificia Universidad Católica de Argentina.

** Psicólogo. Integrante del cuerpo profesional del Departamento de Estudios, Formación y Desarrollo de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Ha sido integrante de la Dirección Nacional de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Coordinación de Gestión de Programas de Empleo. Es también posgraduado en el Curso de Derecho de Riesgos del Trabajo en la UCA (Pontificia Universidad Católica Argentina).

En el año 1700, bajo el título *De morbis artificial diatriba,* Ramazzini escribe el primer tratado sobre los riesgos para la salud provenientes de las actividades laborales. Afirmaba que el médico que quisiera comprender y solucionar la enfermedad de una persona debía observar su lugar de trabajo. Diferenciaba entre dos fuentes de enfermedad asociadas a lo laboral: por un lado, los materiales con los que se trabajaba y, por otro, el trabajo mismo.

Esta línea de pensamiento fue seguida por otros médicos, tales como Benjamín McCready en Estados Unidos, quien en 1837 sostenía que *la mala salud de muchos trabajadores no se debe tanto a la ocupación misma cuanto a las condiciones de vida y de trabajo, la mala ventilación de los talleres, los malos alojamientos, la suciedad.*

Algunos años antes, en 1831, Turner Thackrah, médico inglés, editó el libro titulado *Los efectos de las principales artes, oficios y profesiones, y del estado civil y hábitos de vida, sobre la salud y la longevidad;* seguido once años más tarde por el *Informe sobre las condiciones sanitarias de la población trabajadora en Gran Bretaña,* escrito por Edwin Chadwick.

La preocupación por la salud mental, y no sólo la orgánica, se instaló bastante después en el ámbito de la medicina laboral. La *invisibilidad* de los procesos mentales determinaron que las ciencias médicas, bajo el modelo de la física y la biología, relegaran a un segundo plano todo aquello que no pudiera ser verificado empíricamente en la experiencia de laboratorio.

Recién a finales del siglo XIX, con la consolidación de la psicología como ciencia independiente, comenzaron a hacerse los abordajes teóricos y experimentales destinados a conformar un *corpus* de conocimiento que diera cuenta de los procesos mentales y sus estados mórbidos. Pocos años más tarde, Freud introduce la noción de conflicto intrapsíquico como determinante de las alteraciones mentales; pero fundamentalmente presentó sólida evidencia que relacionaba el conflicto psíquico con el diagnóstico de enfermedades consideradas, hasta ese momento, disfunciones orgánicas. Un gran avance hacia una visión psicosomática del sujeto humano.

A partir de allí, la psicología no ha dejado de expandirse en su afán de dilucidar la dinámica de los procesos mentales. Nuestro vocabulario cotidiano ha incorporado decenas de términos que antaño eran desconocidos o de uso poco frecuente; inconsciente, neurosis, lapsus, fobia, trauma, y algunos términos más modernos como *panic attack, burn-out y estrés*, son algunos ejemplos.

Pese a estos avances, y por razones aún no dilucidadas, pero seguramente no inherentes a la ciencia ni a las verdaderas necesidades de la salud humana, existe cierta brecha entre los dominios de la salud mental y la salud orgánica. Dentro del imaginario social y en la práctica médica se observa cierta resistencia a considerar al ser humano como una unidad psicosomática. Este obstáculo opera silenciosamente a modo de prejuicio y no siempre es reconocido explícitamente; sin embargo, no por ello es menos efectiva en la producción de consecuencias la forma en que se aborda la problemática de los riesgos laborales. Es fuerte aún la idea de que la *"verdadera"* enfermedad es la del cuerpo, la de los virus y bacterias, aquella que requiere antibióticos o la intervención del cirujano. Es aún poco frecuente que el médico laboral, al recibir la consulta de un trabajador que manifiesta trastornos del sueño, dificultad para concentrarse, disfunciones sexuales o alimentarias, indague acerca de las condiciones de trabajo o de contexto en general, antes de prescribirle un ansiolítico o derivarlo al gastroenterólogo para que controle lo que parece ser, *simplemente,* una incipiente úlcera gástrica.

La escisión entre cuerpo y mente continúa vigente, contribuye a que el sufrimiento psíquico se invisibilice y se relegue a la esfera personal del trabajador, o en el mejor de los casos, al espacio dual del consultorio psicológico para quien pueda costearlo. Pocas veces es considerado el estrés como un asunto de la organización laboral y este es, fundamentalmente, el primer paso para su gestión y la elaboración de un estrategia conducente a reducir su incidencia en la salud de los trabajadores.

Las investigaciones científicas

Hans Selye, pionero en el abordaje del estrés, lo define como un conjunto de respuestas somáticas y conductuales inespecíficas, frente a agresiones procedentes del ambiente que impliquen una demanda psicofísica aumentada o un riesgo para el organismo en su conjunto. Este grupo de respuestas fue denominado por Selye *Síndrome General de Adaptación*.

Este mismo autor caracterizó tres etapas de este síndrome. Una *fase de alarma* cuando el organismo se encuentra en una situación de emergencia a raíz de una fuerte demanda exterior. En este estadio aparecen síntomas como úlceras, dolores osteo musculares, cons-

tipación, estados febriles, etc. En la fase siguiente, llamada de *resistencia,* el individuo reacciona frente a estos síntomas que operan como un llamado de atención e intenta evitar o eliminar la fuente que los produce (la reacción de huida es típica y es uno de los mayores determinantes del ausentismo laboral). En la última fase, la de *agotamiento,* al no poder contrarrestar los efectos de los estresores, los síntomas reaparecen produciendo un daño variable sobre la salud del trabajador.

El Dr. Seligman introduce el *factor cognitivo* como núcleo del síndrome general de adaptación, pues –dice– se pone en juego en la situación de estrés a través de las nociones de predictibilidad y controlabilidad de los estresores, cuya perturbación drástica resultaría en el cuadro descrito por estos autores como indefensión o *desesperanza aprendida* (*learned helplessness*). Concibe la indefensión como un estado psicológico que se produce frecuentemente cuando los acontecimientos son incontrolables. Esto es, cuando el sujeto no puede ejercer cambio alguno sobre su situación y se resigna a sufrirla pasivamente. Si los acontecimientos estresantes son impredecibles, la seguridad del sujeto también será impredecible, produciendo miedo crónico o ansiedad.

Sutton y Khan aplicaron los conceptos propuestos por Seligman al estudio del estrés ocupacional. En 1986 elaboraron lo que denominaron la *teoría antidótica del estrés laboral*, considerando como antídotos o moduladores del estrés a tres factores resultantes del manejo de la información por los trabajadores acerca de su tarea: *comprensión, control y predicción*. Definieron como *comprensión* al nivel de percepción de relaciones de causa-efecto que un trabajador tiene de los sucesos relacionados con su tarea; y *control-predicción* a la posibilidad y capacidad de anticipar la frecuencia, el ritmo, y la oportunidad de influir sobre los sucesos.

Karasek (1979) propone en su modelo que la demanda laboral y el tipo de control son dos constructos que pueden variar independientemente en el trabajo. La proposición central de este modelo es que altas demandas laborales y bajo control de la situación (bajo nivel de decisión) están asociadas a bajos niveles de satisfacción laboral, estrés y riesgo de enfermedades. En 1998, Jimmieson y Ferry, llegan a la conclusión de que la percepción subjetiva de control e información (antes que la objetiva) , es el mejor testigo de los niveles de estrés y ansiedad.

El exceso de horas de trabajo ha sido asociado a un alto riesgo de infarto del miocardio en Japón. El fenómeno es conocido como el *Síndrome de Karoshi,* término que se usa para describir la ocurrencia de accidentes cardiovasculares cuando existen problemas de base como la hipertensión o la enfermedad arterioesclerótica, y además se está expuesto a una carga de trabajo pesada, la cual actúa como detonante.

Uno de los documentos más difundidos y transcendentales es el informe del Comité Mixto OIT-OMS, reunido en Ginebra en septiembre de 1984, en el cual se recopilan múltiples estudios que señalan que dentro de los factores laborales estresantes se encuentran el *medio ambiente físico de trabajo* (las condiciones térmicas, las vibraciones y los agentes químicos se citan como las peores causas de estrés), los *factores propios de la tarea* (sobrecarga cuantitativa o sobrecarga cualitativa), la *organización del tiempo de trabajo* (trabajo nocturno y por turnos, exceso de horas extras y ausencia de descansos) y las características de la *gestión de la empresa* (ambigüedad de las funciones, ausencia de participación de los trabajadores, relaciones interpersonales tensas, introducción de cambios tecnológicos o administrativos sin la adecuada preparación de los trabajadores).

Cuando hablamos de estrés ocupacional nos estamos refiriendo a aquel que deriva de la exposición de estresores específicos del puesto de trabajo; no obstante el mecanismo y los dinamismos puestos en juego en la producción del síndrome, son los mismos que pueden darse en situaciones de estrés no ocupacional. Se justifica la denominación de estrés laboral para dar cuenta de su etiología y de las metodologías específicas destinadas.

La delimitación de un "estrés ocupacional" es sólo a los efectos de hacer un recorte que permita operar eficazmente sobre él, pero en la realidad, en la vida del trabajador enfermo, este síndrome es un *continuun* que altera la vida laboral, y también la familiar, social, conyugal, etc.

Estrés crónico, sistema inmune y salud

El estrés crónico es aquel que deriva de una situación de exigencia permanente y constante en el tiempo, y ante la cual el sujeto se ha resignado pues no visualiza ni una vía de solución, ni un tiem-

po de finalización. El estrés crónico desencadena una reacción fisiológica, hormonal y anímica que otorga al síndrome características propias.

Numerosos estudios científicos dan cuenta de las variaciones metabólicas del organismo estresado y su correlación con la aparición de enfermedades vinculadas a un déficit del sistema inmune. Uno de los puntos clave de la *Psiconeuroinmunología* es el estudio de cómo el estrés altera la respuesta inmune.

No nos adentraremos en repasar la evidencia científica actualmente disponible que da sustento a estas afirmaciones, pues la extensión de este trabajo lo impide, simplemente puntuamos este aspecto a efectos de dimensionar el efecto expansivo que tiene el problema del estrés laboral sobre la salud, implicando un altísimo costo, tanto desde el punto de vista del bienestar de las poblaciones como de la carga económica que representa en los sistemas productivos y de salud de los países.

El peso de los factores individuales en la generación de patologías asociadas al estrés ocupacional

¿Qué es lo que hace que algunas personas reaccionen de manera más negativa que otras frente a la presencia del estrés ocupacional? Existen los llamados *factores predisponentes* o *factores de vulnerabilidad y factores de resistencia*, los cuales desempeñan un papel importante en la generación de cualquier problema de salud, no únicamente en el caso de las enfermedades relacionadas con el estrés. Entre los factores de vulnerabilidad está la edad, el sexo, el apoyo social, estructura de personalidad, etc.

El peso de los elementos individuales es importante a la hora de analizar un cuadro de estrés ocupacional, en la medida en que orienta sobre la manera como las personas responden a las situaciones, y el modo particular como su organismo reacciona ante las exigencias del medio ambiente. Sin embargo, en ningún momento las características individuales deben usarse para afirmar o negar la presencia de las situaciones estresantes, porque éstas tienen una realidad independiente.

Lo anterior cobra sentido si tenemos en cuenta que los factores individuales no sólo actúan en forma negativa, provocando el inicio o el agravamiento de la patología, sino que pueden servir de factores

protectores para evitarla. Una persona puede estar sometida a situaciones extremas de estrés y, sin embargo, sobrevivir saludablemente gracias a sus características de personalidad o a su capacidad para manejar las dificultades. Otra puede enfermar o morir tratando de enfrentarlas. En los dos casos la situación estresante existe.

La psicologización del estrés en la práctica clínica ha hecho que los factores individuales tomen un exagerado protagonismo frente a las condiciones de trabajo y medio ambiente, haciendo que estas últimas ocupen un lugar marginal en la etiología de los problemas de salud. Complementariamente, aquellos trabajadores que sobreviven a trabajos insalubres, gracias a sorprendentes mecanismos adaptativos, no despiertan ninguna atención destinada a la intervención preventiva, pues si no hay enfermedad, no hay acción.

Los factores predisponentes al estrés deben ser considerados para la confección de un adecuado diagnóstico y tratamiento del cuadro, no así para quitarle a la enfermedad el carácter laboral cuando del análisis de la situación se detecte la exposición nociva a un determinado factor estresor.

La dimensión económica del estrés ocupacional y sus consecuencias

El capitalismo ha instaurado la libre competencia como el mecanismo idóneo para el desarrollo económico de las sociedades. En este contexto la *eficiencia del factor humano* pasó a tener un rol fundamental, no sólo como elemento implicado en la producción, sino también como destinatario de lo producido.

Los riesgos laborales han comenzado a ser una preocupación de los sistemas de seguridad social del mundo porque encubren costos que no sólo erosionan la competitividad de las empresas, sino que también socavan los presupuestos estatales destinados a la protección de los trabajadores. Por esta razón, desde hace algún tiempo se visualizó la conveniencia económica de transparentar los costos vinculados al estrés ocupacional a efectos de cuantificarlos y encuadrarlos en un sistema de cobertura y prevención financiado con el esfuerzo conjunto de la sociedad.

En las últimas dos décadas se han encarado numerosas investigaciones científicas en este sentido, y en algunos países se han comenzado a traducir en innovaciones normativas y jurídicas que consagran

nuevos derechos, fijan obligaciones e incluso tipifican delitos antes no contemplados.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refiere al estrés laboral en los siguientes términos: *esta enfermedad es un peligro para las economías de los países industrializados y en vías de desarrollo. Resiente la productividad al afectar la salud psicofísica de los trabajadores.* Y agrega una recomendación: *las empresas que ayuden a sus empleados a hacer frente al estrés y reorganicen con cuidado el ambiente de trabajo, en función de las aptitudes y las aspiraciones humanas, tienen más posibilidades de lograr ventajas competitivas.*

La OIT recomienda esto, por una parte, porque es un hecho verificado que las personas que se encuentran sometidas a estrés tienden a abandonar el empleo como respuesta de huida, lo que determina un alto índice de rotación de personal de empresa; y por otra parte, las personas se enferman cuando se sienten superadas por las demandas provenientes del ámbito laboral. Esta situación implica cuantiosos gastos, generalmente determinados por crecientes índices de ausentismo, baja productividad, accidentes profesionales, aumento del lucro cesante, y lo que es más importante, la incidencia sobre la salud mental y física de los individuos, que, si bien podrán ser cuantificados por los gastos en salud, la misma no debe ser encarada como un mero costo a reducir.

En el año 2000, la OIT informaba sobre las consecuencias del estrés laboral en cinco países industrializados:

- En Estados Unidos, la depresión clínica se ha convertido en una de las enfermedades más comunes, y llega a afectar cada año a una décima parte de los adultos en edad de trabajar, con el resultado de una pérdida de aproximadamente 200 millones de días de trabajo anuales.
- En Finlandia, más del 50% de los trabajadores sufre algún tipo de síntomas relacionados con el estrés, tales como ansiedad, sentimientos depresivos, dolor físico, exclusión social y trastornos del sueño; el 7% de los trabajadores finlandeses padece un cansancio severo, que puede llevar al agotamiento, a actitudes cínicas y a una drástica reducción de la capacidad profesional, y los trastornos de la salud mental son ya la principal causa de pensiones por incapacidad en ese país.

- En Alemania, los trastornos depresivos son responsables de casi el 7% de las jubilaciones prematuras, y la incapacidad laboral por motivos relacionados con la depresión se prolonga dos veces y media más que la incapacidad provocada por otras enfermedades; la cuantía total de la producción perdida por el absentismo atribuible a trastornos de la salud mental se estima en más de 5.000 millones de marcos anuales.
- En el Reino Unido, casi 3 de cada 10 empleados sufren anualmente problemas de salud mental, y numerosos estudios indican que son comunes el estrés provocado por el trabajo y las enfermedades que causa; la depresión, en particular, es un problema tan extendido que, en cualquier momento que se considere, uno de cada 20 británicos en edad de trabajar está padeciendo una depresión importante.
- Las estadísticas de sanidad pública en Polonia indican la existencia de un número creciente de personas que están recibiendo asistencia sanitaria mental, especialmente individuos aquejados por trastornos depresivos: una tendencia que puede estar relacionada con la transformación socioeconómica del país y con los consiguientes aumento del paro, inseguridad en el empleo y descenso de los niveles de vida.

El informe de la OIT calcula que, en los países de la Unión Europea, *entre un 3 y un 4% del PIB* se gasta en problemas de salud mental. En Estados Unidos, el gasto nacional asociado con el tratamiento de la depresión se sitúa entre 30.000 y 44.000 millones de dólares al año. En muchos países crece la jubilación prematura debida a problemas mentales, hasta el punto de estar convirtiéndose en el motivo más común para la asignación de pensiones de incapacidad.

El estrés laboral en la Argentina. La normativa vigente

Respecto a las enfermedades psicopatológicas, el decreto 658/96 reglamentario de la Ley 24.557 establece que no tendrán *resarcimiento económico, ya que casi la totalidad de estas enfermedades tienen una base estructural*. Solamente serán reconocidas como enfermedad profesional las reacciones o desorden por estrés post traumático, las reacciones vivenciales anormales neuróticas, los es-

tados paranoides y la depresión psicótica que tengan un nexo causal específico relacionado con un accidente laboral. Debiéndose descartar primeramente todas las causas ajenas a esta etiología, como la personalidad predisponente, los factores socioeconómicos, familiares, etc.

En cuanto a las *reacciones o desórdenes por estrés post traumático,* serán reconocidas cuando tengan directa relación con eventos traumáticos relevantes que ocurran en el trabajo, ya sea como accidente o como testigo presencial del mismo.

Resolución SRT Nº 315/2002 – El estrés post traumático en los conductores de locomotoras[1]

Un caso en el que se hace patente la incidencia del estrés post traumático en el trabajo es el del personal de conducción de trenes quienes, en virtud de estar ejecutando su actividad laboral normal de guiar las formaciones viales, arrollan involuntariamente a otro causándole la muerte.

Esta situación se ha vuelto cada vez más frecuente por el incremento de los casos de suicidas que optan por terminar con su vida utilizando las vías del ferrocarril y también por las conductas riesgosas de automovilistas y transeúntes que sin perseguir como meta el suicidio derivan en accidentes de gravísimas consecuencias. Tal vez los sociólogos tengan algo para decir respecto al número de suicidios y la situación socioeconómica del país como factor desencadenante.

Los arrollamientos que tienen por protagonistas involuntarios a los maquinistas derivan en graves daños en la salud psíquica de estos trabajadores, e incluso se han registrado muertes como consecuencia de descompensaciones orgánicas severas a posteriori del hecho. Esta problemática motivó que se celebrase con fecha 28 de agosto de 2000 una audiencia en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en orden a tratar el tema, en la que se arribó a la necesidad de contar con análisis técnicos y estudios detallados sobre estrés, en general, y postraumático para casos de accidentes con arrollamiento, en particular.

[1] La Superintendencia de Riesgos del Trabajo es el órgano oficial en la Argentina encargado de controlar a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y de reglamentar lo atinente a la prevención y reparación de los riesgos del trabajo.

Asimismo, se celebró el 6 de septiembre de 2002 una audiencia con los representantes de las empresas de transporte ferroviario, en la que se acordó un procedimiento para tratar este tipo de afecciones, lo cual derivó, luego de un extendido diálogo, en la elaboración de un trámite específico para la situación en examen, incorporándolo a la negociación colectiva.

En tal sentido, siendo la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (S.R.T.) la facultada por la Ley Nº 24.557 a establecer los mecanismos tendientes a resguardar la salud de los trabajadores, se elaboró la Resolución Nº 315/02, que establece un procedimiento para la prevención y tratamiento del estrés postraumático suscitado a raíz de accidentes por arrollamiento en el ámbito ferroviario.

Esta norma dispone que, ocurrido un accidente ferroviario, la empresa deberá declararlo a un Registro especial administrado por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Simultáneamente la empresa procederá a liberar al personal de conducción y jefe del tren accidentado de prestar servicios, y deberán ser evaluados por un profesional del servicio médico empresario a efectos de brindarle asistencia y verificar su condición psicofísica.

En caso de que se verificara un daño en la salud de los trabajadores involucrados, se deberá efectuar la denuncia respectiva ante la ART correspondiente, siguiendo el procedimiento contemplado por la Ley Nº 24.557 y sus normas reglamentarias.

Si en la revisación médica no se verificase un daño en la salud de los trabajadores involucrados, los mismos volverán a prestar servicios, debiéndose efectuar un seguimiento profesional periódico. Así, si con posterioridad se constatara un daño en la salud como consecuencia de aquel accidente, se deberá efectuar la denuncia respectiva ante la ART, conforme los procedimientos contemplados para estos casos.

Si durante el período de seguimiento posterior no se verificara daño alguno en la salud del trabajador, se procederá a dar al mismo de alta.

De tal modo, vemos como la realidad de los hechos ha instado la creación de una normativa específica de regulación ante los efectos causados en la salud de los trabajadores comprendidos en la misma, debido a las implicancias que en ella presenta el estrés postraumático en virtud de la situación vivida en ocasión del trabajo.

El mayor mérito de esta norma es el de manifestar un interés especial por los cuadros clínicos derivados de la vivencia de un he-

cho traumático en el ámbito ferroviario; sin embargo, no adiciona nada novedoso respecto a lo ya contemplado por la Ley 24.557 y su decreto reglamentario 658/96, pues, aunque esta norma no se hubiera dictado, al trabajador que presencie un accidente y ello conlleve un trauma psíquico le corresponde atención médica y resarcimiento en virtud de ser una situación contemplada por el citado decreto. Por esta razón, insistimos, el mayor mérito de esta norma fue dar muestras de interés por parte del Estado respecto a un colectivo de trabajo determinado, con relación a un aspecto previamente ya normado.

Por otra parte, la mencionada Resolución indica en su artículo primero que aprueba un *procedimiento de prevención* y tratamiento del estrés post traumático. Sin embargo en sus disposiciones operativas no contempla ninguna acción que sea previa a la ocurrencia del siniestro, aunque más no sea una capacitación informativa acerca de las consecuencias que puede acarrear el atravesar por una situación de esa índole. Sin lugar a dudas, el efecto traumático es menor si el trabajador se encuentra previamente preparado para afrontar aquellos eventos que pueden ser dañinos para su salud.[2]

El estrés derivado del temor a arrollar a alguien en ejercicio de las tareas laborales cotidianas es el estadio inicial que una estrategia preventiva debería abordar y contemplar, pues la socialización de un riesgo promueve mecanismos de afrontamiento individuales y colectivos que, por un lado disminuyen los efectos ansiógenos de la tarea y por otro lado, una vez ocurrido el hecho, facilitan la recuperación del trabajador afectado.

Si se separa al trabajador traumatizado de su puesto de trabajo, también se lo hace del marco de contención que le proporcionan sus compañeros de tarea. Persiguiendo un fin benéfico que no se alcanza, se lo aísla y estudia en forma individual para cuantificar las consecuencias anímicas del suceso, cuando lo adecuado, desde el punto de vista de la recuperación psicológica, sería la contención de ese trabajador en un dispositivo grupal preexistente al accidente.

[2] Este aspecto del estrés, el de la predicción de los estímulos, ya fue señalado por Seligman al incorporar el *factor cognitivo* como núcleo del síndrome general de adaptación.

La violencia laboral como factor estresor. Recepción normativa en la Provincia de Buenos Aires

Las conductas de hostigamiento en relaciones asimétricas dentro de una jerarquía laboral se asocian a un grado variable de efectos psicológicos en quien ocupa el lugar de víctima, desde ligeros cuadros de ansiedad, hasta depresiones profundas que requieren intervención profesional.

Esta situación ha tenido recepción legislativa mediante la sanción de la Ley Nº 13.168 de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, publicada en el Boletín Oficial el 24 de febrero del corriente año. La misma tipifica cuatro infracciones que pueden cometerse en el ámbito laboral. Ellas son: la violencia laboral, el acoso en el trabajo, el maltrato psíquico y social, y la inequidad salarial.

Por *violencia laboral* se entiende el accionar de los funcionarios y/o empleados públicos que, valiéndose de su posición jerárquica o de circunstancias vinculadas con su función, incurran en conductas que atenten contra la dignidad, integridad física, sexual, psicológica y/o social del trabajador o trabajadora, manifestando un abuso de poder llevado a cabo mediante amenaza, intimidación, amedrentamiento, inequidad salarial, acoso, maltrato físico, psicológico y/o social.

El *maltrato psíquico y social* contra el trabajador o la trabajadora comprende la hostilidad continua y repetida en forma de insulto, hostigamiento psicológico, desprecio o crítica.

En tal sentido, la ley enuncia una serie de conductas que se interpretan como maltrato psíquico o social, tales como obligar a ejecutar tareas denigrantes; asignar misiones innecesarias o sin sentido con la intención de humillar; juzgar de manera ofensiva su desempeño en la organización; cambiarlo de oficina con ánimo de separarlo de sus compañeros o bloquear constantemente sus iniciativas de interacción generando el aislamiento del mismo, entre otras.

Cuando describe el *acoso en el trabajo*, refiere que se trata de la acción persistente y reiterada de incomodar al trabajador o trabajadora, manifestada en comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la integridad física o psíquica del individuo, o que puedan poner en peligro su empleo o degradar el clima de trabajo, en razón de su sexo, opción sexual, edad, nacionalidad, origen étnico, color de piel, religión,

estado civil, capacidades diferentes, conformación física, preferencias artísticas, culturales, deportivas o situación familiar.

Esta ley establece que se deberá llevar a cabo un sumario administrativo que asegure la reserva de identidad del denunciante, y que, de comprobarse los hechos denunciados, la sanción puede ser de despido o exoneración al infractor.

Como es una ley provincial, su aplicación se resume a la Provincia de Buenos Aires. No obstante, resulta prometedora la iniciativa legislativa si se la considera un punto de partida para una legislación nacional que contemple estos aspectos tutelados.

Enfermedades provocadas por estrés ocupacional: un análisis sobre su manejo en Colombia[3]

Luz Helena Cordero Villamizar*

¿Qué es el estrés? Término difícil de asir por la amplitud de fenómenos que engloba. Se habla de estrés para referirse a las situaciones que colocan a la persona en alerta constante, se dice estresores para hablar de los factores causantes de estrés y se llama estrés el efecto que se produce como consecuencia de las situaciones negativas. Es decir, el término se utiliza indiscriminadamente para referirse tanto a las causas como a las consecuencias.

[3] Extractado del trabajo realizado por Luz Helena Cordero Villamizar, psicóloga, especialista en salud ocupacional, máster en prevención y protección de riesgos laborales. Miembro de la Junta nacional de calificación de Invalidez, Colombia. Máster Universitario en Prevención de Riesgos del Trabajo (Universidad de Alcalá, Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Técnico Nivel Intermedio en Prevención de los Riesgos del Trabajo (INFICOT, Titulación acreditada ante la Unión Europea).

* Psicóloga de la Universidad Nacional de Colombia–. Especialista en Salud Ocupacional de la Universidad Nacional de Colombia; Master en Prevención y Protección de Riesgos Laborales de la Universidad de Alcalá de Henares, España y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Técnica en Prevención de Riesgos del Trabajo Nivel Intermedio, INFICOT/titulación acreditada en la Unión Europea. Psicóloga Principal de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Colombia. Ex funcionaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia.

El estrés ligado al trabajo no es nuevo, pues toda actividad laboral humana conlleva cierta tensión psíquica. Lo nuevo no es el estrés. Posiblemente nuevas sean las maneras de responder a él –de enfermarse–, y nuevas son también las múltiples fuentes de estrés existentes en el medio laboral y extralaboral.

A medida que el estudio de la relación salud-trabajo se ha fortalecido, el término estrés, y particularmente el apellidado estrés ocupacional, ha tomado fuerza, hasta el punto de que las legislaciones de algunos países lo reconocen como consecuencia directa de las condiciones de trabajo, causa de patologías, de indemnizaciones económicas, e incluso de invalidez profesional.

En Colombia, la tabla de enfermedades profesionales incluye las patologías causadas por estrés ocupacional de la siguiente manera:

> Trabajos con sobrecarga cuantitativa, demasiado trabajo en relación con el tiempo para ejecutarlo, trabajo repetitivo combinado con sobrecarga de trabajo. Trabajo con técnicas de producción en masa, repetitivo o monótono o combinados con ritmo o control impuesto por la máquina. Trabajos por turnos, nocturnos y trabajos con estresantes físicos con efectos psicosociales que produzcan estados de ansiedad y depresión, infarto del miocardio y otras urgencias cardiovasculares, hipertensión arterial, enfermedad acidopéptica severa o colon irritable (Art. 1, numeral 42, decreto 1832 de 1994).

La interpretación y aplicación de esta norma conlleva serios problemas de orden práctico y legal que posiblemente también se presentan en otros países. Es frecuente encontrar que las Administradoras de Riesgos profesionales o ARP (tal como se les denomina en Colombia) niegan la calificación de una enfermedad como "profesional" o derivada del trabajo, argumentando que la persona tiene una personalidad vulnerable, que ha estado sometida a problemas familiares o que la exposición al factor de riesgo psicosocial no fue suficiente para provocarle la enfermedad.

Es entonces cuando el trabajador o trabajadora se ve forzado a iniciar un largo proceso de consecución de pruebas, testimonios y documentos que sustenten su afirmación sobre el origen profesional de su trastorno mental, cardiovascular o gastrointestinal, para citar sólo aquellos casos a los que se refiere expresamente la norma citada.

En la mayoría de los casos las llamadas "pruebas" no existen y ello debido a diversas razones: por un lado, los factores de riesgo psicosociales laborales no se toman en cuenta dentro del panorama de riesgos de la empresa y, por otro lado, los factores psicosociales del trabajo no se consideran causa "suficiente" para la aparición de patologías.

Por esta razón, se ha impulsado una serie de estudios especializados destinados a orientar las decisiones de quienes tienen en sus manos la facultad de dictaminar la presencia de una patología causada por el estrés laboral.

La Universidad Javariana (Colombia), con el auspicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, realizó dos estudios sobre enfermedades relacionadas con estrés ocupacional, como son las patologías mentales (trastornos depresivos y ansiosos) y las enfermedades gastrointestinales (enfermedades ácido péptica e intestino irritable).

Las dos investigaciones se realizaron con estudios tipo cross sectional, fueron realizadas en Bogotá durante los años 2000[4] y 2001[5] con una muestra de trabajadores en la zona urbana que presentaban padecimientos de salud relacionados con patologías mentales y gastrointestinales, los cuales fueron comparados con trabajadores consultantes a instituciones de salud y que no presentaban las patologías mencionadas.

En los dos estudios se exploró la exposición a factores de riesgo psicosociales, encontrándose que las patologías mentales (ansiedad y depresión) están asociadas a los siguientes factores de riesgo laborales, en su orden: características de la organización (estilo de las comunicaciones, ritmo de trabajo y carga cuantitativa, características de la tecnología, organización del tiempo de trabajo y diseño organizacional), grupo social de trabajo (posibilidad de interacción y calidad de las relaciones en el trabajo), gestión (participación, estilo de liderazgo, políticas de gestión de personal, introducción de cambios en el lugar de trabajo) y antigüedad en la empresa.

[4] Estudio de factores psicosociales y morbilidad mental. Pontificia Universidad Javeriana, Subcentro de Seguridad Social y Riesgos Profesionales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bogotá, 2000.

[5] Estudio de morbilidad gastrointestinal y factores psicosociales. Pontificia Universidad Javeriana, Subcentro de Seguridad Social y Riesgos Profesionales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bogotá, 2001.

Los estresores laborales que se asociaron con la presentación de patologías gastrointestinales fueron los relacionados con las características de la organización (estilo de las comunicaciones, ritmo de trabajo y carga cuantitativa, características de la tecnología, organización del tiempo de trabajo y diseño organizacional). Los trabajadores que presentaban enfermedad gastrointestinal relacionaron su problema de salud con situaciones laborales como la presión ejercida por los jefes y superiores para el cumplimiento de los objetivos, las continuas amenazas de perder el trabajo y la poca estabilidad laboral. Igualmente, la sobrecarga de trabajo y la jornada laboral extendida (trabajo en horas extras) son factores que las personas relacionan directamente con la aparición o intensificación de síntomas gastrointestinales.

Por tanto, la relación de causalidad estrés-patologías ha sido puesta en evidencia con investigaciones científicas. Lo cual implica que si en un caso particular las fuentes de estrés pueden ser ubicadas en condiciones de trabajo desfavorables y, al mismo tiempo, tenemos la presencia de patologías reconocidas médicamente como susceptibles de ser generadas o agravadas por tensión emocional, entonces, en tal caso, siguiendo el silogismo, podremos hablar de patologías de origen profesional.

Detección y calificación de una patología provocada por estrés ocupacional

Tal como ha sido señalado anteriormente, la legislación colombiana acepta que los factores psicosociales mencionados en la norma citada arriba son susceptibles de producir patologías psicosomáticas o mentales como las que aparecen relacionadas. Sin embargo, a la hora de demostrar la relación de causalidad de un caso particular, las ARP exigen pruebas llamadas objetivas, que en muchos casos no es posible aportar: niveles de exposición a los factores psicosociales (ya se ha dicho que por su naturaleza estos factores de riesgo no cuentan con valores límites permisibles o LTV), cuantificación de los efectos, pormenorizada historia individual, ausencia de antecedentes patológicos, no predisposición individual y familiar, así como una ausencia de factores de riesgo psicosociales extralaborales. Esta situación hace que en muchos casos se califique de origen común una patología provocada por estrés en el trabajo.

Por considerarlo de utilidad, a continuación hago una síntesis de los puntos contenidos en el documento propuesto al Ministerio de la Protección Social como guía para la detección y diagnóstico de las enfermedades relacionadas con el estrés ocupacional:

Procedimiento

Las patologías que deben ser estudiadas son las incluidas en la Tabla de Enfermedades Profesionales vigente en Colombia (incluidas en el Decreto 1832 de 1994, anteriormente citado) pero además se recomienda incluir aquellas patologías reconocidas por organismos internacionales (OIT, OMS, OPS, y/o centros de investigación) como asociadas o generadas por estrés ocupacional.

Para el diagnóstico de las patologías presuntamente causadas por estrés ocupacional, las instituciones de salud, las administradoras de riesgos profesionales y las juntas de calificación de invalidez deben contar con información proveniente de las siguientes fuentes:

1. *Historia clínica completa*, fecha de iniciación y de evolución de la patología en estudio, estudio de antecedentes o problemas de salud anteriores a la exposición, etc.
2. *La historia clínica ocupacional,* con los antecedentes laborales que permitan conocer la exposición a los factores de riesgo a lo largo de la vida laboral del trabajador.
3. *Exámenes médicos* preocupacional, periódicos ocupacionales y de egreso.
4. *Pruebas clínicas y paraclínicas* pertenecientes a la patología en estudio.
5. *Evaluación de factores intralaborales y psicosociales*: Esta evaluación debe incluir las condiciones de trabajo a las que se sometió el trabajador, como mínimo, en el transcurso del año anterior al inicio de la patología o a su diagnóstico. Se deberá utilizar la información proporcionada por el mismo trabajador, sus compañeros, la empresa, el personal de salud ocupacional, la administradora de riesgos profesionales, entre otras instancias.
6. *Evaluación de los aspectos extralaborales*: La evaluación de los aspectos extralaborales implica el análisis de las situaciones familiares, sociales, culturales y políticas, no relacionadas directa-

mente con la actividad laboral, que pudieran considerarse factores estresores importantes para el trabajador. La evaluación de los factores intralaborales y de los extralaborales debe hacerse desde el punto de vista del experto y desde la percepción del trabajador (evaluación objetiva y evaluación subjetiva).

Análisis de la etiología

Para determinar el origen de las patologías causadas por estrés ocupacional se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Una vez establecido el diagnóstico de alguna de las patologías citadas, se estudiará inicialmente la presencia, o no, de otros mecanismos fisiopatológicos específicos y factores que se han considerado epidemiológicamente importantes en la generación de tales enfermedades. Se debe descartar preexistencia de la patología.
2. El resultado de la confrontación de la evaluación objetiva de los factores psicosociales intralaborales con los resultados de la evaluación subjetiva de los mismos, proporcionará la información sobre el nivel de riesgo de la actividad laboral o puesto de trabajo.
3. Para considerar una patología como causada por estrés ocupacional, se debe establecer la presencia predominante de los factores de riesgo psicosociales intralaborales sobre los extralaborales.
4. La presencia de la patología en estudio o de otras patologías relacionadas con el estrés en otros trabajadores sometidos a iguales condiciones de riesgo, así como la edad o forma inusual de presentación de la patología en estudio y la ausencia de otros factores etiológicos reconocidos para dicha patología, inclinan a la consideración del origen profesional de dichas patologías.
5. De acuerdo con lo anterior, es importante estudiar en cada caso particular si algunas conductas consideradas como factores de riesgo en este tipo de patologías, tales como tabaquismo, ingestión aumentada de alimentos, o algunas conductas temerarias, corresponde a variaciones conductuales propias de la conducta desadaptativa, secundaria a una situación de estrés.

Se añade que la existencia de factores de vulnerabilidad individual, unida a la presencia de factores de riesgo psicosociales intralaborales de magnitud dominante detectados en la evaluación, no descarta la calificación de una patología como profesional. Estos factores de vulnerabilidad individual incluyen tanto factores psicosociales, tales como rasgos de personalidad, estilos de afrontamiento, entre otros; así como factores orgánicos de riesgo, tales como dislipidemias, sobrepeso, etc.

Finalmente, es importante señalar que en Colombia cada vez es más frecuente que los trabajadores reclamen indemnizaciones o pensiones de invalidez al Sistema de Riesgos Profesionales por causa del estrés ocupacional. Y pese a los escollos existentes para la determinación del origen de las patologías asociadas al estrés, existe ya un número indeterminado de casos que han sido considerados como enfermedades profesionales, entre los cuales podemos considerar en orden de importancia los trastornos depresivos ansiosos y en segundo lugar los infartos de miocardio.

Conclusiones

En este recorrido exploratorio que realizamos sobre la cuestión del estrés ocupacional, surge evidente la resistencia a aceptar la incidencia del factor psíquico y anímico, dentro de lo cual hemos englobado al estrés, en la salud de las personas.

Sin embargo, esta resistencia a contemplar el factor humano en el proceso productivo va encontrando su límite en la propia lógica que hasta el momento lo excluyó: la de los costos. El problema del estrés laboral comienza a perfilarse no ya sólo como un problema del obrero, sino como un problema económico para las empresas y los sistemas de la seguridad social en Latinoamérica y en el mundo.

Este "estrés" generado, y del cual el trabajador es protagonista y víctima, no es un síntoma único, factible de ser aislado y estudiado autónomamente al modo de como se estudia un virus o un agente químico , sino que es la resultante de una multiplicidad de factores que ejercen acción sobre la salud del trabajador y que incluyen al medio ambiente de trabajo.

En Latinoamérica, paulatinamente se va transparentando la necesidad de evaluar seriamente la asimilación del estrés como riesgo laboral cubierto, y la delimitación de los alcances e implicancias del

mismo, tal vez no con la decisión y firmeza política con la que se lo encara en los países desarrollados, no obstante, aunque pequeños, los cambios comienzan a percibirse.

La disminución de los estresores organizacionales es una tarea compleja que demanda un abordaje interdisciplinario y sistemático que deberá sostenerse en una correcta valoración y evaluación de los factores que lo producen. En ningún caso será suficiente el esfuerzo aislado y bien intencionado, ni tampoco redundará en mayores beneficios el transplante masivo de recetas exitosas en otras partes del mundo, pues la reducción de los estresores y la conformación de un entorno de trabajo saludable se construyen a partir de la singularidad de cada grupo, empresa o sociedad.

La OIT plantea: *"La lucha contra el estrés en el trabajo será uno de los grandes empeños que deberán acometer tanto los gobiernos como los empleadores y los sindicatos en los próximos años. Las empresas que probablemente tengan más éxito en el futuro serán las que ayuden a los trabajadores a hacer frente al estrés y reacondicionen el lugar de trabajo para adaptarlo mejor a las aptitudes y aspiraciones humanas"*. A nuestro juicio éste es uno de los grandes desafíos que le esperan a los sistemas de seguridad social, y en particular a los de protección de los trabajadores.

Sin lugar a dudas, es el Estado quien debe impulsar y llevar la iniciativa en las investigaciones orientadas a la innovación normativa y de actualización de los marcos conceptuales utilizados para la confección de políticas preventivas. Ésta, es a nuestro criterio, una misión indelegable del Estado, que debe desplegarse en un fluido diálogo con todos los actores sociales involucrados, sin perder de vista que el trabajador, aquel que sufre en carne propia las consecuencias del trabajo, es en casi todos los casos la parte más débil de la negociación.

Bibliografía

Dejours, C. (2000). "Psicodinámica del trabajo y vínculo social" en *Actualidad Psicológica*, Año XXIV, Nº 274, Argentina.

Kalat, W. J. (1995). *Biological psychology.* California 5th Ed. Brooks/ Cole Publishing Co., Traducción Claudia Marro y Amalia Boto de la Facultad de Psicología e Instituto de Biología y Medicina Experimental.

Kawakami, N., T. Haratani. “Epidemiology of Job Stress and Health in Japan” en *Review of current evidence and future direction*, Department of Public Health, Gifu University School of Medicine. Japan Ind-Health, 1999 Apr. 37 (2) 174-86. MEDLINE.

Neffa, J. C., J. Martínez Alier y K. Schlüpman (1999). “Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo”, “Economía y ecología: cuestiones fundamentales”, Selección de textos realizado por la Lic. Nora Vitale, Facultad de Psicología, UBA, CEP.

Pompilio, L., V. Bisagno (2002). *Aspectos psicofisiológicos del estrés,* Buenos Aires, UBA Cátedra de Biología del Comportamiento. Apuntes de cátedra.

Schlemenson, A. “Análisis Organizacional. Aportaciones para una definición del Objeto y del nivel de análisis”, en *Sobre la teoría y la práctica*, 1º Congreso Metropolitano de Psicología, Buenos Aires, octubre 1981, págs. 75-82

Selye, H. (1936). *A syndrome produced by diverse noxious agents.* Nature 138:32.

Sigerist, H. E. (1987). *Civilización y enfermedad,* México, Fondo de la Cultura Económica/Biblioteca de la Salud del Instituto Nacional de Salud Pública.

Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo –Decreto reglamentario PEN N° 658/96.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS FUTUROS SISTEMAS DE PENSIONES

ARIEL G. PINO*

Resumen

Los Sistemas de Pensiones (y Jubilaciones) enfrentan retos que generan una continua y creciente necesidad de FINANCIAMIENTO. Las cotizaciones sociales ya no son autosuficientes para lograr el equilibrio financiero de los Sistemas, por lo que es necesario que el Estado participe en el financiamiento de forma cada vez más significativa.

El financiamiento mediante cotizaciones sociales generalmente otorga beneficios relacionados con las remuneraciones; mientras que alcanzado por impuestos lo hace sin guardar esta relación y usualmente es de una cuantía fija.

Seguidamente analizaremos la posibilidad de combinar el financiamiento impositivo con el acceso a beneficios relacionados con las remuneraciones de la etapa activa.

Introducción

Desde sus orígenes, el seguro social, inspirado por Bismark en el socialismo de Estado que pregonaba el cobro de impuestos para combatir la situación de los desprotegidos en Alemania, se financió de forma tripartita. El trabajador asegurado y su empleador cotizaban para

* Licenciado en Economía, Postgrado en Economía Pública y Master en Administración y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones. Analista de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

la contingencia de vejez mientras que el Estado financiaba las contingencias de invalidez y muerte.

Esta estructura original sufrió mutaciones y se fue perfeccionando hasta llegar a la concepción de los Sistemas de Seguridad Social. El nuevo contexto mantuvo la financiación tripartita bismarkiana, mas con matices.

Si bien hay coincidencia en cubrir las contingencias según las circunstancias de tiempo y lugar, la cuestión es lograr el criterio de financiamiento más adecuado para ello.

Toda sociedad importa un conjunto de sistemas relacionados, de manera que, si tocamos uno, ello tiene efecto sobre los otros, que por esa razón deben, a su vez, producir modificaciones que a su vez repercuten en otros, y así en el primero. Equilibrar esas interrelaciones conlleva una ardua tarea.

Señalamos dos sistemas clásicos de financiación diferenciados: a) tripartita, financiados con cotizaciones de trabajadores y empleadores sobre las remuneraciones y con asistencia del Estado y; b) financiados íntegramente, o casi, por el Estado.

La financiación tripartita admite cuestionamientos. El primero se relaciona con la tasa de dependencia[1]. En el tiempo, y en muchos países, se incrementa debido a la fecundidad en descenso, edades jubilatorias variables, mayor esperanza de vida, frecuencia laboral y trabajo informal.

El segundo se vincula con las externalidades de las, para algunos, cotizaciones sociales, o para otros, impuestos al trabajo que, por lo referido, se incrementan para solucionar el déficit. Nada que no se haya explorado hasta aquí.

Este "cóctel" con ingredientes demográficos, del mercado de trabajo y de factores económicos, hace reflexionar acerca de la conveniencia de regímenes públicos de pensiones financiados enteramente con rentas generales del Estado. De ser así, el Estado actuaría como agente redistribuidor del ingreso de la economía, desligándose del difícil y complicado "balanceo" de ingresos en la etapa activa y pasiva de los individuos. Cambiaría el concepto de Seguro Social, que relaciona remuneraciones con montos de las prestaciones; el Estado tendría plena injerencia en tal relación.

[1] La tasa de dependencia se define como la relación entre las personas mayores de 65 años, con respecto a la población con edad comprendida entre los 15 y 64 años.

Tal esquema de financiación implica dos nuevos conceptos: *Solidaridad de Estado* y abandono del principio de solidaridad intergeneracional y *Riqueza de Asignación Específica*, para lograr relacionar prestaciones con remuneraciones de la vida laboral. Ello, para la atención de las contingencias sociales, con prestaciones suficientes y niveles de cobertura adecuados.

El equilibrio sostenido de los regímenes de pensiones puede asumir dos vías alternativas. O bien se reduce el nivel de protección con los ingresos dados, o se incrementan los ingresos manteniendo el nivel de protección. Ninguna de estas variables implica una adecuada atención de las contingencias.

La meta de equilibrio financiero con prestaciones suficientes y cobertura adecuada impone generar una alternativa de financiación a las cotizaciones o impuestos sobre las remuneraciones, en el caso, Riqueza de Asignación Específica.

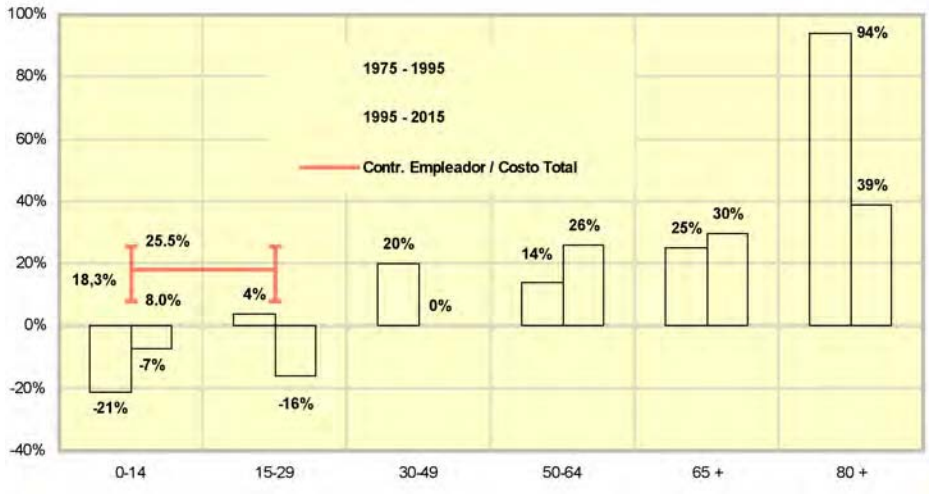
Descripción de la actualidad

Los gráficos que presentan pretenden ilustrar la situación actual con relación a los regímenes de pensiones y sus comportamientos a futuro. Incorporan datos de los países de la Unión Europea y la OECD. El "estado de bienestar" que ostentan configura una influyente base de análisis.

Gráfico 1: registra el comportamiento en la UE entre 1975 y 1995 de diferentes grupos etarios, y su proyección entre 1995 y 2015. Comportamientos que son una señal de alarma para los regímenes públicos de pensiones: grave decrecimiento poblacional activo en edad de aportar, que debería financiar una población pasiva que se caracterizará por una necesidad creciente de beneficios sociales, entre ellos, las pensiones. Este impacto, no generará tasas de dependencia que conlleven a sistemas jubilatorios "viables" en el largo plazo.

El mismo gráfico describe el porcentaje promedio (UE para el año 2000) que representaron las cotizaciones sociales del empleador en el costo laboral total formado por salarios, impuestos, etc. Toma el valor mínimo de 8% para Dinamarca y máximo de 25.5% para Grecia, promediando el 18.3% para la UE.

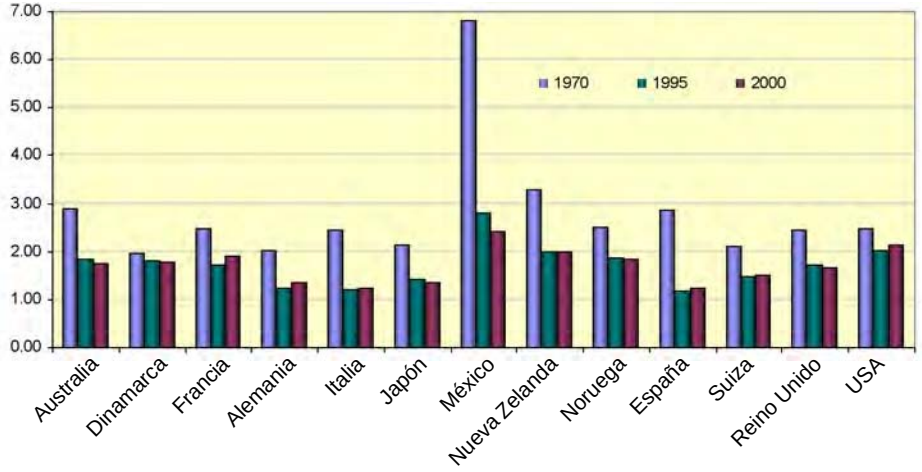
Gráfico 1. Cambio demográfico por grupos de edad y proporción de las cotizaciones del empleador s/costo laboral total.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Eurostat y Missoc

En el Gráfico 2 se presentan las tasas de fertilidad total para distintos países. De algún modo está relacionado con el anterior en los primeros rangos etarios. Empero, la tendencia muestra que la tasa se estaciona a partir de 1995 en número bajo en promedio, agravando aún más la salud de los regímenes de pensiones de principio de solidaridad intergeneracional.

Gráfico 2. Tasas de fertilidad total

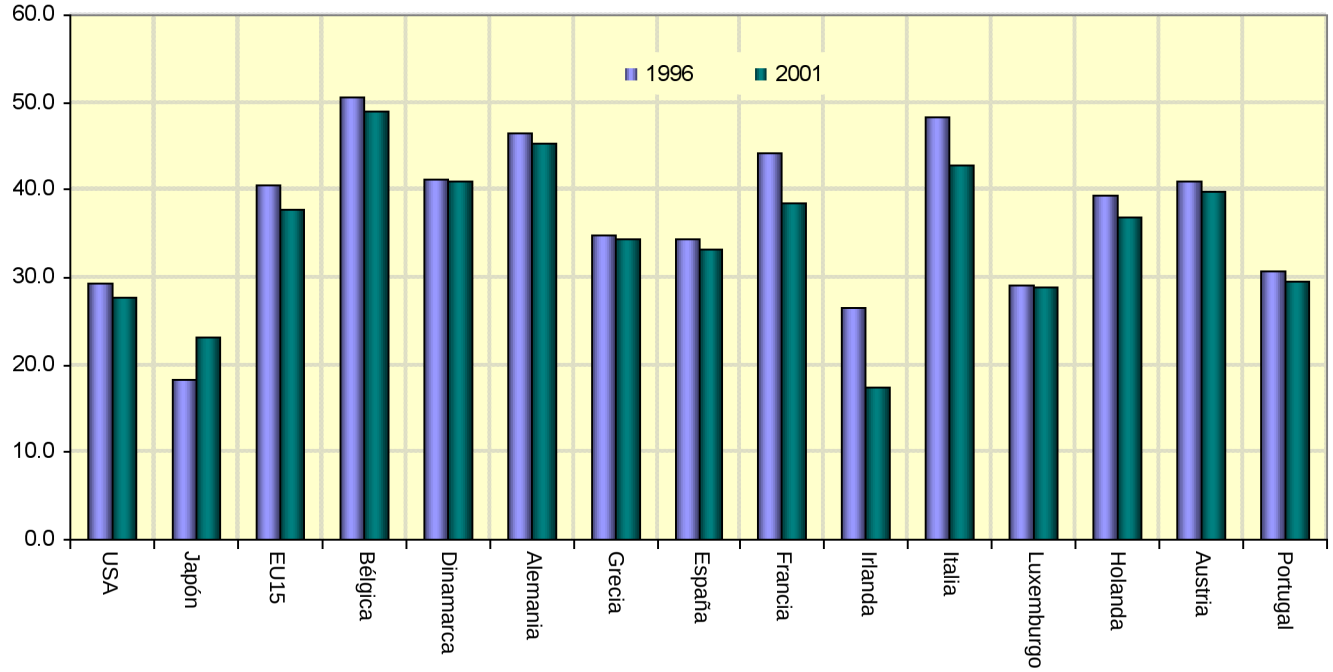


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Eurostat y Missoc.

El gráfico 3 trae la carga impositiva total, sobre el costo laboral total para distintos países. Con una pequeña caída en el año 2001 respecto de 1996, la UE promedia cerca del 40%. Casi la mitad del salario del trabajador sostiene la solidaridad intergeneracional y los beneficios sociales que brinda el Estado en contrapartida de los impuestos.

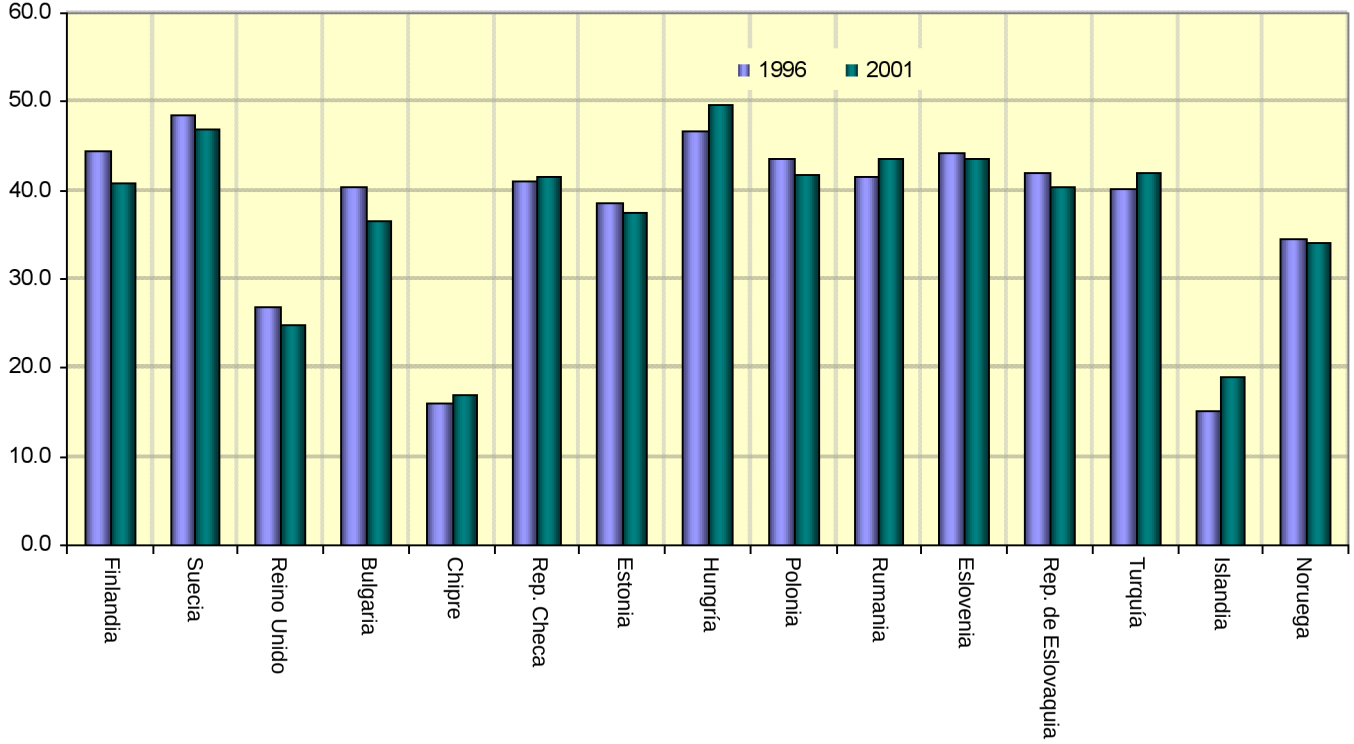
Para tal situación tributaria, asumiendo superiores recursos financieros para sostener sistemas de pensiones con cada vez menos activos con relación a los pasivos, no existe otra alternativa que rediseñar su financiamiento. Es inviable proseguir gravando sueldos, con más impuestos o cotizaciones.

Gráfico 3
Impuesto total s/remuneración bruta más cotizaciones de empleado y empleador como % del costo laboral.



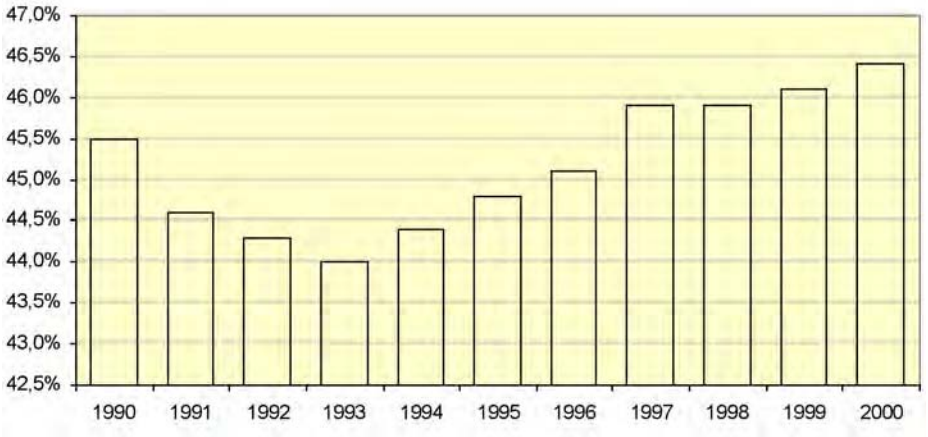
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Eurostat y Missoc.

Gráfico 3. (continuación)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat y Missoc.

Gráfico 4. Beneficios de vejez y sobrevivientes como porcentaje del total de los beneficios sociales. De estrecha relación con la financiación necesaria para costear los mismos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat y Missoc.

Los Sistemas de Pensiones Próximos

La Europa continental es especialmente reacia a la privatización de la administración total de sus sistemas de pensiones. En esa línea, mantienen, con calibraciones constantes, sistemas públicos sólidos, aunque con complementos privados de capitalización.

Se espera que esta situación persista en el tiempo por un largo período, pues sistemas de pensiones privados más antiguos, entre ellos los de Chile y Argentina (mixto), se hallan en revisión, ya que no han satisfecho las metas propuestas. Y en los más modernos, la adhesión a ellos no es significativa respecto de los sistemas públicos.

Entonces, visto que los sistemas públicos dominarán en el mediano plazo, cabe separar sus tipos de beneficios previsionales, sin esperar que modifiquen sus características.

Entre ellos, se encuentran los relacionados con las remuneraciones de las carreras laborales y los que no lo están. Los últimos, gene-

ralmente de monto fijo, carácter universal y financiación por parte del Estado mediante impuestos, son otorgados por condiciones de residencia y/o edad. A diferencia, los primeros se relacionan, generalmente, con los sueldos de los últimos años trabajados, y son financiados por cotizaciones de trabajadores, empleadores y aportes del Estado.

Beneficios de monto fijo y de monto variable

Puesto que la financiación por cotizaciones sociales resulta una carga elevada para trabajadores y empleadores, una solución esperada es la transición hacia los beneficios de monto fijo. No obstante, cabe destacar algunas ventajas de los beneficios vinculados a las remuneraciones anteriores al cese:

Solidaridad: estos tipos de beneficios permiten al responsable político del sistema adoptar mecanismos de recortes y compensaciones. Con ello, se obtiene una redistribución adecuada, estableciendo beneficios máximos y mínimos.

Equidad: la adopción de beneficios de montos fijos no permite establecer relaciones con respecto a las remuneraciones previas al retiro. De este modo, quienes tuvieron remuneraciones elevadas en la etapa activa se ven perjudicados respecto de quienes tuvieron salarios bajos. Fenómeno de menor impacto en los países en vías de desarrollo.

Políticas Públicas: el Estado tiene la capacidad para alterar determinados parámetros generando modificaciones en los incentivos. Ej.: modificar los requisitos de años de servicios con aportes, fórmulas de cálculo, etc. Son reformas paramétricas, que modifican la visión sobre el sistema.

Los inconvenientes de los beneficios relacionados con el salario conforman la problemática de mayor importancia.

Desempleo e Informalidad: notorios fenómenos típicos de los países en vías de desarrollo generan graves problemas en los sistemas públicos de pensiones cuando no se tiene una adecuada estructura de contención como la tuvo España, por ejemplo. Por un lado, causan aumento de las cotizaciones sociales, y por otro, generan un exceso de oferta de trabajo con presión de salarios hacia la baja y la consecuente disminución en la recaudación y la cuantía de los beneficios de montos menores.

Envejecimiento: más arriba, se hizo mención de este tema que, por muy conocido, no es menos grave.

Cambios en las Modalidades Laborales: configura uno de los más graves problemas que están comenzando a padecer los países avanzados, y se expande a pasos agigantados; no por las retribuciones, sino por modificación de las relaciones laborares tradicionales.

Si bien los beneficios de monto fijo tienen como principal ventaja lo amplio de su cobertura, toda vez que se otorgan principalmente por criterios de edad y/o residencia (casi todos los habitantes están o estarán en condiciones de recibir alguna prestación en su momento), tienen inconveniente notable de su falta de equidad, ya que se otorgan sin importar las remuneraciones de la etapa activa.

Ahora bien, de acuerdo con Nicholas Barr (2000), los beneficiarios de los sistemas de pensiones no están interesados en la cantidad de dinero que se les otorga, sino en su poder de consumo de bienes y servicios.

Descriptas ya las principales fuentes de financiamiento y los tipos de beneficios, un desafío más que complicado resulta lograr una "mezcla" entre los tipos de beneficios y las fuentes de financiamiento que sea la más adecuada en el futuro, a la luz de las tendencias esbozadas.

Es decir, financiación estatal pero con beneficios de monto variable, con la generación de riqueza adicional por parte del Estado, pues los ingresos provenientes de las cotizaciones sociales sobre las remuneraciones (que en la actualidad son más que considerables) ya no serán percibidos por el Estado.

Nuevas relaciones laborales

El afianzamiento de economías de mercado, globalización, investigación, desarrollo y surgimiento de nuevas tecnologías han abierto las puertas de un cambio en el sistema clásico de las relaciones del trabajo: "la flexibilización laboral".

Estos cambios conducen a una redefinición de las características de los sistemas de pensiones, concebidos bajo relaciones laborales distintas, fundamentalmente el trabajo en relación de dependencia y a tiempo completo. Asimismo, surgen nuevos riesgos asociados, que no pueden ser soslayados al momento de diseñar los sistemas o reformarlos.

Los sistemas de pensiones vigentes se basan en trabajadores en estas categorías para otorgarles prestaciones. La variación en las relaciones laborales ejerce presión hacia la adopción de beneficios de monto fijo, con financiación estatal tendiente a generar un ingreso de subsistencia por encima de la línea de pobreza y un componente adicional obligatorio, en el sector privado o por empresas.

Dentro de estos cambios en las relaciones laborales se pueden mencionar (Ruland 2002):

trabajo a tiempo parcial,
incremento del trabajo por cuenta propia,
tele-trabajo o trabajo a distancia,
trabajo temporario,
contratos de corto plazo y
esquemas de estimulación de empleo.

Estas relaciones laborales se están incrementando de forma considerable en los países desarrollados y generando alteraciones en los ingresos por cotizaciones sociales. Este efecto, junto con el desempleo y los problemas demográficos, harán que no exista sistema capaz de otorgar prestaciones variables suficientes, según adecuados niveles de cobertura con financiamiento genuino. Esto es, sin aportes del Estado o con una participación estatal razonable, salvo que se incrementen la edad jubilatoria y/o las cotizaciones sociales.

Los significativos datos empíricos del año 2001 señalaban:

El 42% del total de los empleados de Holanda lo es a tiempo parcial; el 70% de la mujeres holandesas tiene un trabajo a tiempo parcial; en España, el 32% de los empleados tiene un empleo a plazo determinado; en la Unión Europea 1/3 de los empleados tiene un empleo a plazo determinado.

Este incremento del trabajo a tiempo parcial, que se originó en la década del noventa, trajo aparejado un incremento del comportamiento pro cíclico. Es decir, el crecimiento económico implica el abandono de las relaciones laborales tradicionales. Debido a dicho incremento, las firmas en el corto plazo producen un efecto sustitución entre trabajo a tiempo completo y trabajo temporario o a tiempo parcial, aunque no en la totalidad de sus empleados, al requerir trabajadores con habilidades especiales o por que la legislación no lo permite.

Por otro lado, los trabajadores con contratos temporarios dejan el mercado de trabajo con mayor frecuencia que aquellos con contratos a tiempo indeterminado. Sin embargo, se tiende a lograr igual trato entre los trabajadores con estos tipos de contratos, en particular, en lo atinente a las condiciones laborales y a su situación frente a los sistemas de pensiones.

Financiamiento próximo

Al modificar la estructura de financiamiento y obtener, como ya se mencionó, beneficios de monto variable con financiación estatal, se advierte una conjunción entre los diferentes tipos clásicos de política social. Se toma el financiamiento de un sistema social demócrata o liberal (del tipo escandinavo o anglosajón), con "arreglos" para lograr beneficios de un sistema conservador (del tipo de la Europa continental).

En otras palabras, los sistemas de pensiones son financiados enteramente por el Estado mediante impuestos más una Riqueza de Asignación Específica generada por el mismo, otorgando prestaciones que estarán relacionadas con las remuneraciones durante la carrera laboral.

Habitualmente, cuando se habla de una financiación estatal mediante impuestos, se relaciona con una lógica liberal o social demócrata de beneficios de monto fijo, otorgados mediante la comprobación de criterios sencillos.

La forma de quebrar esa lógica de funcionamiento de los sistemas, es agregar un componente de financiación adicional que no resulte una carga específica extra para ningún actor social. Esta financiación adicional, se conseguiría mediante la generación de riqueza por parte del Estado, de asignación específica direccionada a los sistemas de pensiones públicos.

No es fácil conseguir una "riqueza adicional" por parte de los Estados, ya que la mayor fuente de ingresos que posee es la recaudación de impuestos, y aquí se trata de sustituir el monto de lo que se destina a los regímenes de pensiones en concepto de cotizaciones sociales, por una cantidad de recursos semejante, sin alterar considerablemente la estructura tributaria de un país. De tal modo, se evitaría la transferencia directa de recursos, que se produce entre individuos cuando se suplantan las cotizaciones por impuestos.

El Cuadro I ilustra las distintas fuentes de recursos como porcentajes del PIB, así como la distribución porcentual de la financiación en los países integrantes de la Unión Europea, si bien para el año 1998, sin cambios notorios a la fecha.

El Cuadro II da cotizaciones sociales, de empleadores y trabajadores, para el financiamiento de prestaciones (vejez, invalidez y muerte), en porcentaje de remuneraciones en 1998.

Cuadro I

	Recursos en porcentaje sobre el PIB					Distribución porcentual de la financiación				
País	*Cotización Empleador*	*Cotización Trabajador*	*Aport. Estado*	*Otros*	*Total*	*Cotización Empleador*	*Cotización Trabajador*	*Aport. Estado*	*Otros*	*Total*
Bélgica	15,3	6,5	7,6	0,8	30,2	50,6	22,4	24,4	2,6	100
Francia	14,3	6,1	9,4	0,9	30,7	46,5	19,9	30,7	2,9	100
Suecia	14,2	3,4	16,6	2,1	36,3	39,1	9,3	45,8	5,8	100
España	11,5	3,9	6,0	0,7	22,1	52,2	17,5	27,2	3,1	100
Italia	11,4	3,8	9,7	0,6	25,5	44,7	14,8	38,3	2,2	100
Alemania	11,3	8,6	9,4	0,9	30,2	37,4	28,7	30,9	3,0	100
Finlandia	11,3	4,3	13,5	2,2	31,3	36,2	13,8	43,1	6,9	100
Austria	10,7	7,7	9,9	0,3	28,6	37,5	27,1	34,5	0,9	100
Holanda	10,3	6,0	5,3	6,8	34,1	30,1	34,3	15,7	19,9	100
Grecia	9,4	7,1	7,3	2,4	25,1	37,6	24,1	29,2	9,1	100
R. Unido	7,9	4,0	13,9	0,2	29,1	27,0	24,4	47,9	0,7	100
Portugal	6,6	6,2	9,5	2,2	22,3	29,5	17,8	42,6	10,1	100
Luxemburgo	6,4	2,2	11,9	1,3	25,8	25,0	24,2	46,3	4,5	100
Irlanda	3,8	6,1	9,8	0,3	16,1	23,9	13,6	61,3	1,2	100
Dinamarca	3,0	6,1	23,0	2,2	34,3	8,7	17,9	67,2	6,2	100
U.E.	11,1	6,6	10,2	1,1	29,0	38,2	22,7	35,4	3,7	100

Fuente: José A. Panizo-OISS.

Cuadro II		
	Recursos en porcentaje sobre el PIB	
País	*Cotización Trabajador*	*Cotización Trabajador*
Bélgica	7,5	8,86
Francia	6,65	9,8
Suecia	7	10,21
España	4,7	23,6
Italia	8,89	23,81
Alemania	9,55	9,55
Finlandia	4,4	16,7
Austria	10,25	12,55
Holanda	19,15	8,9
Grecia	6,67	13,33
R. Unido	10	11,9
Portugal	11	23,75
Luxemburgo	8	8
Irlanda	6	10,75
Dinamarca	1	–

Fuente: SSA - 2002

Del análisis de los datos se revela que en el mejor de los casos, Luxemburgo, es necesario generar una riqueza de asignación específica del 8.6%, mientras que en el peor de los casos, Bélgica, es necesario generar el 21.8%. Ambas situaciones bajo el supuesto de mantener la estructura tributaria y el esquema previsional sin modificaciones.

Ahora bien, la eliminación de las cotizaciones sociales por parte del trabajador y del empleador implica el incremento de salarios por un lado y la disminución de los costos del empleador por el otro. Es

decir, se incrementa el ingreso disponible de los trabajadores, que se puede aplicar en dos direcciones. A través de ingresos directos al Estado, vía incremento de impuestos directos, como por ejemplo a los ingresos, o de forma indirecta, vía impuestos indirectos, como por ejemplo al consumo. Cualquiera de estas dos alternativas tiene el efecto de disminuir el requerimiento de asignación específica.

En lo atinente a la cuantía, la riqueza debe ser generada mediante algún mecanismo novedoso. Una alternativa es la creación de empresas públicas cuyo producido sea destinado a los sistemas de pensiones.

No es una tarea sencilla, tanto para países en vías de desarrollo como para los desarrollados. Los primeros no poseen capital para formar las empresas, y generalmente el Estado se reduce a la mínima expresión debido a las presiones de organismos internacionales para lograr equilibrio fiscal. Los desarrollados, poseen empresas públicas con ganancias dirigidas al Estado como un todo. Generar nuevas o redireccionar las existentes es complicado. Debe añadirse que el proceso privatizador, de envergadura considerable, no siempre ha resultado beneficioso y se halla en revisión.

Si se observa el caso español, fueron privatizadas 19 empresas con un promedio de resultados positivos. El agregado de estos promedios asciende a 4.057 millones de euros 24 empresas con un promedio de resultados negativos. El agregado de estos promedios asciende a 765 millones de euros, mientras que hay 4 empresas sin suficientes datos.

La suma de la participación pública en los resultados de las empresas públicas rentables que han sido privatizadas ha sido 5,3 veces superior a la suma de los resultados de las empresas perdedoras que también han sido privatizadas.

El proceso de generación de empresas públicas puede ser concebido en tres dimensiones, dependiendo, principalmente, del tipo de país que se trate:

Pequeñas y medianas empresas públicas
Grandes empresas públicas
Empresas multinacionales públicas

Un Estado presente en actividades generadoras de poder de mercado accederá a una eficiencia social: perseguir maximizar el bienestar social en lugar de maximizar el beneficio. La eficiencia total de una

empresa, definida como la eficiencia productiva más la eficiencia social o asignativa, es mayor si la administra el Estado que si es administrada por privados. Los defensores de la privatización atacan a las empresas públicas por tener baja eficiencia productiva.

Otro aspecto positivo de la intervención estatal es el configurar la posibilidad de convertirse en demandante de trabajo focalizado. La crisis de desempleo a elevadas edades sin derecho a prestaciones no es ajena a ningún país. Con más énfasis se observa en los países en vías de desarrollo que por cuestiones de tecnificación generan desempleados adultos con baja capacitación y sin posibilidad de reinsersión laboral. Las empresas públicas pueden absorber parte de estos desempleados, pasando a convertirse el Estado asistencialista en generador de riqueza con este colectivo.

Este esquema de financiamiento y prestaciones propuesto pretende iniciar un debate serio respecto del futuro de los sistemas de pensiones en cuanto a su viabilidad y a la suficiencia de las prestaciones.

Bibliografía

Agulnik, Phil (1999). "Pension Tax Relief and the Green Paper" en *Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper*, Center for Analysis of Social Exclusion, London, London School of Economics.

Barr, Nicholas (2000). "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", Washington DC, IMF Working Paper.

Bonoli, Giuliano (2002). "Changing Labor Markets and Pensions policies in Western Europe" en *Social Security and Changes in the World of Work*, Switzerland, Social Security Documentation Nº 28, ISSA.

Commission Of the European Communities (2003). "The Stockholm and Barcelona targets: Increasing employment of older workers and delaying the exit from the labor market", Brussels.

European Commission (2002). "Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects", Brussels, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

Paler, Bruno (2001). "Beyond Retrenchment", France, Center for European Studies, Working Paper Series 77.

Roland, Franz (2002). "Changing Labor Markets and Pensions

policies in Western Europe" en *Social Security and Changes in the World of Work*, Switzerland, Social Security Documentation Nº 28, ISSA.
Social Security Administration (2002). "Social Security Programs Throughout the World: Europe.
Vergés, Joaquim (2002). "Las Privatizaciones de Empresas Públicas. Un estado de la cuestión, con especial énfasis en el caso español", Dirección y Gestión de la Empresa Pública.

LAS REFORMAS DE LOS REGÍMENES DE LA PREVISIÓN SOCIAL BRASILEÑA DE 1998 a 2003

MARÍA BEATRIZ DA CUNHA FERNÁNDES*

1. Introducción

La viabilidad de la SS en Brasil tiene características propias, no sólo por las particularidades de su pirámide poblacional y desequilibrios sociales, sino también por su historia económica, evolucionando desde un Estado altamente Intervencionista hacia una visión socio-liberal.

Seguidamente, aportaré las conocidas variables y tendencias internacionales de la SS; un análisis del modelo brasileño y de su Reforma iniciada en 1998 con énfasis en el Régimen General; el proceso del Régimen Propio de los Servidores Públicos; la homogeneización de reglas con el Régimen General, que culmina con la Reforma aprobada por el Congreso Nacional en 2003, después de una ardua negocia-

* Brasileña, es graduada en Servicio Social de la Pontificia Universidad Católica de Río Grande do Soul, en Brasil; especialista en Matemática Actuarial aplicada a los fondos de Pensión promovida por el Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, IBMEC/MG, y Especialista en Servicio Social de la Empresa, promovida por la Pontificia Universidad de Minas Gerais.

Además, Master Universitario en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares, España, y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Acredita una vastísima actividad curricular como consultora en los fondos de pensión, y en la reciente reforma previsional de la República Federativa del Brasil.

Actualmente es Asesora Institucional de la Dirección Ejecutiva del "Fundo de Pensãoa- Caixa dos Empregados da Usiminas".

ción con segmentos representativos de la sociedad, opinando sobre su resultado. Ello, desde el momento político, y el "envolvimiento" o participación de la sociedad en las decisiones del modelo y gestión de la SS.

2. La crisis de los sistemas de seguridad social

En casi todas las sociedades contemporáneas existe alguna forma de «seguridad social». Sea conquistada por reclamos de los trabajadores, o simplemente otorgada por el Estado, el hecho es que los sistemas de protección social son hoy inherentes a las relaciones de trabajo e integrantes de los propios derechos de la ciudadanía.

El amparo colectivo a los riesgos individuales se sitúa en el origen de la génesis de la sociedad. Desde la primigenia forma de amparo del grupo familiar hasta hoy, la protección social ha sido el elemento decisivo para el sostenimiento de las sociedades.

La búsqueda de soluciones viables, en las esferas pública y privada, se traduce en constantes desafíos para organismos internacionales y los gestores nacionales de órganos e instituciones de SS. Su desequilibrio genera tensión entre gobiernos y población.

Los modelos de SS se caracterizan por su gran diversidad, en función de la configuración histórica de la evolución de la protección social de cada país. Las diferencias se encuentran, entre otros aspectos, en la cobertura de riesgos, las normas para acceder a sus prestaciones, estructura de los beneficios, nivel y fuentes de recursos financieros.

Las causas de la crisis

Las causas de la crisis de los sistemas están íntimamente influenciadas entre sí:

- la evolución demográfica;
- la generación de empleo;
- la estructura del sistema de protección social y su eficacia protectora;
- las dificultades de gestión;
- el sistema de financiación;
- la propia coyuntura económica no siempre favorable, por la cual pasan varios países.

3. Modelo de seguridad social

La discusión acerca del modelo de SS gira en torno a la definición del nuevo papel que deben cumplir el Estado, la Sociedad y el Individuo en la estructura de protección social, que incidirá directamente en la elección del nivel de cobertura, el sistema de financiación, la modalidad de las prestaciones y condiciones exigidas para la percepción de los beneficios.

3.1 Niveles de Cobertura

La experiencia de los países desarrollados, y pese a la tendencia expansiva de universalización de la "protección social", esencialmente reconoce tres principales niveles de cobertura, asegurados por el sector público y/o privado:

– *Primer nivel: No contributivo o de solidaridad nacional*: prestaciones para los individuos sin ninguna cobertura actuarial durante la vida laboral, sin relación con una actividad profesional, financiado, en general, a través de impuestos.
– *Segundo nivel: Contribución o profesional*: prestaciones para los trabajadores, sujeto al ejercicio de una actividad profesional, financiado con contribuciones de los trabajadores por cuenta propia, empleados y empleadores.
– *Tercer nivel: Complementario*: prestaciones complementarias, privado, a través de entidades de previsión complementaria y seguros, o ahorro individual.

3.2 Sistemas de Financiación

– Sistema de Reparto: régimen técnico financiero basado en la solidaridad entre generaciones. Las generaciones actuales activas sostienen las prestaciones que reciben los actuales beneficiarios.
– Sistema de Capitalización: régimen técnico financiero basado en la acumulación de recursos durante la vida laboral activa para pago de las propias prestaciones futuras.

El análisis económico-financiero, en función del coste fiscal de la transición, pareciera tornar inviable el paso de un régimen de reparto simple hacia uno de capitalización. En varios países se han adoptado sistemas misceláneos de regímenes financieros para la SS pública.

En Brasil, por ejemplo, la adopción del régimen de capitalización para la financiación de la SS básica (primer pilar) implicaría 3 (tres) tipos de costes de transición:

– continuar el pago de los hoy jubilados y por 50 años hasta el cese de sus beneficios;
– reconocer contribuciones pasadas de quienes anhelan una cuenta individual;
– subsidio o beneficio asistencial a quienes carecen de capacidad de acumular fondos.

Estimaciones de costes de transición del régimen de capitalización en Brasil

Institución	*Costes de transición*
FIPE – Fundación Instituto de Pesquisas Económicas (1997)	255% PIB (RGPS – Régimen General de Previsión Social, y Empleados Públicos
IBGE /IPEA-Instituto Brasileño de Geografía y Estadística / Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (1997)	218 % PIB (RGPS)
FGV/RJ – Fundación Getulio Vargas/ Río de Janeiro (1997)	250% PIB (RGPS)
BANCO MUNDIAL (1995)	188% PIB (RGPS)

Fuente: MPS (Ministerio de la Previsión Social)– Informe de la Seguridad Social

3.3 Modalidad de las Prestaciones

– No Contributivas: prestaciones de acceso universal, independiente del ejercicio de una actividad laboral (rentas vitalicias mínimas de naturaleza de salud y servicios sociales), financiadas generalmente por impuestos o con presupuesto específico.
– Contributivas: prestaciones financiadas por contribuciones de los trabajadores, empleados y gobierno.

3.4 Tendencias Generales de Modificaciones

Respecto de la cobertura de la jubilación y contingencia de supervivencia:

- Elevar edad jubilatoria y/o el período de contribución en una vida laboral más amplia (Bélgica, Suiza, República Checa, Italia, Lituania, Finlandia, Portugal).
- Desestimular la jubilación anticipada (Austria, Dinamarca, Alemania, Italia, etc.).
- Reducir privilegios conferidos a ciertos grupos de trabajadores (Luxemburgo e Italia).
- Calcular beneficios según las contribuciones (Suiza, Suecia, España, Italia y Portugal).
- Valor de la jubilación vinculada al salario: cálculo de la jubilación considerado con relación a períodos mayores y no según el último salario (España, Finlandia, Polonia).
- Valor de la jubilación vinculada a la esperanza de vida media calculada en función de factores actuariales (Suecia, Alemania, Finlandia y Lituania).
- Incentivar planes privados complementarios colectivos o individuales (EEUU e Inglaterra).
- Jubilación parcial: se continúa trabajando a tiempo parcial, sumando el sueldo de actividad laboral a la jubilación parcial paga por el Estado; facilita la transición a la jubilación total (España y en estudio en otros países).
- Prohibición de acumular percepción o cobro de la jubilación con otros beneficios.
- Racionalización de los beneficios concedidos por los regímenes especiales.
- Pensión por muerte de beneficiarios: reducción de porcentuales del valor con relación a la jubilación pagada y para menores hasta una edad pre-fijada.

3.5 Naturaleza de las reformas

Tipología de acuerdo a un conjunto de medidas con diferentes alcances y niveles, así:

Reformas. Nueva organización: implican en cambios estructurales, adopción previa y voluntaria de objetivos de la SS; prioridades;

realidad demográfica, económica y social y diseño del modelo nacional más funcional y que atienda su realidad nacional.

Reformas. Adecuación: no implican la discusión de los fundamentos del sistema. Tienden a introducir ajustes o adecuaciones; modificaciones más o menos profundas; especialmente se refieren a los requisitos de carencia y a la fórmula de cálculo de las prestaciones.

4. Reformas de los sistemas de Seguridad Social en América Latina

En América Latina, la SS carece de uniformidad. La introducción de programas de SS en general, iniciados apenas en el siglo veinte, respondió a objetivos y momentos históricos diferentes, reconociendo también variados grados de desarrollo.

No obstante, es posible identificar algunas características generales, en los diferentes países de la Región, que justificaron los procesos de Reformas ya implementadas o en curso:

– alto grado de diferenciación entre regiones;
– tendencia a reproducir la estructura de poder;
– administración pública hegemónica;
– tendencia a presentar desequilibrios financieros y actuariales;
– escasa planificación

En América Latina predominaron las *Reformas-Nueva Organización.*

Chile fue el primer país con cambio radical, en la década del ochenta, con la privatización del sistema de SS e institución del régimen de capitalización individual, administrado por Administradoras de Fondos de Pensiones con fines lucrativos, asumiendo el gobierno el coste fiscal del beneficio proporcional hasta la fecha de la transición. Fue el modelo "Sustitutivo".

A ejemplo del modelo chileno, privado comercial y de capitalización individual, y con adaptaciones de acuerdo con cada realidad nacional, tenemos, desde la década del noventa, las Reformas de Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estas experiencias tienen como concepción la reducción del "Pilar Público de Protección del Estado", destinado a la cobertura de beneficios mínimos y los supuestos no contributivos en la vejez, invalidez o muerte del grupo de excluidos del Sistema de Capitalización Individual.

Otros países, como Colombia, establecieron un criterio competitivo entre el sector privado y el público, a opción de los asegurados, conocido como Modelo Paralelo.

"Uno de los puntos vulnerables de estos tipos de Modelos sustitutos o paralelos, de Capitalización Individual para los beneficios básicos de jubilación, es el problema de la Cobertura de Previsión, de aquellos ciudadanos que están fuera del Sistema de la SS, sin capacidad de contribución por el desempleo, la informalidad y el mercado de trabajo, lo que representa hoy 50% de la población de América Latina. Así es que este contingente está excluido del tema 'financiación de los beneficios', que regresa como problema para el Estado en la forma de beneficios asistenciales en la vejez" (Fernández, 2002).

Excepción latinoamericana es Brasil: sin cambio radical de tipo Reforma-Nueva Organización.

5. La Experiencia Internacional de unificación u homogeneización de regímenes propios de los servidores públicos y régimen general

Servidores Militares y Públicos Civiles: En la mayoría de los países, los militares y los empleados públicos civiles tienen regímenes especiales de jubilación y resultan de su particularidad profesional, cuya dedicación al Estado es generalmente integral. Son regímenes especiales con criterios de límite de edad, tiempo mínimo de servicio, limitados a un valor máximo.

Tasas de Reposición - Comparación entre Beneficios y Último Salario
Brasil - Servicio Público - Tasa de Reposición : 100%

"Enfocando la experiencia internacional con relación a la unificación de los sistemas para servidores públicos y trabajadores privados en los países miembros de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, descubrimos que, a lo largo del siglo XX, hubo en Europa un aumento gradual en la cobertura previsional (que anteriormente sólo atendía a los servidores públicos), con la incorporación de trabajadores asalariados urbanos, autónomos, del hogar y rurales.

Mientras, en gran parte de los países, este aumento de cobertura no ocurrió en bases homogéneas o unificadas. Las reglas de costo y beneficio para los servidores públicos permanecieron relativamente

más generosas con relación a las de la iniciativa privada. El sistema sigue administrado de forma segmentada. Este trato de la SS diferenciado no se aplica a todos los trabajadores del sector público, pero sí a empleados permanentes, encuadrados en determinadas carreras, con estatus especial de servidores públicos. Otros trabajadores del sector público son cubiertos por regímenes generales o análogos.

El excesivo peso fiscal de la prevención de los servidores, aliado al desarrollo de mecanismos de protección social basados en fondos de prevención complementarios, ha condicionado las reformas en varios países. Las justificaciones para el mantenimiento de regímenes especiales toparon con la viabilidad del pago de las promesas hechas y pasaron a ser cuestionadas en razón de la insuficiencia financiera y del coste de oportunidad de la utilización de esos recursos. En las reformas realizadas se observa una inclinación de convergencia de los sistemas para el sector público y privado por medio de la unificación de los regímenes o de la homogeneización de las reglas. Este proceso de convergencia ha sido acompañado por el desarrollo de esquemas ocupacionales o personales, de prevención complementaria y suplementaria.

Países de la OCDE, con tres tipos de arreglos institucionales con relación a la especificidad de las reglas para los servidores públicos:

Fuente: MPAS – "Debates de reformas de los sistemas de pensión en América Latina", pág. 67.

Organización de la Seguridad para Servidores Públicos en los Países de la OCDE

Régimen Propio	*Régimen Propio + Seguridad Complementaria*	*Régimen General + Seguridad Complementaria*
Alemania	España	EUA (1)
Austria	EUA (2)	Finlandia
Bélgica	Grecia	Holanda
Canadá	Italia	Irlanda
Francia	México	Japón
Luxemburgo		Noruega
Portugal		Reino Unido
Turquía		Suiza
		Suecia

(1) Nuevo régimen para servidores federales.

(2) Antiguo régimen de servidores federales y de los regímenes de los servidores estatales.

En Finlandia, Holanda, Irlanda, Japón, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza, los servidores públicos son afiliados al régimen general, de donde reciben un beneficio básico y pueden o deben aportar para la previsión complementaria. Éste también es el caso del nuevo régimen para empleados federales de EEUU.

En Holanda, desde 1996, los servidores públicos reciben un beneficio básico del régimen general y, compulsivamente, aportan para fondos de previsión complementaria de beneficio definido (jubilaciones equivalentes al 70% del salario del último año, después de los 65 años de edad y 40 de contribución).

En el Reino Unido, el Estado garantiza, por el régimen general, un beneficio básico para todos. Además, los servidores pueden optar por dos modalidades de fondos cerrados de previsión complementaria en beneficio definido (Principal Civil Service Pension Scheme o el State Earnings-Related Pension Scheme), o adherir a planes individuales, en régimen de contribución definida, ofrecidos por aseguradoras. En los planes de beneficio definido, el beneficio máximo es pagado después de 40 años de contribución y, por lo menos, a los 60 años de edad, correspondiendo al 50% de la media salarial del último año. Además, los servidores reciben un peculio equivalente a 3 veces el salario anual.

Suecia, referencia suprema en políticas de bienestar, reformó en 1997 su Sistema de la SS, unificando los regímenes público y privado y obligatoriedad de la contribución de los servidores para un fondo de previsión complementaria con beneficio definido. La jubilación paga por este fondo es de, un máximo del 65% del salario medio de los últimos 5 años, con 65 años de edad y 30 de contribución.

España, EEUU, Grecia, Italia y México mantuvieron regímenes para los servidores, pero caminaron hacia la homogeneización de reglas con el sector privado, reduciendo el techo de estos regímenes y creando garantía de previsión complementaria.

En el caso de los servidores federales de EEUU, una reforma afuera hecha en 1982, alterando el sistema antiguo, que funcionaba en régimen de beneficio definido. Los servidores que ingresaron en el sistema desde la fecha de la reforma pasaron a ser cubiertos por el régimen general, gerenciado por la Social Security Administration – SSA. Además, se creó un plan de beneficio definido, que paga una jubilación máxima del 30% de la media de los últimos 3 años, después de un mínimo de 57 años de edad y un plan de contribución de-

finida, el Thrift Savings Plan (TSP). A los servidores contratados antes de la reforma, fue dada la alternativa de adherir al nuevo sistema, pero apenas 2,8% de éstos ejercieron esta opción. Como la emigración fue pequeña, actualmente los dos sistemas coexisten, cada uno cubriendo aproximadamente mitad de los servidores públicos federales activos.

Entre los países que aún mantienen regímenes propios para los servidores apartados de los regímenes generales, están Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Luxemburgo, Portugal y Turquía.

En Alemania, la jubilación es generalmente paga después de 65 años y equivale como máximo a 75% de la media de los últimos dos años de salario (salario-base), caso en que el servidor tenga 40 años de servicio.

En Francia, para recibir un beneficio de, como máximo, 75% del salario de los últimos 6 meses, el servidor necesita aportar por 37,5 años y tener la edad mínima de 60 años. Ambos países están discutiendo reformas en sus sistemas para, a pesar de mantener los regímenes propios, estandarizar reglas del régimen general.

En Alemania, desde 1998, la previsión de los servidores públicos ha pasado por sucesivos ajustes con disminución del salario líquido y reducción de beneficios.

En Francia, una de las principales banderas del gobierno es una propuesta que aumenta, de 37,5 para 40 años, el mínimo de contribución que modificaría la base de cálculo del beneficio, pasando de la media de los últimos 6 meses de salario a la media de los últimos 25 años (reglas de sectores público y privado).

Ventajas de la unificación

En las reformas y en las tentativas de reforma de la previsión en estos países en dirección a la homogeneización o unificación, los argumentos son semejantes. En primer lugar, son evocadas cuestiones relativas a la equidad y al papel del Estado en la redistribución de la renta. Programas de previsión más generosos para servidores significan transferencias de renta de toda la sociedad para un grupo que no es el más necesitado. Cuanto más desigual es la distribución de renta en un país, más fuerza gana este argumento. El coste de oportunidad de estas transferencias para servidores es la posibilidad de enfocar más recursos en políticas de alivio a la pobreza y de reducción de desigualdades.

En segundo lugar, vienen los problemas fiscales. Las promesas hechas a los servidores, sin la debida contrapartida contributiva, generan enormes pasivos actuariales extremadamente regresivos en términos intergeneracionales. A largo plazo, el cumplimiento de esas promesas implica un aumento de impuestos, reducción de costes en otras áreas y la congelación de salarios de los propios servidores.

En tercer lugar, regímenes unificados tienen costes menores, debido a las economías de escala. Esta reducción de costes ocurre tanto en términos de administración del sistema, debido a la eliminación de estructuras institucionales paralelas, cuanto en términos políticos. En un ambiente normativo de reglas iguales, las presiones corporativas por tratamiento diferenciado son menores. Adicionalmente, al eliminarse subsidios implícitos, se gana en términos de transparencia del sistema. Finalmente, reglas homogéneas para la previsión propician mayor flexibilidad y eficiencia en el mercado de trabajo.

Concluyendo, la experiencia internacional y el debate sobre el tema muestran que la convergencia de los regímenes de la seguridad social para servidores públicos y trabajadores privados es un objetivo deseable, que debería ser perseguido a largo plazo por los gobiernos. La mayor parte de los países analizados ya promovió, realizó o está en vías de promover reformas en este sentido. Los sistemas unificados u homogéneos son más baratos, justos y transparentes, con mayor posibilidad de viabilidad financiera y actuarial, allende promover un nivel mayor de eficiencia en el mercado laboral. La experiencia internacional muestra también que este proceso debe venir acompañado del desarrollo y fortalecimiento de la previsión complementaria" (Pinheiro, 2002). (15)

6. Seguridad social brasileña

6.1 Marcos en su historia

El Sistema de SS Brasileño, desde su fase embrionaria hasta nuestros días, experimentó una considerable evolución, ora como fruto de la acción paternalista y autoritaria del Estado, ora como fruto de conquistas políticas, en el contexto democrático.

Las medidas más remotas se dan en la colonia, con la creación

de instituciones de carácter asistencial: la Casa de Misericordia de Santos (1543). Más adelante, en el Imperio, existen antecedentes en los montepíos civiles y militares y en otras sociedades de beneficencia. En 1795, el Plan de Beneficios para Huérfanos y Viudas de los Oficiales de la Marina.

En la Ley Nº 3.724, del 15 de enero de 1919, de accidentes de trabajo, tornó obligatoria la indemnización, por el empleador, de los accidentes ocurridos en la ejecución del trabajo.

El punto de partida efectivo del sistema de SS Brasileño fue la Ley Eloy Llaves (Dto-ley Nº 4.682, del 24 de enero de 1923) de creación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones en las empresas ferroviarias existentes en la época. Fue el inicio de la fase de vinculación por empresa, caracterizada por el pequeño número de asegurados –a veces el mínimo indispensable para el funcionamiento en las plantillas adoptadas– y por la multiplicidad de instituciones. Administraba un colegiado, compuesto, en partes iguales, por representantes de los empleados y empleadores, sin la participación del Estado.

En las décadas del veinte y treinta, el sistema fue extendido a empresas de diversas categorías profesionales, llegando a 183 cajas en 1937.

En 1974 se crea el Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social - MPAS - responsable por la elaboración y ejecución de las políticas de la previsión, asistencia médica y asistencia social.

En 1977 se crea el SINPAS –Sistema Nacional de Seguridad y Asistencia Social–. Cada función de este Ministerio pasa a ser ejercida por un órgano determinado. Al INPS es atribuido exclusivamente la parte referente a la concesión y mantenimiento de beneficios; la prestación de asistencia médica queda a cargo del INAMPS; al IAPAS compete la gestión administrativa, financiera y patrimonial; la asistencia social queda bajo la capacidad de la LBA –Legión Brasileña de Asistencia–; aún, bajo la subordinación de este Ministerio está FUNABEM –Fundación Nacional del Bienestar del Menor–, a DATAPREV –empresa de procesamiento de datos de la previsión social– y también a CEME –Central de Medicamentos.

En noviembre de 1992 desaparece el Ministerio del Trabajo y SS y es restablecido el Ministerio de la Seguridad Social (MPS).

En enero de 1995, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MPS) se transforma en Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social (MPAS).

En 1988, la nueva Carta Magna caracteriza a Seguridad Social como un conjunto integrado de acciones de iniciativas de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar el derecho relativo a la salud, a la previsión y a la asistencia social, e introduciendo innovaciones significativas. Se establecen como principios básicos la universalización; la equivalencia de prestaciones urbanas y rurales; la selectividad en la concesión de beneficios; la imposibilidad de reducción del valor de las prestaciones; la ecuanimidad en el costeo; la diversificación de la base de financiación; descentralización y participación de trabajadores en la gestión; avanzándose en el sentido de conceptuar a Seguridad Social como un control colectivo, integrante del propio derecho de ciudadanía, donde los beneficios son concedidos conforme a la necesidad, y el costeo es hecho según la capacidad de cada persona.

En marzo de 1991, con el gobierno del Presidente Fernando Collor, el Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social desaparece y sus atribuciones son divididas. Las áreas asistencial y de salud pasan respectivamente a los Ministerios de la Acción Social y de la Salud, y la de Seguridad es incorporada bajo la forma de la Secretaría Nacional en el entonces creado Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social (MTPS). El INAMPS es puesto bajo el Ministerio de la Salud y se crea el actual INSS –Instituto Nacional de Seguro Social.

6.2. Indicadores generales

En sus primeros años, la SS brasileña exhibía una tranquila o equilibrada proporción entre el número de contribuyentes y jubilados y pensionistas. En 1950, había 7,89 contribuyentes para cada beneficiario, como puede ser observado en el gráfico expuesto más abajo.

Hoy, la relación es de apenas 1,23 a 1, por la caída en la tasa de natalidad, aumento de la expectativa de vida y crecimiento del contingente de trabajadores informales, que son mayoría en la Población Económicamente Activa (PEA) y no aportan para los cofres de la Seguridad Social. Apenas cerca del 40 % de la población activa aporta a la SS.

Todo desequilibra la balanza; uno de sus platos muestra a las mujeres brasileñas en edad fértil, teniendo actualmente no más de 2,4 hijos, mientras en el otro plato el peso de los brasileños con más de 65 años amenaza doblarse en esta década, pasando de los actuales 8% al 16% del total de la población. La OMS estima que, en el año 2005, Brasil será el sexto país con la población de más de edad del mundo.

Brasil ocupa la peor posición en la clasificación de los 30 países afiliados a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) si comparamos los costes ocurridos en el país con jubilaciones y la edad de la población. De acuerdo con un estudio presentado en el Seminario «Reforma de la Seguridad: Brasil y la Experiencia Internacional», el país gasta más del 10% del PBI para pagar a los jubilados del sector público y de la iniciativa privada (INSS), siendo que apenas el 8% de su población tiene edad superior a los 60 años.

El régimen de la SS en Brasil –tiene una población básicamente joven– cuesta prácticamente lo mismo que en países de la vieja Europa (Italia, Francia, Bélgica, Holanda, Portugal, Suiza), donde más del 15% de la población tiene más de 60 años.

Según Vinicius Pinheiro,[1] autor del estudio y especialista de la OCDE, el peso de los costes de la Seguridad en el presupuesto público hace que Brasil soporte una alta carga tributaria sobre la nómina (arriba del 30%), que se refleja en más costos para las empresas. Eso obsta a la competitividad de los productos en el exterior. Países con población más joven y regímenes más equilibrados pueden reducir los cometidos y abaratar precios.

6.3. Cobertura de seguridad

(Fuente: MPAS Elaboración: SPS/MPAS * Posición en junio de 2002)

De cada 10 trabajadores, 6 se encuentran sin la protección de la SS y, en el porvenir, en caso de no acumular renta, dependerán sólo de los beneficios asistenciales del gobierno.

[1] Relación entre Contribuyentes y Beneficiarios de la Seguridad Social (1950-2002).

Contribuyentes X Potenciales Contribuyentes por posición en la ocupación en la Población Ocupada Registrada*- 2001

Ocupación	*Contribuyentes (A)*	No Contribuyentes (B)	*Total (C)*	% de Cobertura (A) / (C)
Empleados	**22.886.767**	**7.671.263**	**30.558.030**	**74,9**
Empleados con registro	21.464.289	-	21.464.289	100,0
Empleados sin registro	1.422.478	7.671.263	9.093.741	15,6
Empleados del hogar	**1.554.479**	**1.780.123**	**3.334.602**	**46,6**
Empleado del hogar con registro	1.443.737	-	1.443.737	100,0
Empleado del hogar sin registro	110.742	1.780.123	1.890.865	5,9
Por cuenta propia	**2.219.627**	**8.222.945**	**10.442.572**	**21,3**
Empleador	**1.698.505**	**1.042.283**	**2.740.788**	**62,0**
No remunerados**	**6.118**	**6.878**	**12.996**	**47,1**
TOTAL	**28.365.496**	**18.723.492**	**47.088.988**	**60,2**

Fuente: IBGE - PNAD
(*) Personas de 16 años a 59 años y con rendimiento igual o arriba de 1 salario-mínimo. Excluye militares y estatales.
(**) Son trabajadores que no reciben rendimientos del trabajo, pero poseen otras fuentes de renta
Cobertura Previsional por rama de actividad (excluidos militares y estatales).

Rama de Actividad	*% de Cobertura*
Otras Actividades Industriales	74,47
Social	71,74
Administración pública	71,77
Industria de transformación	68,70
Otras	62,41
Servicio Auxiliar de la actividad Económica	60,96
Transporte y comunicación	59,93
Comercio de mercancías	47,18
Prestación de servicio	34,27
Industria de la construcción	27,48
Agrícola	10,18
TOTAL	**39,92**

Fuente: IBGE - PNAD

En un análisis de la Cobertura por *rama de actividad* se puede verificar:

Sector Industrial posee la mayor cobertura: el 68,7% en la industria de transformación y el 74,4% en las demás actividades, siendo la construcción civil una excepción, pues su cobertura es de apenas el 27,48%.

Sector Agrícola, índice de cobertura del 10,18%, por la naturaleza del trabajo en el campo;

Sector de Prestación de Servicios: índice de cobertura del 34,27%.

7. Reforma de los regímenes de la previsión social brasileños de 1998 a 2003

7.1. La diversidad de regímenes

La sociedad brasileña convive con una gran diversidad de regímenes de SS, con sistemas oficiales para servidores públicos, en los niveles federal, estadual y municipal; complementarios privados, abiertos y cerrados; y especiales para asambleístas y miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público. Todos funcionando paralelamente al Régimen General de SS, operado por el INSS.

Esa multiplicidad aumenta los costes operacionales del Sistema de la SS y facilita las estafas. Y lo más grave: permite que privilegios y discriminaciones convivan dentro de un mismo régimen. Algunas categorías perciben en la inactividad tanto o más que en actividad (los militares, servidores públicos y poderes Judicial y Legislativo).

Desde 1998, con la Enmienda Constitucional Nº 20, promulgada el 15/12/1998, el modelo brasileño de SS registra una inclinación diferenciada de los demás países de América Latina y pasa a realizar la Reforma de su Sistema por etapas, introduciendo, en los últimos 5 (cinco) años, importantes modificaciones, para mayor racionalidad y viabilidad financiera y buscando una compaginación multipilar, según el principio de universalidad de cobertura como responsabilidad primaria del Estado, configurado como modelo "multipilar o de "pilares múltiples", a través de tres pilares de cobertura:

1º Pilar - Sistema básico de previsión: universal y obligatorio para todos los trabajadores.

– *Régimen General de Seguridad Social (RGPS)*: para cobertura de los trabajadores de la iniciativa privada, bien como las prestaciones no contributivas (ciudadanos sin cobertura previsional que reciben una renta mensual vitalicia asistencial desde los 65 años).
– *Financiación*: régimen financiero de departamento simple, costeado por contribuciones de los trabajadores y empresarios con piso para contribución y beneficio de 1(un) salario mínimo y techo máximo en diciembre/2003, de R$1.869, equivalente a 7,8 salarios mínimos.
– *Régimen Propio de los Servidores Públicos (RPPS)*: para cobertura de los servidores civiles en el ámbito de la Unión, Estados y Municipios y la previsión de los militares.
– Financiación: régimen financiero de departamento simple, financiado por contribuciones de los trabajadores y aportes del Estado, con piso para contribución y beneficio de 1 (un) salario mínimo y sin tope máximo.

2º Pilar – Régimen de Previsión Complementaria: facultativo y ofrecido por el propio Estado o por empresas Patrocinadoras y Instituidores (Sindicatos y Asociaciones de Clase), o por Bancos y Aseguradoras, a través de:

– Entidades cerradas sin fines lucrativos: Fondos de Pensión patrocinados por empresas públicas y privadas y por Instituidores;
– Entidades Abiertas con fines lucrativos: bancos y aseguradoras.

La previsión complementaria se va constituyendo en un pilar fundamental, no obstante que en números menores con relación a otros países. Tiene gran potencial de crecimiento, con la posibilidad de creación de nuevos planes de beneficios, a través de las Asociaciones de Clase, Sindicatos, Cooperativas, etcétera, ampliándose con la inclusión de los servidores públicos, aún dependiendo de aprobación de ley.

3º Pilar (privado): Ahorro individual, voluntario, que abastece de protección adicional a las personas que anhelan más de lo que les ofrecen los otros dos pilares.

7.2. Reforma gradual focalizada en el régimen general: enmienda constitucional nº 20 del 15 de diciembre de 1998

Si bien introdujo modificaciones en los tres Regímenes, lo hizo especialmente en el Régimen General de Previsión Social (RGPS).

7.2.1 Modificaciones del Régimen General: trabajadores de la iniciativa privada

Establecimiento de Reglas de transición para los asegurados en actividad: mínimo de edad 53-48 años, como condición para jubilación proporcional por tiempo de contribución de los 30 años (hombre)/25 (mujer); no aprobado el establecimiento de la edad mínima de 55 (mujer) y 60 años (hombre) para jubilación integral, permaneció apenas la exigencia de tiempo de contribución: 30 años (mujer) o 35 años (hombre);

Extinción de la jubilación proporcional para asegurados afiliados desde la fecha de la Enmienda:

Principales Modificaciones:

– la extinción de la «jubilación por tiempo de servicio»;
– mínimo de edad de 53-48 años para jubilación proporcional por tiempo de contribución; no aprobada la edad mínima de 55 (mu-

jer) y 60 años (hombre) para jubilación integral, permanece sólo tiempo de contribución de 30 años (mujer) y 35 (hombre).
- la extinción de la jubilación proporcional para los asegurados afiliados desde la fecha de la Enmienda.
- mayor control y legislación específica más rígida para jubilaciones especiales y cómputo de tiempo anterior en actividades rurales, evitando jubilaciones precoces y conversiones.
- Institución del Factor de la SS en 1999: cálculo de los beneficios que introduce criterios de equivalencia entre contribuciones recaudadas y beneficios pagados.

Factor previsional (previdenciário)

La Reforma con la Ley Nº 9.876 del 26/11/99, publicada en el Diario Oficial del 29/11/99, entre otros, cambió el cálculo de la jubilación por tiempo de contribución del trabajador. La nueva regla de cálculo de los beneficios introdujo criterios de equivalencia entre contribuciones recaudadas y beneficios pagados, a través de la institución del Factor Previsional, que considera la expectativa de vida y tiene la finalidad de evitar la concesión de jubilaciones por tiempo de contribución en edades precoces.

Para las jubilaciones por tiempo de contribución iniciadas desde diciembre de 1999, el INSS utiliza el Factor: ecuación que considera, además del tiempo de contribución al Instituto y la alícuota de contribución, la edad y la expectativa de vida del trabajador en el momento de la jubilación (ver fórmula más abajo).

En los próximos 5 años, los efectos de la nueva base de cálculo serán sentidos en la proporción de 1/60 por mes de vigencia de la ley, hasta su aplicación integral en diciembre de 2004, a través de la aplicación del Factor de Transición (ver fórmula más bajo).

Además, en la antigua regla, la jubilación era calculada sobre la media de los últimos 36 salarios de contribución corregidos por índices económicos. Desde diciembre de 1999, el Factor se aplica a la media del 80% de los mayores salarios de contribución corregidos por índices económicos, de julio de 1994 hasta la fecha de la jubilación.

Para la jubilación por Edad (60 años, mujeres y 65 años, hombres) el Factor de la Seguridad Social será opcional; el asegurado podrá escoger la regla que le ofrezca el beneficio mayor.

El Factor no se aplica a los demás beneficios: jubilación especial, por invalidez, pensión por muerte y auxilio por enfermedad. No obstante, el cálculo también será efectuado según la media del 80% de los mayores salarios de contribución desde julio de 1994.

Nueva Regla de Cálculo del Valor de los Beneficios

Sb = salario de beneficio.

M = media entre los 80 mayores salarios-de-contribución del asegurado, apurados entre julio de 1994 y el momento de la jubilación, corregidos por la inflación.

Tc = tiempo de contribución de cada participante.

la = alícuota de contribución del asegurado y del empleador = 0,31.

Ex = expectativa de sobrevenida del asegurado a la fecha de jubilación, medida anualmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, considerándose la media única nacional para ambos sexos.

ID = edad del asegurado a la fecha de jubilación.

O se la puede escribir como:

$$\frac{\text{CT x (Tasa interés)}}{\text{Ex}}$$

Donde: CT = Contribuciones Totales = M x Tc x a

Reflejos principales del factor previsional (previdenciário)

El Factor es fórmula sustituta de la institución de una edad mínima de jubilación. Su mecanismo elevó en 1999 la edad mínima para jubilación integral a 58 años, mismo no habiendo sido aprobada las edades mínimas para la jubilación integral de 60-55 años, para hombre y mujer respectivamente. Para 2004, en función del aumento de la expectativa de sobrevenida del brasileño, el Factor deberá elevar la edad mínima a 60 años.

Edad Media de Concesión de la Jubilación Urbana por Tiempo de Contribución (1998 a 2002)

Fuente: SPS/MPAS –Síntesis / Dataprev

Considerando los efectos de la institución del Factor, la edad Media de concesión de jubilaciones en el sector urbano pasó de 48, 9 años, en 1998, a 53,1 años en 2002.

7.2.2 Modificaciones más significativas para el Régimen Propio de los Servidores Públicos

El Régimen Propio de los Servidores Públicos puede ser dividido, para fines de análisis, en:

– *Servidores Públicos Civiles*: Federales, Estatales y Municipales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Maestros.
– *Regímenes Especiales* (Ejemplo: Ex combatientes y Amnistiados).
– *Servidores Públicos Militares*: plan de beneficios inserto en el Estatuto de los Militares.

Las modificaciones significativas fueron:

– Edad mínima de jubilación de 60-55 años, respectivamente para hombres y mujeres, y regla que eleva gradualmente de 53-48 a 60-55 años el límite de edad.
– Carencia de 10 años prestados al servicio público.
– Servidores públicos que ingresen desde la Enmienda, contratados por las reglas del sector privado y afiliados al Régimen General de Seguridad Social.
– La posibilidad de nuevos Servidores Públicos contratados de acuerdo con las reglas del Régimen General de SS, de la Reforma Administrativa, contenidas en la Ley N º 9.717/ 98.

Hasta esta Ley, la mayoría de los entes públicos constituyeron sus regímenes propios sin el debido cálculo actuarial; la consecuencia fue el desequilibrio, pasando el folio de jubilados y pensionistas a hacer demasiado oneroso el Tesoro de esos entes públicos.

La referida Ley y la Portería MPAS Nº 4.992/99, en orden al equilibrio actuarial y financiero de los regímenes propios de la Unión,

Estados y Municipios, permitió la constitución de fondos de activos, con fines exclusivamente de la SS, en auxilio del costo de los regímenes propios de previsión. Así, el ente público tiene la opción de introducir un cierto grado de capitalización en su régimen propio de previsión (Unión, Estados y Municipios).

Las reformas de Regímenes Propios de los Estados más avanzadas y con resultados concretos son las de Paraná, Bahía, Río de Janeiro y Pernambuco.

7.3. Déficit actual de la previsión social después de la reforma de 1998

Fuente: MPS,MF/SRF,MF/STN,MPOG/boletín estadístico de personal y INSS, 2003. Elaboración: SPS/MPS

El déficit previsional crece, en parte, por la Asunción de beneficios asistenciales sin la contrapartida de previsión; sin ello el 45% de la población estaría bajo la línea de pobreza. La existencia de la protección de SS reduce ese número, según estadísticas de 1999, al 34%, en especial en el área rural: el 77% de más de 60 años no reciben beneficios de la SS.

Del Déficit financiero de R$ 74,4 mil millones, en 2002, R$ 54,4 mil millones o el 76,19% correspondió al sistema de los Servidores Públicos, incluyendo Unión, Estados y Municipios.

Los R$ 17 mil millones restantes fueron del Régimen General, siendo que R$ 15 mil millones corresponden al pago de jubilaciones de personas que nunca aportaron para el Sistema, a ejemplo de las jubilaciones rurales, a cargo del INSS; y apenas R$ 2 mil millones corresponden al Déficit efectivo del sistema de los trabajadores de la iniciativa privada. Es decir, si no fuese por los beneficios asistenciales, el Régimen General estaría prácticamente equilibrado.

Déficit Actuarial de los Regímenes Propios (diferencia entre valor de las reservas y activos acumulados) en 2002: representa los recursos necesarios para la capitalización de los fondos de la SS como garantía del pago de los beneficios de los servidores públicos jubilados y pensionistas y de los activos que aún no se jubilaron, pero que irán a hacerlo:

Estado y Unión	*Activos*	*Inactivos*	*Patrimonio líquido*	*Déficit*
Total Estados	**109,059**	165,907	17,98 4 9.093.741	256.981 178.154
Civiles	46, 104	132, 0,50	-	
Militares	61,	176, 531		238.165
Total Unión	634 107 ,73 8	308, 581		416.319
Total Unión/Estados	216 ,79 7	474, 488	17,98 4	673.300

Fuente: Ministerio de la Previsión Social.

7.4. Reforma del régimen propio de los servidores públicos: Propuesta de Enmienda Constitucional Nº 67 de diciembre/ 2003

Se observa, por la situación deficitaria financiera y actuarial del apartado 7.3, que la Enmienda Constitucional Nº 20/98 no trajo equilibrio en el Régimen Propio de los Servidores Públicos.

A pesar de las modificaciones en los Regímenes Propios, el margen de maniobra de los entes federativos permanece limitado, una vez que las reglas básicas de cálculo, corrección y acceso al beneficio son dictadas por la Constitución Federal. El esfuerzo de la reforma se restringe a elaborar un plan de financiación capaz de eliminar o, por lo menos, reducir el déficit estructural de los Regímenes Propios. Las principales variables en ese proceso son la capacidad del gobierno local de elevar la alícuota de contribución de los servidores y la disponibilidad de activos para realizar una pre-capitalización del sistema de previsión de los servidores públicos.

Una solución de medio y largo plazo para los desequilibrios financieros y actuariales ha pasado a ser a tratada por el actual gobierno brasileño, que inició su mandato en enero de 2003.

Ocho (8) meses después de llegar al Congreso Nacional, y luego de un gran proceso de negociación con la participación de varios segmentos representativos de la sociedad, el Senado aprobó el 26/11/03, en primer turno, sin alteraciones, el texto venido de la Cámara de Diputados, con acuerdo entre Gobierno y Congreso Nacional sobre una Enmienda Constitucional Paralela referente a puntos no convergentes, cuyas polémicas mayores son en torno de los límites relativos a los Tres Poderes y la paridad salarial entre activos e inactivos.

7.4.1. Modificaciones de los regímenes propios de los servidores públicos

A continuación, presentamos el cuadro comparativo entre la propuesta original del Gobierno y la Reforma aprobada por el Congreso Nacional, las propuestas de la Enmienda Paralela, como también comentarios técnicos respecto del texto ahora aprobado.

Ítem	*Propuesta original gobierno*	*Aprobación Congreso*	*Enmienda paralela*	*Comentarios técnicos*
Tipo de Régimen para los Servidores Públicos	Permanece el Régimen Propio para Servidores Públicos (RPPS) y Régimen General (INSS) para la iniciativa privada.	Permanece el Régimen Propio para Servidores Públicos (RPPS) y Régimen General (INSS) para la iniciativa privada	Participación paritaria de los representantes de los 3 Poderes y del Ministerio Público en la gestión del Régimen	Se esperaba una mayor perecuación de criterios, ya fuese manteniendo los dos Regímenes Separados, o bien la unificación de los Regímenes General y Propio para los Servidores que ingresaren después de la Reforma.
Techo de Beneficio: para los Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma	Techo actual de R$1.869 pasará a R$2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos	Techo actual de R$1.869 pasará a R$2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos, sólo para los nuevos Servidores que ingresen en el Servicio Público; los Servidores actuales permanecen destechados.	—	El nuevo Techo propuesto abarcará cerca del 90% de los trabajadores de la iniciativa privada y de los Servidores Públicos nuevos y actuales. El ajuste tiene la finalidad de recomponer el Techo que correspondía a 10 salarios mínimos en el año de 1998 (Reforma / Enmienda 20), y hoy, a 7,8 salarios mínimos. La recomposición significará: Inmediato (aumento de la receta): aumento de recaudación del Gobierno, solamente para la contribución de los trabajadores, una vez que la contribución de la empresa ya es del 20% incidente sobre el total de salarios destechado; medio plazo (aumento de gasto): aumento del valor del beneficio de jubilación proporcional al número de meses que el asegurado aportare sobre el nuevo techo hasta la jubilación.

Ítem	*Propuesta original gobierno*	*Aprobación Congreso*	*Enmienda paralela*	*Comentarios técnicos*
Instituir la Previsión Complementaria para los Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma	→ Facultativa, solamente para los nuevos Servidores Públicos que ingresen después de la Reforma, con contribución para parcela del salario superior al Techo. → Previsión Complementaria cerrada privada (fondos de pensión).	→ Facultativa, solamente para los nuevos Servidores Públicos que ingresen después de la Reforma, con contribución para parcela del salario superior al Techo → Previsión Complementaria cerrada pública.	—	→ De acuerdo con el esperado: homogeneización de reglas entre los Regímenes General y Propio para la prevención complementaria, excepto la naturaleza de prevención privada pública, se esperaba naturaleza privada a ejemplo de las demás entidades cerradas para los trabajadores de la iniciativa privada.
Tipo de Plan Previsión Complementaria: Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma.	→ El tipo de plan será definido por cada Ente Federal, Estatal o Municipal; podrá ser de Contribución Definida, Beneficio Definido o Mixto.	→ Solamente plan de Contribución Definida (capitalización individual) y contribuciones del Estado, sólo para salarios por sobre el Techo.	—	→ Opción positiva, pues los planes de Beneficio Definido están sujetos a generar déficit. Los planes de contribución definida puros no tienen este riesgo.

Ítem	*Propuesta original gobierno*	*Aprobación Congreso*	*Enmienda paralela*	*Comentarios técnicos*
Reglas para los Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma.	→ Mismo Techo del INSS (pasando a R$ 2.400,00) y prevención complementaria para parcela del salario superior al Techo. → Edad mínima de 60 años –hombre y 55 años –mujer. → 35 y 30 años de contribución y de servicio efectivo sólo en el Servicio Público.	→ Mismo Techo del INSS (pasando a R$ 2400,00) y prevención complementaria pública para parcela del salario superior al Techo. → Edad mínima de 60 años –hombre y 55 años –mujer. → 35 años de contribución –hombre y 30 años de contribución –mujer.	—	→ Se esperaba la unificación de criterios de los Regímenes para los nuevos Servidores Públicos. → Según estudios del Gobierno, el cálculo con base en la media actualizada traería costes adicionales , una vez que la actualización por índices económicos puede suplantar el último salario; datos los bajos índices de reajustes los salarios de los Servidores son inferiores en general a los índices económicos. → No será adoptado el Factor De la Seguridad Social, mas, en contrapartida, la edad exigida ya es de 60-55 años, lo que sustituye, en parte, el efecto del Factor.

Ítem	*Propuesta original gobierno*	*Aprobación Congreso*	*Enmienda paralela*	*Comentarios técnicos*
Reglas de Transición para los Servidores Públicos Actuales	→ Jubilación Integral igual al último salario destechado: → 60 años y 35 años contribución hombre y 55 años y 30 años contribución mujer, siendo todo el tiempo de contribución ejercido en la función pública. → Jubilación Proporcional: Jubilación antes de los 60 o 55 años, reducción del 5% en el valor del beneficio a cada año anticipado, hasta el límite del 35%, o sea, con el equivalente a 65% del último salario si salen con las edades de 48 años y 53 años	→ Jubilación Integral igual al último salario destechado: → 60 años y 35 años contribución hombre y 55 años y 30 años contribución mujer, y mínimo de 20 años de Servicio Público y 10 años de efectivo ejercicio en el cargo en el que se dará la jubilación. → Jubilación Proporcional: → Jubilación antes de los 60 o 55 años, reducción del 3,5% en los próximos dos años. → Desde 2006: → Jubilación proporcional: reducción del 5% valor del beneficio a cada año anticipado, hasta el límite del 35%; → cálculo de la jubilación integral o proporcional efectuado sobre la media de los últimos salarios y no más igual al último salario. → Abono de permanencia para quien continuare en actividad, mismo después de haber cumplido los requisitos para jubilarse: se pusieron exentos de la contribución del 11%, hasta los 70 años de edad, cuando ocurra la jubilación ~~compulsiva~~.	→ Jubilación Integral igual al último salario destechado: → Sin límite de edad, 35 años contribución hombre, 30 años contribución mujer, y mínimo de 25 años de Servicio Público, 15 años de efectivo ejercicio y 5 años en el cargo en el que se dará la jubilación. → A cada año en la actividad que sobrepasa los 30 o 35 años, reducción de 1 año con relación a la edad de 55 o 60 años para mujer y hombre respectivamente.	→ Con la elevación de la edad mínima de 48 a 55 (mujer) y 53 a 60 (hombre), pago del último salario desde las nuevas edades, y la creación de reductores para las jubilaciones anticipadas, posterga el flujo de los gastos, sin el coste de la TRANSICIÓN y sin pérdida de recetas y aumento de gastos. → Otras reglas de transición analizadas sólo pasarían a tener efecto fiscal positivo desde 2027, y ocasionando en un primer momento reducción de recetas y aumento de gastos para el Gobierno.

Ítem	*Propuesta original gobierno*	*Aprobación Congreso*	*Enmienda paralela*	*Comentarios técnicos*
Instituir la Contribución para Jubilados y Pensionistas Actuales	→ Alícuota del 11% para todos los Servidores jubilados y pensionistas, incidente solamente sobre la parcela del beneficio arriba del valor de exención del impuesto de renta de persona física, actualmente de R$1.058,00.	→ Alícuota del 11% para todos los Servidores jubilados y pensionistas actuales: → incidente sobre la parcela del beneficio arriba de R$ 1.200,00 para los Servidores de los Estados; → incidente sobre la parcela del beneficio arriba de R$ 1.440,00 para los Servidores Federales.	→ Permite que los Estados y Municipios tengan una Alícuota de contribución inferior al 11%, fijada para los Servidores Federales. → Sin contribución para los jubilados y pensionistas discapacitados	→ El límite de la exención fue un punto muy negociado entre Congreso y Gobierno, para reducir los efectos para pensionistas y jubilados que reciben beneficios de menor valor. Reajuste de los beneficios de los actuales y futuros jubilados y pensionistas.
Reajuste de los beneficios de los actuales y futuros jubilados y pensionistas	→ Acabar con la paridad y sustituir por un indicador económico para los actuales y futuros jubilados y pensionistas .	→ Mantenida la paridad de reajuste apenas para los actuales jubilados y pensionistas: mismo índice de reajuste de los salarios de los activos → Futuros desde la Reforma, incluso para los actuales Servidores en actividad: paridad parcial, aplicada solamente sobre el salario base, sin adicionales y gratificaciones.	—	→ La adopción de un indicador económico debía ser para todos, por lo menos para los beneficios concedidos desde la Reforma, manteniendo la paridad apenas para los actuales jubilados y pensionistas . → Podrá todavía sufrir modificaciones con la Enmienda Paralela.

Ítem	*Propuesta original gobierno*	*Aprobación Congreso*	*Enmienda paralela*	*Comentarios técnicos*
Pensión por muerte (actualmente y futuras).	→ Aplicación de reductor del 50% sobre todo el valor de las pensiones. → Podrá ser aún menor en el caso de pensionistas más jóvenes, que deberán tener un porcentual menor.	→Aplicación de reductor del 30% sobre la parcela arriba de R$ 2.400,00 para las pensiones concedidas desde la Reforma.	—	→ El Congreso preservó el derecho adquirido de los actuales pensionistas y eliminó el reductor para beneficios hasta R$ 2.400,00.
Servidores Públicos Militares.	→ Mantener el régimen propio con alteraciones en las pensiones de los beneficiarios y eliminación de beneficios vitalicios para hijas y discutidos porcentuales de contribución de los activos y jubilados.	→ Mantener el Régimen especial con alteraciones.	—	→ Actualmente, cerca del 37% de los gastos federales con jubilaciones y pensiones son con los militares, representando un gasto de R$ 11,7 mil millones por año. → Los militares pagan un 11% sobre su vencimiento, como los demás servidores, pero sólo el 7,5% de la contribución se destina a la financiación de la Seguridad.

Ítem	*Propuesta original gobierno*	*Aprobación Congreso*	*Enmienda paralela*	*Comentarios técnicos*
Instituir Límite para las jubilaciones de los Servidores Actuales.	→ Valor máximo previsto es el salario del Ministro del Supremo Tribunal Federal: → Techo actual de R$ 17.170,00 → Establecer subtecho para los Estados del 75% del Techo actual.	→ Para los que ya están en el sistema: Techo de R$ 17.170,00 (servidores federales) → Establecer 3 subtechos para cada uno de los 3 poderes : - Ejecutivo (salario del Gobernador) - Legislativo (salario del diputado estadual) - Judicial (salario del desembargador) - Ministerio Público Estadual y Defensor Público: subtecho equivalente al salario del ministro del Supremo Tribunal Federal.	—	→ Será objeto de Enmienda Paralela.
Cambios en el Régimen General para Trabajadores de la Iniciativa Privada.	→ Techo actual de R$ 1.869,32 pasará a R$ 2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos.	→ Techo actual de R$ 1.869,32 pasará a R$ 2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos.	—	Este fue el único cambio para los trabajadores de la iniciativa privada: - Aumento inmediato de recetas de seguridad para el Gobierno.

8. Consideraciones Finales: Sobre la Reforma del Régimen Propio de los Servidores Públicos

El saldo final es expresivo. Se reducirán los gastos con las jubilaciones de los hoy agentes públicos civiles y las diferencias de tratamiento con los asegurados del INSS.

De acuerdo a los datos divulgados por el Ministerio de la Previsión Social, sin considerar los efectos de la Enmienda Paralela, la economía traída a la Unión por la reforma será de aproximadamente R$ 47 mil millones en 20 años, si todos los servidores con derechos adquiridos por las actuales reglas piden su jubilación. El número puede llegar a R$ 49 mil millones, si apenas la mitad de estos empleados públicos pide la jubilación. Según la estimativa del Tesoro Nacional, la economía de los Estados puede variar de R$ 10 mil millones a R$ 15 mil millones, también en 20 años. Tales números aún serán objeto de mejor evaluación por el Ministerio de la Previsión Social, después del cierre del año de 2003.

La reforma de la Seguridad aprobada contiene importantes perfeccionamientos con relación a la situación actual del sistema de la SS y consolidación del modelo brasileño de protección social, de los cuales evidenciamos aquellos que vienen siendo apuntados por diversos Institutos, Consultorías y Profesionales especializados en la materia:

Impacto fiscal: La reforma reducirá el déficit de la SS, principalmente en función del aumento de la edad mínima para la jubilación de los empleados públicos, de la institución de la contribución para los jubilados y pensionistas y del reductor del valor de las futuras pensiones;

Techo moralizador: El texto constitucional define el techo para los vencimientos de los funcionarios federales y los subtechos para los funcionarios de los gobiernos provincial y municipal. De acuerdo con el artículo 17 de las Disposiciones Transitorias de nuestra Constitución, una vez establecidos los techos y los subtechos, inmediatamente los vencimientos arriba de esos valores serán reducidos. El mismo dispositivo constitucional establece que no podrá ser alegado derecho adquirido en este caso. El impacto fiscal de los techos y subtechos no es grande. *Pero el efecto moral es considerable*.

Fortalecimiento de la Previsión Complementaria: Los que ingresen en el servicio público después de la promulgación de la reforma tendrán un sistema de jubilación diferente del actual, con valor máxi-

mo de los beneficios de R$ 2.400 y seguridad complementaria para beneficios por sobre este tope.

Término de concesión de jubilaciones integrales y paridad para los nuevos Servidores Públicos: no habrá más jubilaciones integrales ni paridad entre beneficios de los inactivos y vencimientos de los activos. Para beneficios mayores, tendrán planes de previsión complementaria, del tipo contribución definida. En estos planes, el valor de jubilación no es garantizado y depende del monto acumulado de las contribuciones recogidas durante el período activo. Por definición, el plan de contribución definida es equilibrado financieramente.

Pocos cambios en el Régimen General: Para los asegurados de la iniciativa privada no habrá alteraciones. Sólo la elevación del techo de los actuales R$ 1.869 a R$ 2.400 (aumenta de inmediato las recetas de previsión). Para los (pocos) que ganan más de R$1.869, la contribución aumentará un poco, y cuando se jubilen, recibirán un beneficio algo mayor. Para la mayoría de los asegurados, que ganan menos que el techo actual, nada cambia.

Pese a las divergencias técnicas y políticas respecto a los efectos de las Reformas del tramo 1998 a 2003, considerando su historia y el contexto político, social y económico brasileño, la frase siguiente reflexiona acerca de un acuerdo entre los especialistas de la materia: "No es poco. Ninguna tentativa de Reforma de la SS Brasileña consiguió tanto, en tan poco tiempo".

El Mayor Desafío

Con las Reformas de los Regímenes General y Propios ocurridas de 1998 a 2003, la SS brasileña persigue el equilibrio financiero-actuarial, a lo largo del tiempo.

Concluida esta fase, el Gobierno tiene un desafío mayor: la inclusión social de cerca del 60% de la población que se encuentra excluida del sistema de la SS brasileña.

Bibliografía

ABRAPP – Associação Brasileira das Entidades Fechadas da Previdência Privada. *Coletânea das Principais Leis, Decretos,*

Normas e Atos Relativos às EFPPs. São Paulo: ABRAPP, 2ª. Ed, p. 83-84, 1996.

ABRAPP. Associação Brasileira das Entidades Fechadas da Previdência Privada. *Revista ABRAPP*. n. 269, p. 10 setembro / outubro, 2001.

ABRAPP. Associação Brasileira das Entidades Fechadas da Previdência Privada. *Revista ABRAPP*. n. 270, p. 30-34, novembro / dezembro, 2001

Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Seminário Regional Sobre Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília: MPAS, 2001.

Brasil. *Lei complementar* Nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

Brasil. *Decreto Nº 4.206*, de 23 de abril de 2002. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar no Âmbito das Entidades Fechadas.

Brasil - Ministério da Previdência e Assistência Social. Livro Branco da previdência social – Brasília: MPAS, 2002, 1v.

Fernandes, M.B.C. (2002). "Aspectos tangibles y no tangibles de una transición de planes de beneficios en una entidad cerrada de previsión complementaria; La experiencia brasileña del Fondo de Pensión de la Siderurgia", USIMINAS. 2002, 53f. tese (Mestrado) Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

Frischtak, Ricardo M. *Portabilidade*. UFRJ, s.d.

Investidor Institucional. *Revista Quinzenal sobre Fundos de Pensão e Administração de Recursos de Terceiros*. Ano 6, ed. 109, p. 12-14, 20-22, 2001.

Martinez, Wladmir Novaes (1999). *Reforma de Previdência Social: Comentários à Emenda Constitucional n. 20/98*. São Paulo: LTr, p. 63-64, 124-133, 221-222, 227-230.

Oliveira, F.E.B Avaliação da reforma da previdência e suas perspectivas. In: Seminário desafios da previdência, 2002, Rio de Janeiro. Brasília; MPAS, 2002.

Pieters,D. (2002). "Las Reformas de los Sistemas de Seguridad Social en Europa frente a las dificultades económicas. Seguridad Social. Configuración y Desarrollo Internacional", Madrid: OISS, 1v.

Pinheiro, V.C (2002). "Unificação de regimes de previdência:

experiência internacional". *Revista ABRAPP*, São Paulo , v. 21, nº 279, p. 21-24.
Previdência Social - Ministério da Previdência e Assistência Social. *Boletim de Previdência Complementar*. Brasília: Secretaria de Previdência Complementar, v. 1, n. 12, setembro / outubro, 2001.
Previdência Social – Ministério da Previdência e Assistência Social. *Boletim de Previdência Complementar*. Brasília: Secretaria de Previdência Complementar, v. 1, n. 13, novembro / dezembro, 2001.
Rabelo, Flavio Marcílio (2000). O *Potencial de Crescimento da Previdência Complementar no Brasil*. Vitória, Mímeo.
Rabelo, Flavio Marcílio (2002). *Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos*. Brasília: MPAS; SPS.
Revista de Previdência Funcional. n. 1, p. 44-61, setembro, 2001.
Revista de Previdência Funcional. Ano II, n. 2, janeiro, 2002.
Robles, J.A.P. (2002). "Seguridad Social. Configuración y Desarrollo Internacional", Madrid: OISS, 1v.
Seguridade. *ICSS Instituto Cultural de Seguridade Social*. Ano I, 2ª. Ed, Nº I, s.d.
Seguridade. *ICSS Instituto Cultural de Seguridade Social*. Ano II, n. 3, p. 17-18, 53-56, s.d.
Soares, C.R. (2003). *Sugestões de estratégias a serem incorporadas na reforma da previdência dos Servidores Públicos,* Belo Horizonte fevereiro.
Towers Perrin, Forster & Crosby Ltda. (1995). *A Previdência Privada em Tempo de Mudanças*. Rio de Janeiro, Mímeo.
22º. Congresso Brasileiro dos Fundos de Pensão. *Revista do Congresso*. Vitória: ABRAPP, p. 72-106, 2001.

FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Gina Magnolia Riaño Barón*

I. Antecedentes

En materia de protección social en Colombia, antes de la expedición de la Constitución política de 1991, la seguridad social era más bien un sistema de seguro social administrado por el Instituto Colombiano de Seguro Social (ICSS); había un sistema de asistencia pública de salud y un sistema privado de prestación de servicios de salud. El sistema de seguro social estaba referido a los trabajadores del sector privado financiado con aportaciones de la nómina y para los trabajadores del sector público a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL). Los trabajadores públicos aportaban menos que los trabajadores privados, un 5%, y ese aporte sólo se destinaba a financiar la prestación de los servicios de salud, por lo que nunca se hicieron reservas para cubrir las pensiones de los trabajadores públicos del nivel nacional. Este esquema se repitió a nivel territorial y no había departamento que no contara con una Caja de Previsión Departamental, y en muchos casos Municipal, llegando a contar el país con más de 1.000 Cajas de Previsión Social desde donde se prestaban servicios de salud a los trabajadores públicos y se reconocían y pagaban prestaciones sociales distintas de la pensión, pero no se conformaban las reservas para el pago futuro de sus pensiones.

* Abogada, ex Ministra de Trabajo de Colombia, Directora Regional de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para el Área Andina, Docente Pontificia Universidad Católica de Colombia.

El sistema de asistencia social se prestaba a través de tres niveles de atención, con muy baja cobertura. Prácticamente sólo atendía a la población de menores ingresos, y la otra parte de la población estaba protegida por el Seguro Social, siempre que tuvieran un trabajo asalariado.

El sistema de Cajas de Compensación Familiar prestaba servicios complementarios de seguridad social como subsidios monetarios, salud, educación, nutrición, mercadeo social, recreación y vivienda dirigidos a la población trabajadora.

Para la protección de la familia y el menor el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) se encargaba de temas como la filiación, la paternidad natural, la adopción, nutrición a través de los hogares infantiles y restaurantes comunitarios.

Para prestar asistencia social a zonas afectadas por el conflicto armado existía el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación), dirigido a superar la marginación de estos grupos de población a través del fortalecimiento a la democracia participativa, la descentralización y la promoción del desarrollo rural que comportaba el acceso a los servicios básicos.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se fortalece la política social, se crea un sistema integral de seguridad social, se fortalecen los programas sociales y se crean otros como la Red de Solidaridad Social, como un instrumento de acción de política social con el fin de articular los esfuerzos de las entidades públicas encargadas de la provisión de los servicios a la población más vulnerable.

La ley 100/93 creó el sistema integral de seguridad social aplicable a toda la población. Sin embargo, dejó exceptuados colectivos de trabajadores importantes del sector público, como los docentes públicos, los Congresistas y los Magistrados de las altas cortes por homologación, los trabajadores de ECOPETROL y de otras empresas estatales con convenciones colectivas vigentes, las FFMM, la Policía Nacional y el Presidente de la República, quienes representan una minoría frente al conjunto de los trabajadores colombianos.

Por otra parte, el país ha experimentado cambios demográficos económicos, sociales y laborales; el sistema no es solidario ni equitativo si tenemos en cuenta que el sistema pensional sólo protege a 2 de cada 10 colombianos en edad de jubilarse; el sistema de salud no ha logrado una cobertura universal y la población desempleada no puede acceder a subsidios de desempleo; y una gran mayoría de la población desocupada no accede tampoco a los programas de formación para el empleo.

El sistema de seguridad creado comporta los subsistemas de salud pensiones, riesgos profesionales y de servicios sociales que no han tenido ningún desarrollo práctico por la falta de fondos para hacerlo y la ausencia de un ente responsable de su gestión.

Colombia, el 30 de junio de 2003, cuenta con una población de 44.583.575 de habitantes, una población económicamente activa de 19.932.066, una población ocupada de 17.096.466 y una población desempleada que asciende a los 2.835.600; a su vez, una informalidad del 60% y una tasa de subempleo del 33%, conforme al mapa laboral colombiano.

Esta realidad impone repensar el sistema de seguridad social tradicional, para complementarlo con una estrategia de aseguramiento que permita cubrir a la población más vulnerable de nuevos riesgos sociales.

El sistema de protección social debe incorporar una reforma al sistema pensional, un sistema de protección para el desempleado, un subsidio al empleo, un subsidio al desempleo y un programa de protección de ingresos mínimos, focalizando estos programas en la población más vulnerable del país.

II. Marco conceptual

Se plantea a continuación, además de las definiciones o conceptos de Seguridad Social, una versión tradicional de Protección Social, una de combinación de diferentes estrategias de manejo de riesgo y otra de manejo social de riesgo (MSR).

A. Conceptos de protección social

Tradicionalmente se ha entendido que la Protección Social es "un grupo de subsectores, integrado por varios subsistemas pensiones, mercados de trabajo y redes de seguridad o asistencia social"[1], concepto éste que ha evolucionado dando paso a una definición más amplia al considerarla "como las intervenciones públicas (i) para ayudar

[1] Instituto del Banco Mundial, Promoción del saber y la educación para un mundo mejor, "Protección de los vulnerables: el diseño e implementación de redes de Protección Social efectivas", Curso de Educación a Distancia 9 de octubre-20 de noviembre de 2001.

a los individuos, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo y (ii) para brindar respaldo a los pobres."[2]

¿Cuál es la justificación de este cambio de concepto? ¿Qué ventajas apareja el mismo? Desde la percepción tradicional, la Protección Social debe captar a quienes caen en una profunda pobreza para evitar la indigencia, mientras que la construcción conceptual actual presenta un carácter pro-activo, ya que se considera a la Protección Social como una red para captar a la gente y capacitar a los pobres para una vida productiva.

El actual concepto de Protección Social encuentra justificación en que ataca las causas de la pobreza y no sus síntomas, tiene una función activa en el desarrollo socioeconómico y tiende a invertir en la formación de capital humano y en la reducción de la pobreza.

La Protección Social generalmente se define como "aquellas medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas". De acuerdo con el Banco Mundial, la Protección Social provee programas de seguridad social que se complementan con programas de asistencia social. Tradicionalmente, el concepto ha estado referido a tres áreas de intervención: Mercado Laboral, Previsión Social y Redes de Protección Social.

En la misma línea, Fedesarrollo dice que en la Protección Social intervienen tres elementos: Servicios Sociales Ordinarios (formación de capital humano), Seguridad Social y Asistencia Social, de tal suerte que la Protección Social debe responder a la formación de capital humano necesario para superar la pobreza.

Entre las deficiencias e inconvenientes de la Protección Social como se concibe tradicionalmente, se pueden encontrar las siguientes:[3]

– Énfasis en la intervención del Estado.
– Prioridad en los costos y gastos netos, prescindiendo de los potenciales aportes al desarrollo.
– Análisis de la Protección Social con base en programas, lo cual impide realizar un "análisis" desde el punto de vista de riesgos, así como reconocer lo que éstos tienen en común.
– Excesivo énfasis en las medidas públicas para proporcionar seguridad de ingresos a las personas, lo cual eleva el gasto público y genera una falta de disposición entre la población a asumir riesgos.

[2] Idem.
[3] Holzmann y Jorgensen (2000).

Todos los gobiernos han diseñado e implementado políticas de seguridad social con el fin de contrarrestar los efectos que la problemática nacional genera en la población más vulnerable, lo cual ha generado que organismos internacionales hayan venido promoviendo en varios países la idea de mecanismos de manejo de riesgo, representados en programas o en redes de Protección Social, con el fin de prevenir, mitigar o superar los efectos de los riesgos en aquellos grupos más vulnerables que pueden verse mayormente afectados durante las crisis.

A partir de la revisión de algunas experiencias internacionales, es posible establecer elementos comunes como: identificación de los principales riesgos que afectan los grupos más vulnerables de la población, identificación de las intervenciones ex-ante para atender dichas poblaciones y presentación de alternativas (modificaciones a programas existentes, nuevos programas, redes de Protección Social, medidas fuera del ámbito de la Protección Social, entre otras). Del mismo modo, en casos como Indonesia y Argentina, se utiliza el enfoque del Manejo Social del Riesgo al plantearse propuestas enfocadas a las estrategias de prevención, mitigación y superación de riesgos.

III. Justificación del sistema de protección social

A. Protección Social y Crisis

En primer lugar nos debemos preguntar, ¿qué son las crisis? En términos netamente económicos, las crisis pueden entenderse como períodos de caída sostenida en la producción de un país. De acuerdo con la teoría, todo ciclo económico tiene una fase de expansión y una de contracción; en ese sentido, las crisis económicas son inevitables,[4] aunque sus causas, tiempos de duración e impactos pueden variar.

Si analizamos, por ejemplo, la serie del PIB de Colombia en los últimos 50 años, es claro cómo en las cinco crisis que tuvo que soportar el país, desde 1950 hasta la actualidad, hay una relación directa entre el momento en que cae el PIB y algunas variables macro y

[4] A partir de un ciclo de referencia, según criterios predeterminados, Burns y Mitchel (1946) sugirieron la existencia de cuatro fases, que se suceden inevitablemente: prosperidad, crisis, depresión y recuperación.

microeconómicas, tales como el consumo de los hogares, el consumo del gobierno, la formación bruta de capital fijo, los ingresos corrientes de la Nación, las importaciones, las exportaciones, el ahorro total, el ahorro privado, el ahorro público, las matrículas en educación preescolar, primaria, secundaria y superior, los años promedio de educación de la población, el déficit del sector público no financiero, el índice de precios al consumidor, el índice de precios al productor, la tasa de cambio real y la tasa de desempleo.

Lo dicho significa, concretamente, que en períodos de crisis del PIB, se presenta un aumento del desempleo, una disminución de la demanda agregada (representada en su principal componente: el consumo de los hogares) y, consecuentemente, una caída de los ingresos corrientes de la nación.

En efecto, las crisis económicas exponen a la población a innumerables riesgos, tales como la pérdida de empleo, lo cual acarrea como consecuencia la caída en los ingresos, el consumo y el bienestar de la población. Sin embargo, los tipos de riesgos y la manera como la población los enfrenta, varían en función de las características de la crisis y del nivel de ingresos de los hogares.

Si las crisis económicas son de las denominadas *moderadas,* la población suele recurrir a sus activos para compensar la caída en los ingresos; sin embargo, si la crisis es de las *agudas*, los riesgos incluyen no sólo la reducción de las inversiones en capital humano, sino también –lo que es más grave– la desacumulación de éste por la vía de deserción escolar y menor atención en salud, sin olvidar que las consecuencias de la desacumulación de capital humano son irreversibles.[5]

En cuanto al nivel de ingresos de los hogares, hay evidencia de que las crisis moderadas en Latinoamérica han afectado principalmente a la población más rica, mientras que las crisis prolongadas y profundas han producido un efecto mayor en los hogares más pobres;[6] esto se justifica por el tipo de activos que poseen unos y otros. En el caso de la población de menores ingresos, su principal activo es su capacidad para trabajar,[7]

[5] De Ferranti et al. (2000). "Hacia la Seguridad Económica en la Era de la Globalización", Estudios del Banco Mundial sobre América Latina, Puntos de Vista, Washington DC, Banco Mundial.

[6] Idem.

[7] Leibovich J. y J. Núñez (1999). "Los activos y recursos de la población pobre en Colombia", Documento CEDE 99-01.

por ello, en crisis no muy severas, es probable que los pobres trabajen más horas y sólo si es necesario, recurran a otros de sus activos de manera transitoria. Por su parte, los grupos de mayores ingresos suelen acudir directamente a sus ahorros y a otro tipos de activos físicos.

Ahora bien, en el caso de crisis agudas, en cambio, toda la población laboralmente activa se encuentra en posibilidad de perder el empleo, pero para los grupos de menores ingresos la situación se agrava, pues su principal fuente de ingresos proviene del empleo que pueda poseer, por lo cual, su pérdida ocasiona una caída dramática en los ingresos del hogar. En esta situación, y dada la escasez de recursos de esos hogares, las consecuencias por la pérdida del empleo del Jefe de Hogar pueden llegar hasta el retiro de los hijos del sistema escolar, ya sea porque no es posible continuar costeando sus estudios o el transporte o, más grave aún, porque para aumentar las fuentes de ingreso se utilice la participación de esos niños y jóvenes en el mercado laboral informal.

Adicionalmente, la crisis también puede forzar a la población de bajos recursos no sólo a disminuir sus gastos en consumo y en otros servicios sociales como salud, sino llegar al extremo de prescindir de ellos. La población de mayores ingresos, por su parte, tiene la posibilidad de enfrentar la pérdida de empleo mediante una amplia gama de activos (ahorro, tierra, vivienda, entre otros) que pueden hacer efectivos en épocas de crisis profundas.

En conclusión, los riesgos, y por tanto, la vulnerabilidad de la población frente a las crisis, varían en función de las características de la crisis y de los ingresos –y asociado a ellos el nivel de activos– que poseen los hogares *antes* del período recesivo.[8]

Todo lo dicho se ha visto reflejado en el caso colombiano. En efecto, el estudio realizado por el Gobierno del Presidente Cesar Gaviria, efectuado a partir de los resultados de la Encuesta Social de Fedesarrollo, mostró que la última crisis de la economía afectó a to-

[8] El Informe de Desarrollo Humano para Colombia de Misión Social y PNUD, 2001, indica que "la vulnerabilidad está asociada con la cantidad y calidad de los activos que controlan los individuos, familias o grupos en el momento de enfrentar las situaciones críticas. Es decir, se refiere a los recursos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan".

dos los hogares de las cuatro ciudades principales del país y en mayor medida a los más pobres.[9] Eso se explica, en la medida en que "la población pobre tiene menos mecanismos de protección frente a los riesgos de las crisis: trabaja en sectores más volátiles, está altamente concentrada en el sector informal, tiene baja calificación, escasos activos, mínimos –o nulos– niveles de ahorro y reducido acceso al crédito. Los resultados de ese estudio confirman la mayor vulnerabilidad de la población pobre en la más reciente crisis del país.[10]

Frente a esta realidad, el gobierno colombiano consideró que la creación de un Sistema Social de Riesgo contribuiría a reducir esa vulnerabilidad, pues, como lo señala el Banco Mundial, un mecanismo de ese tipo representa "una manera de asegurar que las crisis no comprometan el desarrollo humano, de manera que se mantengan las inversiones de los hogares en salud y educación, que son cruciales para el crecimiento futuro, y que los pobres no expongan el capital físico y social de los cuales dependen su productividad presente y futura".

Si a ello se le suma el contexto mundial, en el cual la globalización económica ha generado un nuevo reto para la economía mundial, quel es el de enfrentar la mayor volatilidad en el empleo, el ingreso, el consumo y el consiguiente aumento de la vulnerabilidad que afecta cada vez a mayores grupos poblacionales,[11] la creación de un sistema de este tipo se justifica y hace necesario el diseño de estrategias cuyo fin sea reducir la vulnerabilidad ante la inevitable presencia de las crisis.

B. Diagnóstico de la situación

En primer lugar, es necesario explicar suscintamente la situación particular que Colombia viene soportando desde la crisis de finales

[9] Si bien no es posible determinar el grado de reducción de los ingresos y gastos de consumo a partir de la encuesta, su módulo especial sobre riesgos personales y familiares con la inclusión de preguntas acerca de la ocurrencia del desempleo y otras eventualidades, así como sobre la posesión de activos, permite una aproximación al tema de la vulnerabilidad de la población a raíz de la crisis. De otra parte, aunque la muestra se limita a las cuatro principales ciudades del país, sus resultados son un buen indicativo de lo que ocurre en las grandes zonas urbanas.

[10] Gaviria A. (2000). "¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?". Coyuntura Social N°23, noviembre.

[11] De Ferranti, ob. citada.

de la década de los noventa, la cual aparejó un deterioro de los ingresos promedio de los hogares colombianos. Los resultados de la Encuesta de Hogares muestran que, en términos reales, éstos cayeron un 5% entre 1996, último año del ciclo expansivo previo a la crisis, y el año 2000, siendo los hogares pobres (del primer quintil) los más perjudicados por la situación, teniendo en cuenta que experimentaron disminuciones del 21% en su ingreso promedio, derivadas de una caída sustancial (del 39%) en su principal fuente de recursos, es decir, los salarios.

Esta caída en los ingresos acarreó el aumento de la tasa de desempleo en el país, la cual pasó del 9.6% al 16.6% en el período, llegando a alcanzar el 20.4% en el total de 10 áreas metropolitanas,[12] observándose que los mayores niveles de desocupación se concentran en los jóvenes entre 12 y 24 años, cuya tasa llegó al 30% en el 2000, la población femenina con un 23%, las cabeceras urbanas con un 19% y el quintil de hogares más pobres afectando un 28%.

La disminución de los ingresos de los hogares ocasionó, por otra parte, un aumento de la fuerza laboral en el período del 18.9%, por encima del crecimiento de la población en edad de trabajar que representa un 8.7%, lo cual muestra el ingreso en el mercado laboral de parte de población inactiva, representada principalmente por mujeres y jóvenes que han abandonado sus estudios. El crecimiento de la oferta de trabajo fue superior en los quintiles de ingresos más bajos, lo cual nos confirma que, ante la crisis, estos hogares recurren a su principal activo, esto es, su fuerza laboral, pero con la salvedad de que en estos casos se recurre a la capacidad laboral de otros integrantes del hogar distintos del jefe de Familia.

Del análisis de esta información, y específicamente de lo referenciado a la asistencia escolar, surge que parte del aumento en la participación laboral de los hogares de menores ingresos se generó por la inserción de jóvenes que debieron suspender sus estudios secundarios. No obstante, el ingreso temprano al mercado laboral sólo permite acentuar la pobreza de esta población, puesto que, por su baja escolaridad, la remuneración de estos jóvenes es significativamente

[12] Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales, CRECE (2001). "Creación del Sistema Social de Riesgo para Colombia", Colombia, Manizales, octubre.

inferior a la del resto, y por haber abandonado su formación, están condenados a percibir salarios más bajos en comparación con los demás.

En resumen, se puede afirmar que la posibilidad de que formen hogares numerosos, con bajos niveles educativos y reducidos ingresos, es muy alta.[13]

Otro fenómeno asociado con la más reciente crisis del país, es el mayor dinamismo en la creación de empleo de las actividades terciarias, que es donde se concentra la informalidad, la cual pasó del 54% en 1996 al 61% en el 2000. Así, mientras que el número de ocupados en el sector formal en las categorías de empleados particulares y del gobierno disminuyó en el período (0.2% y 77.4%, respectivamente), la cantidad de trabajadores por cuenta propia y de patrones aumentó en 37% y 62%.

Los más afectados por la pérdida de empleos del sector formal en la crisis fueron los hogares del primer quintil –cuya ocupación en el sector bajó en un 45%– y la población entre 12 y 24 años –que experimentó un descenso del 25%, pues todos estos han optado por trabajar en empleos de carácter informal.

Consecuentemente, la mayor informalidad de la economía ha reducido las tasas de afiliación a salud, que pasaron del 55% al 47% en el período. En el caso de los ocupados provenientes del primer quintil, la situación es dramática, ya que sólo 19% se encuentran afiliados a salud, mientras que en 1996 la proporción ascendía al 30%. Algo similar ocurre con la población ocupada entre 12 y 24 años y los mayores de 56 años, quienes pasaron de niveles de afiliación del 45% al 35%.

Los indicadores de pobreza, que representan una "síntesis" de los aspectos señalados, revelan un notable aumento de la población pobre en el país, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, durante la última crisis, indicando que el número de hogares pobres, medido por la línea de pobreza, aumentó en 1.6 millones, que corresponden a cerca de 7 millones de personas nuevas en estado de pobreza.

En el área urbana, la población por debajo de la línea de pobreza pasó de representar el 37% del total en 1996 a casi el 52% en el 2000, y en el área rural esa proporción pasó del 71% al 82%, respectivamente. Por su parte, la proporción de población bajo la línea de indigencia creció de manera significativa en la zona urbana, pasando de 7.8% a casi

[13] Misión Social y PNUD, 2001

18%, y en la zona rural de 35.5% a 45.3%. Pero si vemos la evolución del NBI, la situación es a la inversa, ya que se deterioró mucho más en la zona rural, pasando del 47.8% al 54.9%, mientras que en la urbana pasó del 12.8% al 13.4%. De este análisis, se puede extraer que el aumento de la pobreza por la vía de reducción de los ingresos fue más profundo en las cabeceras, indicando que los hogares urbanos fueron los más perjudicados en el último ciclo recesivo de la economía.

Si bien la población joven fue la más afectada por la crisis, entre los mayores de 60 años persisten proporciones altas de pobres, llegando a alcanzar el 43.3%, y un 15.4% se consideran indigentes en el 2000, lo que los pone en una situación de indefensión, especialmente si carecen de pensiones y protección familia.[14]

Es importante resaltar que, como se dijo anteriormente y debido a la crisis, se redujo la afiliación al sistema de seguridad social, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado. En el primer caso, el número de afiliados pasó de 16 millones en 1998 a 13.8 millones en el 2000, por lo cual su cobertura cayó del 65.4% al 61.1%; mientras que en el segundo disminuyó de 9.3 millones en 1999 a 8.8 millones en el 2000 pasando la cobertura del 40.6% al 38.9%. Consecuentemente, la cobertura total del sistema se redujo de 60.3% en 1998 a 53.7% en el 2000.

En cuanto a las coberturas de vacunación, un informe elaborado por el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud, señala que han venido cayendo desde 1997, mostrando una caída en el nivel de cobertura, en el caso de las principales cinco vacunas: polio, D.P.T., hepatitis B, sarampión y B.C.G., se redujeron del 92% y 100% en 1996, a tasas entre el 74% y el 89% en 1999. De acuerdo con un artículo de Salud Colombia del año 2000, las razones de esta disminución se encuentran en las dificultades en el proceso de descentralización de los fondos de los programas de salud pública y en la propia crisis fiscal.

En el plano pensional, si bien la ley 100 de 1993 fue un avance para los colombianos en esta rama, hoy en día 8 de cada 10 colombianos con edad para pensionarse, no están cubiertos por el sistema.

La Ley 789, del 27 de diciembre de 2002, define el Sistema de Protección Social y reforma el Sistema General de Pensiones previsto en la

[14] Fedesarrollo (2000). "Editorial", Coyuntura Social N° 23, noviembre.

Ley 100 de 1993: "en el régimen de prima media con prestación definida de manera regresiva, se subsidia, con recursos públicos, entre el 42 y el 72% de cada pensión reconocida actualmente. Quiere esto decir, en cifras del año 1999, que el Gobierno Nacional dedicó 2,04 puntos del PIB (cerca de 4 billones de pesos), para que dos personas de cada diez, con edad superior a la de jubilación, pudieran recibir el subsidio a la pensión.

De seguir la tendencia actual, el Gobierno central debería destinar, en el año 2019, cinco punto cinco (5.5) puntos del PIB para que esa gran minoría siga recibiendo subsidio a su pensión.

La tasa efectiva de cotización tiene un alto grado de regresividad, situación que genera inequidad en el sistema, pues termina subsidiando a personas que tienen una mayor capacidad de pago para realizar aportes voluntarios que les permitan mejorar el monto de la pensión por recibir.

El sistema no es solidario ni equitativo, por la presencia de regímenes especiales y exceptuados que permiten que una gran minoría disfrute de unos derechos pensionales diferentes de los que tiene el resto de la población colombiana."

El sistema pensional tiene un pasivo muy alto que no está financiado, incidiendo en el aumento del déficit fiscal. Actualmente, el pasivo equivale al 206% del PIB del año 2000. Según el modelo DNP pensión (para 2001), el déficit alcanzó en el año 2000 el 192,4% del PIB. El desfinanciamiento existente se cubriría con recursos de la Nación en caso de seguir con las mismas condiciones. En el mundo, la tasa de cotización promedio oscila entre el 18 y el 20% del ingreso. En Colombia es del 13,5%, generando un gran desbalance entre los beneficios que reciben los pensionados y el esfuerzo que realizan para poder obtener su pensión.

Para poder afrontar las obligaciones pensionales ya causadas y el pasivo contingente en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33% del déficit fiscal de la Nación.

Como modo paliativo para la situación crítica, se han efectuado diversos estudios con el fin de crear un sistema de Protección Social para Colombia. A modo de ejemplo se puede citar el estudio efectuado por Fedesarrollo denominado "Hacia una Red de Protección Social para Colombia",[15] en el cual se efectuó un análisis de los distintos pro-

[15] Fedesarrollo (2001), "Hacia una Red de Protección Social para Colombia", Informe presentado al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, junio.

gramas sociales en el país, presentando aspectos a considerar en el diseño de una red de protección social.

De acuerdo con él, la protección al ingreso laboral en Colombia es el más grave vacío existente en el sistema de protección social, en razón de la inexistencia de un seguro de desempleo, el cual era reemplazado por un "débil esquema de autoseguro" basado en un sistema de cesantías mediante ahorro de los trabajadores.

Asimismo, "el gasto social responde muy débilmente ante una crisis debido a la carencia de un buen y complementario componente de protección social. Pero esa carencia se configuró con anterioridad a la crisis actual, y se ha debido a la ausencia de políticas, y a la orientación del gasto con énfasis en educación y salud. Además, los pocos programas existentes son discontinuos y responden más a "políticas accidentales".

Por otra parte, los servicios asistenciales son heterogéneos en la manera como se diseñan, administran y se focalizan, generando diferentes tipos de redistribución del ingreso, y han tendido a ser centralizados, poco flexibles, no transparentes, ineficaces y desarticulados.

Los programas de protección social están reducidos a los que efectúa el ICBF a favor de la niñez, el régimen subsidiado de salud y los subsidios para vivienda social. Esta lista se amplía con los programas de la Red de Apoyo Social; sin embargo, el primero deja un faltante de niños por atender cercano al 75.0%; el segundo cubre el 42.0% de la población estructuralmente pobre y al 42% de los coyunturalmente pobres. La Red de Apoyo Social, por su parte, tiene sólo una duración temporal, y el programa REVIVIR, que otorgaba pensiones asistenciales (en un país con una cobertura en cuanto a pensiones no mayor al 25% de la población), desapareció.

Por otra parte, el Gobierno del Dr. Uribe Velez, al desarrollar la política social, y especialmente en el caso de la lucha contra la pobreza, ilustra los cambios que requieren una modificación de las instituciones, en función del cambio observado en los últimos años en la nación; se estuvo acostumbrando a una visión muy estructural del tema de pobreza, donde los pobres eran identificables y más o menos atacables. En la actualidad, donde hay un flujo y reflujo enorme de la población en pobreza, como ya se ha demostrado en este trabajo, los movimientos estadísticos de identificación y de orientación de políticas hacia esos grupos cambian porque hay desplazamiento, porque la pobreza que se asocia con la pérdida del empleo en cualquier estrato

social es muy grande y tiene connotaciones devastadoras. Entonces, las preguntas que surgen son: en materia de políticas sociales ¿esa visión estructural no debe ser superpuesta, no debe ser impulsada por una visión que tenga una dinámica mucho mayor en la percepción de cómo los colombianos y sus familias caminan a lo largo del ciclo económico y vital? y ¿cómo las instituciones públicas deben prepararse hacia una nueva visión de protección Social?

El tema de seguridad no es sólo de seguridad del patrimonio, ni de la vida, que son problemas importantes para los colombianos, sino que la seguridad tiene una dimensión social y económica más grande y hay que enfrentarla con una institucionalidad nueva. El Sistema de Protección Social en Colombia nace así como respuesta a la búsqueda de un conjunto de políticas que apunten hacia la construcción de un sistema integral de protección social.

C. Bases de la política de protección social para Colombia

El sistema de protección social para Colombia tiene como objeto restablecer la equidad social, a través de la integración de nuevos elementos e instrumentos que, concebidos y ejecutados en forma integral, permiten alcanzar una política más coherente y, por lo tanto, un mejor impacto social que refleje los principios de equidad, solidaridad, responsabilidad financiera y justicia redistributiva.[16]

Como fuera expresado en el apartado donde se desarrolla el marco conceptual de la Protección Social, este sistema así concebido pretende intervenir "ex ante"; ya no ataca los síntomas de la pobreza sino sus causas, y se lo ha pensado como parte del desarrollo socio económico del país, porque es considerado como inversión en la formación del capital humano y por ende como factor de reducción de la pobreza.

Por lo cual, se constituye el Sistema de Protección Social "como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y el trabajo".[17]

[16] Objetivos del Proyecto de Ley Número 56 de 2002, Honorable Senado de la República, Gaceta del Congreso 350.

[17] Artículo 1º de la Ley Número 789 del 27 de diciembre de 2002.

Para alcanzar esta meta, se lo concibió como un sistema integrado de manejo social del riesgo, donde la intervención pública debe estar orientada a asistir ya no sólo a las personas, sino a los hogares y comunidades en el manejo del riesgo, entendiéndose como riesgo a los eventos negativos que amenazan el ingreso y bienestar de los hogares –por ejemplo desempleo, enfermedad, etc–. Por lo cual, la Protección Social es integrada por diversas áreas, relacionadas entre sí, como el mercado laboral, la previsión social y la asistencia social que cuenta como instrumento de gestión con las redes de protección social.

Es importante destacar que los diferentes factores se convierten en riesgos en la medida en que amenacen la supervivencia y el bienestar o la capacidad de producción de los hogares.

Por tanto, el gobierno colombiano consideró que las políticas públicas de este Sistema "se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales, ambientales, sociales (Terrorismo, Conmoción Civil, Violencia Intrafamiliar, Desplazamiento Forzado), económicas (Desempleo, Fracaso Comercial, Crisis Financiera) y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital (Nacimiento, Infancia, Juventud, Vejez y Muerte) y la salud (Enfermedades, lesiones, discapacidad), (…)".[18]

Antes de las modificaciones del sistema, la protección social en Colombia no enfatizaba en la reducción del riesgo, sino que sólo se concentraba en la superación y parcial mitigación, y únicamente para los trabajadores formales.

Por lo expuesto, el propósito del nuevo sistema de Protección Social es que todos los hogares puedan manejar los riesgos que afectan su bienestar y puedan enfrentar las crisis que se les presente, concibiéndose a la Protección Social como un bien público que debe consolidarse desde la sociedad civil y el Estado, conjuntamente.

[18] Artículo 1. Decreto 205 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social, y se dictan otras disposiciones.

IV. Sistema de protección social en Colombia

A. Riesgos sociales protegidos

Es posible hacer una clasificación sencilla de riesgos por diferentes fuentes y tratar de pensar cómo organizarlas, hay riesgos asociados con salud, con el ciclo vital, con fuentes económicas o naturales. Aún al país se le olvida que cada cuatro años podría haber un terremoto y que cada vez que hay un terremoto es necesario arrancar desde el principio. En estos casos siempre hay retraso o se carece de capacidad institucional de atención porque no hay una visión de manejo de riesgo. Por ejemplo, la oficina de desastres debería hacer parte de un enfoque sistémico de riesgos. ¿Por qué no buscar una respuesta articulada de protección social de manera más amplia?[19]

Con esta reflexión, y teniendo en cuenta todo lo analizado a lo largo de este documento, creemos que por una cuestión metodológica es importante determinar concretamente los principales riesgos protegidos por la legislación colombiana a través de la creación del sistema de Protección Social.

Podemos enumerar como principales riesgos sociales protegidos el acceso al empleo, la capacitación, la cobertura de salud, la previsión y seguridad social integral, la protección familiar y los riesgos profesionales, para lo cual se ha avanzado de manera significativa, ya que este sistema debe ir acompañado de un sustento legislativo. De este modo se han efectuado tres reformas fundamentales.

La primera de ellas es la Reforma Laboral y creación del Sistema de Protección Social a través de la Ley 789 del 27 diciembre 2002. Mediante esta reforma se pretende facilitar la contratación ajustando las normas a las necesidades de empleadores y trabajadores, mejorar la productividad y la competitividad, mejorar la empleabilidad a través de la capacitación y la protección social, y proteger al desempleado a través del subsidio al desempleo.

La segunda reforma se refiere al Sistema General de Pensiones, a través de la Ley 797 del 29 enero de 2003, con la cual se busca dotar

[19] Ministerio de Protección Social, "Hacia un sistema de Protección Social para Colombia", recopilación inédita.

al sistema de mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera; así como se espera aumentar la cobertura a 800.000 nuevos afiliados.

En tercer y último lugar se encuentra la reforma al Sistema General de Riesgos Profesionales, con la Ley 776 del 17 diciembre de 2002, cuyo objetivo es ampliar la cobertura e incluir además a los trabajadores informales e independientes, con una mejora en los beneficios y una agilización de los procesos. El fortalecimiento del Sistema de Riesgos es una estrategia de prevención en el trabajo, y se convierte en componente adicional y fundamental de la seguridad social.

El empleo aparece como uno de los principales riesgos sociales a proteger, y dentro de éste es posible identificar dos componentes: el primero de ellos es la estabilidad laboral, relacionada con las condiciones laborales y la protección al trabajador y al desempleado, y el segundo elemento es la generación de empleo. La Protección Social encuentra en el empleo un instrumento redistributivo de primer orden.[20]

B. Estructura organizacional y financiación

Para liderar este nuevo sistema integrado en Colombia, era necesario efectuar una reforma en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de revertir la situación creada por gobiernos anteriores, ya que en los años '60, '70, '80 y '90 diseñaron un conjunto de instituciones de provisión de servicios para la población, con el fin de lograr mayor cobertura, suponiendo que básicamente era un problema de oferta o demanda en períodos estables; pero con la situación actual ya descrita y con el cambio de sistema, estos organismos e instituciones debían ser coordinados por un único generador de políticas.

Así, por medio del artículo 5º de la Ley 790 de 2002, se fusionaron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, creando el Ministerio de Protección Social; y a través del Decreto Número 205 del 3 de febrero del corriente año, se determinaron los objetivos, la estructura orgánica y las funciones de este Ministerio.

El artículo 1º del citado decreto establece que el Ministerio "tendrá como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del sistema de la protección social (…). El sistema de la Protección Social integra en su

[20] Idem anterior.

operación el conjunto de obligaciones; instituciones públicas, privadas y mixtas; normas; procedimientos y recursos públicos y privados destinados a prevenir, mitigar y superar los riesgos que afecten la calidad de vida de la población, e incorpora el Sistema de Bienestar Familiar, el Sistema General de Seguridad Social Integral."

Entre las funciones asignadas, el Ministerio tendrá que formular, dirigir y coordinar la política Social del Gobierno Nacional en las áreas de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo familiar, previsión y Seguridad Social Integral,[21] así como definir las políticas que permitan aplicar los principios de solidaridad, universalidad, eficiencia, unidad e integralidad de los Sistemas de Seguridad Social Integral y Protección Social.[22]

La nueva estructura centra bajo una misma dirección a todos los actores públicos de la Protección Social, a través de la integración del sector administrativo de la Protección Social, formado por el Ministerio, sus entidades adscritas y vinculadas.

Con la creación del Ministerio de la Protección Social se permite un ahorro en varios sentidos como menor burocracia, mayor integración entre las entidades del sector, eliminación de la duplicidad de funciones y mayor control y seguimiento de los recursos estatales. De esta manera, el gobierno hace un esfuerzo en transformar las estructuras estatales en verdaderas herramientas al servicio de la política social. Busca convertirlas en entidades eficientes y focalizadas hacia un solo objetivo común, e integra funciones y recursos fragmentados que generan su mala utilización.

En el decreto de estructura del Ministerio se crearon tres Viceministerios: Técnico, Salud y Bienestar y Relaciones Laborales, a través de los cuales se han fijado varios elementos como políticas prioritarias, la protección a las poblaciones trabajadoras más desprotegidas. Se enfoca en los desempleados, sus familias, las mujeres trabajadoras cabeza de familia de los sectores marginales, los trabajadores rurales, los desplazados, los jóvenes, y muy particularmente la población infantil trabajadora, para quienes es necesario desarrollar toda una estrategia de prevención del trabajo temprano.

Como segundo elemento, la generación de empleo, la Protección Social encuentra en el empleo un instrumento redistributivo de pri-

[21] Artículo 2º apartado 1, Decreto 205 de 2003.
[22] Artículo 2º apartado 2, Decreto 205 de 2003.

mer orden. Frente a este segundo elemento, el Ministerio busca flexibilizar las condiciones para estimular y comprometer al sector privado. Igualmente, promover una amplia cultura y sensibilización sobre la observancia y práctica de los derechos humanos en el mundo del trabajo, apoyando a la Comisión Interinstitucional para los Derechos Humanos de los Trabajadores.

Asimismo, se requiere invertir en la formación de un capital humano preparado para competir, que se integre y fortalezca la cohesión social tan amenazada en nuestro país; pero en igual medida fortalecer la capacidad del aparato productivo de absorción de la mano de obra, que deambula en busca de una oportunidad de trabajo que le garantice el acceso a ingresos vitales para su subsistencia y la de sus familias.

En relación con la Salud, el objetivo es asumir la política pública en una visión mas allá de los hospitales. En este sentido, se plantea el fortalecimiento de la prevención, y se incluye la acción de instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, frente a la nutrición de los menores y las respuestas de las familias al tema, además del diseño de estrategias para ampliar las coberturas y proteger a la población contra los riesgos idiosincrásicos que inciden en la salud y calidad de vida.

Como metas en el sector salud, se encuentran el alcance de la cobertura universal en el aseguramiento, la consecución de coberturas útiles de vacunación y mayores logros en atención materno infantil, así como garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En materia de Salud Pública, vale la pena destacar el lanzamiento, en abril de 2003, de la Política de Salud Sexual y Reproductiva.

Liderar una política farmacéutica; continuar con la reestructuración de los hospitales públicos; desarrollar e implementar la política de prestación de servicios públicos para establecer estándares de atención de calidad eficientes; la actualización y modernización de los sistemas de información de las diferentes Empresas Sociales del Estado, y en general de las bases de datos del Sistema de Seguridad Social en Salud, son entre otros los retos a los que actualmente se enfrenta el Ministerio.[23]

[23] Ministerio de Protección Social, "Hacia un sistema de Protección Social en Colombia", Recopilación Inédita.

Por último, la ley establece que este nuevo sistema se financie con "recursos del presupuesto nacional, de las contribuciones parafiscales, de las participaciones territoriales y de las contribuciones de la población. Para el Período 2003-2006 el Gobierno Nacional, de acuerdo con los recaudos de la reforma tributaria del año 2002, incorporará en el proyecto de presupuesto apropiaciones de recursos por un equivalente al 0.5% del PIB".

Los primeros resultados del proceso de reorganización interna del Ministerio han demostrado que el modelo es viable, aunque falta mucho camino por recorrer, entre otras, la conciencia institucional y el sentido de pertenencia que deben asumir los funcionarios procedentes de los dos anteriores Ministerios: Salud y Trabajo; por lo tanto, es muy prematuro para emitir un juicio sobre los efectos del nuevo Ministerio.

Conclusiones

- La economía colombiana, al igual que la de otros países latinoamericanos, se desenvolvió en un entorno internacional particularmente desfavorable debido principalmente a la caída de los términos de intercambio, la reducción de la demanda mundial, el menor acceso al crédito externo, la disminución de la inversión extranjera y las crisis económicas y políticas de algunos países de la región.
- Como consecuencia de estos fenómenos de la economía y de reformas políticas y sociales, la población colombiana esta más expuesta a sufrir el impacto de las crisis, que son cada vez más frecuentes. Por ello se requiere generar nuevos instrumentos de política pública que permitan atender a los más afectados por las crisis.
- El sistema de protección social como política pública está concebido como un conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades con el propósito de contribuir a mejorar su manejo del riesgo en las crisis y dar mayor apoyo a quienes se encuentran en situación más vulnerable, es decir, conforme al enfoque de riesgo propuesto por Holzmann y Jorgensen. Este esquema propone no sólo proteger a la población vulnerable en tiempos de crisis sino asistir a los más pobres en situación crítica.

- Las crisis económicas exponen a la población a innumerables riesgos como la pérdida del empleo, la pérdida o baja del ingreso, la pérdida o baja del consumo y en consecuencia la pérdida o baja de su bienestar. Las crisis conllevan a una desacumulación de activos reales, financieros e incluso de capital humano, y para prevenir, mitigar y superar estas situaciones deben diseñarse programas dentro del marco del sistema de protección social.
- El sistema de protección social con énfasis en el manejo social del riesgo busca solucionar problemas que se advierten hoy en los sistemas de protección social que hacen más énfasis en la estrategia de superación del riesgo que en las de mitigación y prevención, al tiempo que pretende dar respuesta a los problemas de focalización y generar la participación más activa en su gestión y operación a entes no públicos y a la comunidad.
- El sistema de protección social con fundamento en el enfoque de manejo social del riesgo debe basarse en un sistema social de riesgo, que haga énfasis también en programas transitorios pero articulados que contribuyan a mejorar el manejo del riesgo por parte de la población más vulnerable, sobre todo para enfrentar la crisis y asistir a la población en extrema pobreza.
- El sistema de protección social promoverá programas dirigidos a prevenir no sólo los riesgos que afecten a la salud, al desarrollo en el ciclo vital, sino los riesgos sociales y económicos, puesto que en la población de bajos ingresos su principal activo es su capacidad de trabajar, y por tanto deben adelantarse programas dirigidos a evitar la pérdida del empleo, a la capacitación y recalificación laboral.
- El sistema de protección social planteado complementará el sistema de seguridad social vigente. Corresponderá al Ministerio de la Protección Social formular, dirigir y coordinar la política de protección social en materia de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo de la familia, previsión y seguridad social, conforme a los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficiencia e integralidad. Será financiado por el Fondo de Protección Social que se crea para tal fin.
- El sistema de Protección Social deberá privilegiar la participación del Estado, la Comunidad, la familia, el individuo y todos los responsables de la definición articulada de sus estrategias y la gestión eficiente de sus programas y acciones que podrán ser per-

manentes o transitorios, haciendo un gran énfasis en la generación de una verdadera cultura de la previsión y la solidaridad social.

- El sistema deberá crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo, bajo un panorama razonable de crecimiento económico.
- Las políticas públicas de este Sistema "se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales, ambientales, sociales, económicas y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio".[24]
- Los factores se convierten en riesgos en la medida en que amenacen la supervivencia y el bienestar o la capacidad de producción de los hogares, por lo cual se hace necesario el diseño de estrategias de prevención, mitigación y superación del riesgo.
- La prevención se dirige a reducir la probabilidad de que un riesgo ocurra. A manera de ejemplo, se encuentran la vacunación ante la enfermedad, y la pensión ante la vejez.
- La mitigación se refiere a la disminución del efecto de posibles riesgos. En este caso, el microcrédito sería una medida de mitigación ante el desempleo. El aseguramiento, en general, ante diversos hechos, es el mejor ejemplo de mitigación.
- La superación del riesgo debe dirigirse a aliviar el impacto del riesgo ocurrido. Son ejemplo de estas medidas la atención médica garantizada y el subsidio al desempleo.

[24] Artículo 1. Decreto 205 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social, y se dictan otras disposiciones.

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN DESAGREGADA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: ENCUESTA "HISTORIA LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL" E HISTORIAS PREVISIONALES.

Ximena Quintanilla D.*

I. Introducción

Chile se encuentra en un incipiente proceso de transición demográfica reflejado, por ejemplo, en un aumento de la esperanza de vida de la población y en una disminución de la tasa de fecundidad. Naturalmente, estos cambios tienen un efecto directo en el mercado del trabajo, el cual se ve enfrentado a fenómenos tales como el aumento de la participación femenina y la disminución de individuos en edad de trabajar, en relación a los que alcanzan la edad pasiva. Si a estos cambios demográficos se suma los efectos de la globalización y la evidente apertura comercial que el país ha adoptado como política comercial, resulta un mercado laboral con nuevas características, muchas de las cuales se alejan de las que se presentaban al momento de diseñar el modelo de seguridad social.

Dentro del sistema de seguridad social, el sub-sistema de pensiones chileno está orientado a cubrir los estados de necesidad derivados de las contingencias vejez, invalidez y fallecimiento. El universo relevante para el sistema de pensiones vigente en Chile está constituido por los individuos en la *fuerza de trabajo* y la participación de estos en el sistema de pensiones. Entonces, podemos pensar en el sistema de pensiones como un "espejo" del mercado

* Economista, Analista de la Superintendencia de Administradoras Fondos de Pensiones, Ministerio de Trabajo de la República de Chile.

laboral, ya que los cambios que se produzcan en éste, ya sean transitorios o permanentes, tendrán algún efecto en el sistema previsional. Por ejemplo, los trabajadores independientes pasaron de representar un 25% de los ocupados, a mediados de los años ochenta, a un 29% en el año 2003.[1] Asimismo, utilizando la proporción de trabajadores asalariados sin contrato como proxy de informalidad, se ha experimentado un aumento de este indicador desde 18% en 1990 hasta 24,7% en el año 2000[2] . Considerando que la participación de los trabajadores independientes en el sistema de pensiones es voluntaria, y que el contrato de trabajo es el principal instrumento para asegurar el cumplimiento de las leyes laborales y previsionales, estas tendencias podrían afectar la cobertura del sistema previsional.

Se hace necesaria entonces una evaluación y revisión del sistema de pensiones a la luz de los cambios que ha experimentado la organización de la sociedad, la pirámide demográfica y el mercado laboral. De esta forma, estaremos en buen pie para diseñar las políticas que tiendan a perfeccionar el sistema, por ejemplo, en lo que se refiere a cobertura previsional.

A partir de estos antecedentes, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social y con el apoyo técnico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, encargó a la Universidad de Chile la generación de la data empírica necesaria para desarrollar estudios que permitan obtener una real dimensión del desempeño microeconómico del sistema de pensiones. Dicha información se generó a partir de la encuesta "Historia Laboral y Seguridad Social", HLSS, aplicada a una muestra representativa de los afiliados al sistema de pensiones y de registros previsionales administrativos . La muestra incluye tanto a los afiliados al sistema de capitalización individual como al sistema de reparto, actualmente en extinción. De esta forma, se contará con una mirada a todo el sistema previsional.

Hasta antes de la realización de este proyecto, no se contaba con la información necesaria para proponer políticas fundamentadas que tendieran a perfeccionar y, eventualmente, modificar el sistema de pensiones. Después de 20 años de funcionamiento del sistema de ca-

[1] Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadísticas.

[2] Fuente: Encuesta de Caracterización Socio Económica, Casen, para los años 1990 y 2000.

pitalización individual, sólo ha sido posible realizar estudios con datos agregados, correlaciones simples, intuitivas o teóricas, y basadas en supuestos más que en información empírica.

La segunda sección de este documento se refiere a los alcances y objetivos del proyecto, la tercera revisa el diseño metodológico de la encuesta HLSS, la cuarta muestra algunos de los resultados que se obtienen de la encuesta y la quinta sección incluye comentarios finales.

II. Alcances y Objetivos del Proyecto de Levantamiento de Información

Contar con información certera desagregada a nivel individual, representativa e histórica sobre los determinantes de la participación en el sistema de pensiones permitirá dar respuesta a diversas interrogantes fundamentales para el sistema de pensiones. Por ejemplo:

- ¿qué características tienen los *trabajadores independientes* que, en su gran mayoría, no participan en el sistema de pensiones?[3]
- ¿en qué medida los trabajadores perciben las cotizaciones previsionales como un *impuesto*?, ¿en qué medida los trabajadores visualizan que están ahorrando para la vejez?
- ¿en qué medida los individuos conocen los requisitos para acceder a la *pensión mínima garantizada* por el Estado e incluyen estos conocimientos en sus decisiones de ahorro previsional?
- ¿tienen los individuos otras *formas de ahorro* para la vejez complementarias y/o suplementarias al sistema de pensiones?
- ¿tienen las *mujeres* un comportamiento previsional distinto al de los hombres?
- ¿cómo ha afectado la evolución del mercado laboral en la protección social?
- ¿cuál será la carga fiscal por pensiones asistenciales y por pensiones mínimas garantizadas por el Estado?

A partir de la información generada por este proyecto, se podrá determinar qué variables son las que influyen, y en qué magnitud, el que los trabajadores paguen o no sus cotizaciones previsionales. Asi-

[3] La participación de los trabajadores independientes en el sistema es voluntaria y no obligatoria, lo que redunda en que un 4,3% aprox. de ellos cotiza mensualmente.

mismo, se podrá realizar análisis de sensibilidad para determinar el efecto de diversas políticas en la participación en el sistema previsional y, finalmente, en la tasa de reemplazo que los individuos obtendrán.[4]

1. Complementariedad de la información a partir de encuestas y de la información administrativa.

La principal ventaja de aplicar una encuesta a los afiliados al sistema previsional es que se obtiene información de una variada gama de factores que, de una u otra forma, afectan el comportamiento previsional de los individuos. La encuesta HLSS incluye un vector de características que permitirán tanto determinar si afectan o no la participación en el sistema de pensiones, como medir la magnitud de cada uno de dichos efectos por separado y en forma conjunta. Entre los factores que se podrán incluir en el análisis, se puede mencionar: edad, sexo, nivel educacional, características y composición del hogar, educación de los padres, aversión al riesgo, percepción y conocimiento del sistema previsional, tipo de empleo, existencia de contrato, actividad económica, tamaño de la empresa, jornada de trabajo, ingresos, acceso a capacitación, etc.

Además de la información de corte transversal, la encuesta HLSS incluye diversos módulos en los que cada entrevistado re-construye su historia (ver sección III.1 para detalle de los módulos de la encuesta). Así, se recoge detallada información retroactiva de las historias laborales de los individuos desde 1980 hasta 2002, incluyendo las características no sólo de cada empleo reportado sino también de los períodos de desempleo e inactividad. Asimismo, los encuestados reportaron su historia familiar, registrándose los matrimonios/convivencias y características laborales básicas de cada uno de los cónyuges, el número de hijos y características asociadas a ellos. Finalmente, los encuestados reportaron las capacitaciones más importantes que recibieron en las últimas dos décadas.

Con los módulos retroactivos se intenta subsanar la falta de información desagregada para los últimos veinte años. Este esfuerzo

[4] La tasa de reemplazo está determinada por la densidad de contribuciones, las expectativas de vida del individuo, la rentabilidad de los fondos de pensiones, la comisión fija cobrada por las AFP, y, en menor medida, la cuota mortuoria.

intenta remediar la falta de una encuesta de panel en las que se sigue a los mismos individuos en el tiempo y a partir de las cuales es posible verificar la persistencia de determinados fenómenos y controlar, por características no observables, que son invariantes en el tiempo, pero que podrían afectar los fenómenos a estudiar.

A pesar del beneficio de contar con un "panel-retroactivo", entendido en este caso como auto-reporte histórico, éste no está exento de problemas. En efecto, el hecho de que los individuos deban recordar en detalle su historia laboral para los últimos 20 años, podría, por un lado, hacer perder precisión en las características de los empleos más lejanos, y por otro, subestimar los episodios cortos. Estos inconvenientes deben ser considerados a la hora de interpretar los resultados.

Además de la encuesta HLSS, este proyecto contempló obtener, para la misma muestra seleccionada, las historias reales de cotizaciones al sistema de pensiones. Esta información proviene de los registros administrativos de las instituciones previsionales y es la utilizada para calcular en primera instancia los saldos acumulados en las cuentas de capitalización individual y finalmente las pensiones.[5]

Cada una de estas fuentes de información tiene una potencialidad en sí misma y se podrían desarrollar diversos estudios a partir de cada una de ellas por separado. Sin embargo, el real potencial de esta iniciativa está en utilizar las dos fuentes complementariamente, vinculando a nivel individual lo reportado en la encuesta HLSS con la información administrativa. Este pareo entre las bases de datos permitirá, entre otras cosas, explicar el comportamiento previsional de los individuos según las diversas razones y/o motivaciones que hay detrás de ese comportamiento. Por ejemplo, si un afiliado presenta 6 meses sin cotizaciones (información administrativa), se podrá saber si el motivo de esa laguna previsional es cesantía, informalidad, embarazo, períodos de estudios, etc. (información de la encuesta).

[5] Los registros administrativos provienen tanto de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, como del Instituto de Normalización previsional, INP. Este último es el continuador legal del antiguo sistema de reparto, por lo que en realidad no se registran cuentas de capitalización individual sino que sólo historias de cotizaciones.

III. Diseño Metodológico

El diseño metodológico del proyecto incluyó dos partes fundamentales: el diseño muestral y el diseño del cuestionario de la encuesta.

Ambos procesos se desarrollaron en forma paralela, contando con la participación de los equipos de la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo, el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, la Subdirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de AFP.

En particular, el proceso de selección de la muestra fue diseñado por el profesor Steven Heeringa, experto en diseños muestrales complejos, Director de la Unidad de Diseño y Análisis de Encuestas del Institut of Social Research de la Universidad de Michigan.

1. Diseño del Cuestionario

Uno de los objetivos principales de este proyecto es modelar la participación de los individuos en el sistema de pensiones, la regularidad de las contribuciones (que finalmente determina la densidad de contribuciones) y estimar la probabilidad de que sean elegibles para obtener subsidios estatales en la vida pasiva. Entonces, el cuestionario debe ser capaz de medir en forma certera los principales determinantes del comportamiento previsional de los individuos.

A partir de estos objetivos, a partir de los principales tópicos que se definieron como determinantes en la participación de los individuos en el sistema de pensiones y de cuestionarios de encuestas relacionadas, se diseñaron las preguntas más adecuadas para obtener la información relevante.

El cuestionario fue sometido a diversas revisiones y pruebas preliminares para verificar su idoneidad. Finalmente, el cuestionario se ordenó en 8 módulos que intentan recoger los distintos ámbitos de interés. Los módulos definidos son: (I) Composición del Hogar, (II) Información Laboral y de Ingresos, (III) Sistema de Pensiones (incluye un sub-módulo de Conocimiento y Percepción del Sistema de Pensiones), (IV) Educación, (V) Historia Familiar, (VI) Historia Individual, (VII) Historias de Condición de Actividad y (VIII) Capacitación. Los dos primeros módulos fueron aplicados a cada uno de los miembros del hogar del afiliado seleccionado, de forma tal de recopilar información sobre todo el grupo familiar. El resto de los módulos contiene información sólo para el afiliado seleccionado.

2. Diseño muestral

Dado que este proyecto intentaría remediar la falta de información histórica y desagregada del sistema de pensiones, la muestra a seleccionar debía ser representativa de cada uno de los períodos para los cuales se recabaría información. Entonces, se debió seleccionar una "muestra histórica" de todos los individuos afiliados al sistema desde 1981 en adelante, que a la fecha de selección de la muestra estuvieran en alguna de las siguientes condiciones:

(1) trabajando,
(2) cesantes o fuera de la fuerza de trabajo,
(3) pensionados o
(4) fallecidos.

Es necesario enfatizar que, conceptualmente, los pensionados y un subgrupo de los afiliados fallecidos debían ser incluidos en la población de referencia, por cuanto éstos formaron parte del universo de afiliados al sistema en algún momento del tiempo después de 1981. Su actual pensión de vejez o la pensión de sobrevivencia que causaron es el resultado del desempeño previsional durante la vida activa. Luego, el no incluirlos censuraría los datos relativos al patrón de comportamiento de las cohortes de edad al que esos individuos pertenecen, comprometiendo la representatividad de la muestra seleccionada.

La Tabla 1 detalla el marco muestral a partir del cual fue seleccionada la muestra a encuestar.

Tabla 1. Número de personas que constituyeron la base del sorteo

	AFP	*INP*	*Total*
Activos	6.161.463	95.318	7.126.781
Pensionados	362.203	381.321	743.524
Fallecidos	70.149	134.219	204.368
Total	*6.593.815*	*1.480.858*	*8.074.673*

2.1. Diseño muestral por clusters, estratificación en dos etapas

Para obtener una muestra representativa de los afiliados al sistema privado de pensiones, se consideró como mejor opción la utilización de un diseño en dos etapas estratificado por *clusters* (Kish, 1965).[6] El diseño muestral en dos etapas, asegura que cada afiliado elegible en el universo de individuos afiliados *tendrá similar probabilidad de ser seleccionado* y, al mismo tiempo, provee una forma más eficiente de agrupamiento de la muestra.

En consideración con la decisión anterior, y teniendo en cuenta la información disponible para cada afiliado del marco muestral, se consideró la variable *comuna* como la unidad más pequeña y fehaciente para formar los clusters (agrupamientos) de la primera etapa. En la segunda etapa se estratificó a los afiliados de las comunas seleccionadas según diversas características relevantes y se los seleccionó aleatoreamente.

2.2. Primera Etapa: Selección de comunas

El conjunto de comunas consideradas para la 1° etapa de selección es el utilizado en la encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, CASEN, aplicada bianualmente por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Cabe mencionar que la encuesta CASEN, representativa de toda la población chilena, es el principal instrumento de medición de la realidad socio-económica del país, y por lo tanto, constituye un importante marco referencial para la encuesta HLSS.

Las comunas pertenecientes al Gran Santiago más San Bernardo y Puente Alto y las comunas con más de 60.000 habitantes, es decir, las que representan las mayores ciudades de Chile, fueron incluidas con probabilidad igual a uno en la primera etapa. Coyhaique, como capital de la XI región, también fue incluida con certeza, a pesar de tener una población de 45.485 habitantes en el año 2000.[7] Por lo tanto, 81 comunas tuvieron inclusión forzosa, las que en conjunto representan aproximadamente un 72% del total de la población chilena.[8]

[6] Kish, L. (1965). *Survey Sampling*, NY, John Wiley and Sons.

[7] La Selección de comunas auto-representativas fue hecha en base a la población de cada comuna reportada en la encuesta CASEN 2000. Coyhaique se incluyó ya que ninguna ciudad de la región de Aysén cuenta con 60.000 habitantes o más.

[8] Según información proveniente de la Encuesta CASEN 2000.

Las 285 comunas que no fueron incluidas con probabilidad uno, se estratificaron según región, ingreso per cápita y número de habitantes. Esto es, todas las comunas pertenecientes a una misma región se ordenaron decrecientemente según el ingreso per cápita de los habitantes, para luego formar grupos de comunas que en conjunto tengan alrededor de 100.000 habitantes.[9] Así, los estratos (grupos) de comunas resultan con ingresos per cápita intra-estrato similares.

Considerando que de cada estrato se seleccionaría 1 comuna que representaría a toda la población del estrato, la asociación de comunas similares (de la misma región y según ingreso per cápita) fue clave para asegurar la representatividad de la muestra. Por su parte, el que cada estrato incluyera aproximadamente el mismo número de afiliados (100.000) redunda en que la primera etapa de selección sea estadísticamente más eficiente.

Como resultado de esta metodología, se obtuvo un total de 32 estratos (entre 1 y 6 estratos por región). El rango de la desviación estándar intra-regional del número de habitantes en cada estrato fue entre 4.134 y 7.893, y la desviación estándar nacional fue de 15.216.

Una vez formados los estratos, se seleccionó una comuna por estrato con la siguiente metodología: se definió la *probabilidad proporcional al tamaño (PPT)* para cada comuna en un estrato, como la razón entre el tamaño (población) comunal y el tamaño (población) del estrato (f_1). Luego, se computó la probabilidad acumulada para cada una de las comunas ordenadas de menor a mayor según el ingreso per cápita promedio y, a partir de una distribución uniforme entre 0 y 1, se eligió un número aleatorio. Finalmente, dentro de cada estrato, se seleccionó la comuna que contuviera la probabilidad elegida aleatoriamente.

Es importante mencionar que las dos variables utilizadas en la primera etapa de selección, población comunal e ingreso per cápita, fueron obtenidas a partir de la encuesta CASEN 2000, y no de los datos de los afiliados al sistema previsional. Se adoptó esta estrategia

[9] Además del ingreso per cápita promedio de la comuna, se formaron estratos según años de escolaridad promedio de la población y tasa de pobreza. Asimismo, como una alternativa a la agrupación en torno a 100.000 habitantes, se intentó agrupar comunas que sumaran 70.000 individuos. Finalmente, la combinación ingreso per-cápita y 100.000 habitantes resultó ser la combinación con mejores propiedades estadísticas.

debido a dos razones: (1) al momento de seleccionar las comunas no se contaba con los registros de los afiliados para conocer el real tamaño de cada comuna; y más importante, (2) los datos institucionales de los afiliados que se obtuvieron para la selección de individuos (segunda etapa de la selección de la muestra), no incluían proxies de la condición socio-económica, como ingreso o años de educación.

2.3. Segunda Etapa: Selección de los afiliados

La segunda etapa de selección consistió en elegir a los afiliados dentro de cada comuna seleccionada, ya sea auto-representativa o no auto-representativa. A diferencia de la primera etapa, en este proceso se utilizaron los datos proporcionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones y el Instituto de Normalización Previsional .

Un tamaño muestral del orden de 30.000 casos parece razonable considerando la indudable y clara importancia para el análisis y diseño de políticas relativas al sistema de pensiones. Con este orden de magnitud es posible llegar al nivel de desagregación y detalle necesario para obtener la representatividad adecuada de ciertos grupos de interés a la hora de fundamentar y evaluar propuestas específicas.

Así, considerando el número deseado de afiliados a seleccionar y el total de afiliados al sistema previsional (marco muestral), se calculó la tasa de muestreo total

$$\left(f = \frac{n\ muestral}{N\text{poblacional}} = f_1 * f_2 = 0.003802012 \right)$$

Ya calculado f_1, se obtiene f_2, que representa la tasa a la que se seleccionará a los individuos en cada comuna.

Finalmente, dentro de cada comuna seleccionada se ordena a los afiliados según las siguientes variables:

(1) tipo de sistema (AFP, INP),
(2) condición del afiliado (activo, pensionado, fallecido),
(3) sexo, y
(4) edad o fecha de afiliación para los afiliados al sistema antes o después de 1981, respectivamente.

Una vez que los afiliados estuvieron ordenados según estos criterios, se seleccionaron aplicando el intervalo de selección para cada comuna, definido como el recíproco de f_2.

Como una alternativa al diseño muestral por clusters con estratificación en dos etapas se consideró la posibilidad de una selección aleatoria estratificada. Si bien la segunda podría ser estadísticamente más eficiente, esta metodología generaría una muestra geográficamente dispersa conforme a la residencia de la población afiliada. A pesar de que en grandes áreas metropolitanas como Santiago el costo de este tipo de muestreo puede no ser significativo, el costo en viaje para contactar a individuos dispersos en pequeños pueblos, áreas rurales y/o muy alejadas podría ser extremadamente alto. Con un presupuesto acotado, costos por unidad más altos redundan en una menor cantidad de encuestas realizadas. Adicionalmente, para este proyecto en particular, el efecto de hacer *clusters* por comuna en la primera etapa es atenuado por dos características del diseño. Primero, más del 70% de los afiliados residen en las comunas auto representativas y, dado que no se realiza más agrupamiento dentro de las comunas , esta gran mayoría de afiliados no están sujetos a clustering adicionales. Segundo, para el restante 30% de la población, que se encuentra en la comunas no auto-representativas, no se hizo un agrupamiento geográfico localizado dentro de cada comuna, esto es, la comuna es la unidad geográfica más pequeña que se utiliza. En los diseños muestrales multi-etápicos, además de la primera etapa de selección de comunas, se utiliza una segunda etapa de muestreo según áreas locales de residencia dentro de cada comuna (por ejemplo, los segmentos en las encuestas CASEN), lo que aumenta significativamente la varianza e introduce correlación entre estas últimas unidades de agrupación. En la metodología seguida en este proyecto no se realiza clustering adicional dentro de cada comuna por lo que no se incluye la principal fuente de varianza muestral.

En resumen, se espera que la pérdida en precisión del diseño en dos etapas sea muy pequeña en relación a las significativas ganancias en términos de costo-eficiencia de la metodología utilizada.

Se presenta a continuación cuadros que resumen algunas de las características de la muestra seleccionada.

Caracterización de la muestra seleccionada según institución previsional		
Institución	*N muestral*	*Porcentaje*
AFP	24,754	80.7
INP	5,931	19.3
Sin información	2	0.0
Total general	*30,687*	*100.0*

Caracterización de la muestra seleccionada según institución previsional y condición del afiliado				
Condición del afiliado	*AFP*	*INP*	*Sin Información*	*Total*
Activo	23,086	3,685		26,771
Blanco			2	2
Fallecido	264	565		829
Otro		18		18
Pensionado	1,404	1,663		3,067
Total general	*24,754*	*5,931*	*2*	*30,687*

IV. Algunos Resultados

1. Descripción de la muestra encuestada

Nº de Encuestas Realizadas:	17.264
Nº de Encuestas Afiliados vivos:	16.309
Nº de Encuestas Afiliados fallecidos:	937
Nº de Individuos del hogar del entrevistado sobre los que hay información en la encuesta:	71.842

2. Representatividad de la encuesta HLSS

Como resultado de la metodología de selección de la muestra, la encuesta HLSS, de cobertura nacional y levantada el año 2002, fue aplicada a una muestra representativa de afiliados al sistema de pensiones. Esto es, la encuesta es representativa de los afiliados al sistema de pensiones independientemente de la situación de estos en la actualidad (dentro/fuera de la fuerza de trabajo, cotizantes/no cotizantes, fallecidos). Sin embargo, el marco muestral de la encuesta HLSS no incluye individuos que nunca hayan cotizado en el sistema de pensiones, por ejemplo por haber sido siempre trabajadores independientes, haber sido siempre trabajadores informales o haber sido siempre inactivos. Como resultado, la encuesta no es representativa de la población chilena, sino de los afiliados al sistema de pensiones.

Por otro lado, y como se mencionara anteriormente, la encuesta CASEN es representativa de toda la población chilena; luego constituye un referente para dimensionar la magnitud del sesgo de la encuesta HLSS, en caso que se necesite utilizar este último instrumento para evaluar/analizar el comportamiento de la población en su conjunto o el desempeño del mercado laboral.

Dado que la encuesta CASEN 2000 fue levantada en el mes de noviembre de ese año, para efectos de la comparación de ambas encuestas, en la encuesta HLSS se consideró las historias laborales auto reportadas que estuvieran vigentes al mes de noviembre de 2000.

En el cuadro IV.21, los totales 7.524.001 y 10.909.880 de las encuestas HLSS y Casen 2000, respectivamente, corresponden a toda la población de 15 años o más. Por otro lado, en las desagregaciones

por características del empleo (cuadro IV.2.2) se considera sólo a los ocupados del período relevante.

Naturalmente, la encuesta HLSS presenta un sesgo hacia los individuos "más probables" de estar afiliados en el sistema de pensiones. Así, respecto de la CASEN 2000, hay sobre-representación de hombres (quienes actualmente constituyen el 66% de la fuerza de trabajo), de los niveles superiores de educación, de los individuos maduros (tienen mayor probabilidad de haberse afiliado al sistema de pensiones alguna vez en su vida laboral), de los casados y de los jefes de hogar.

Dado que la encuesta HLSS es representativa de los individuos que hayan hecho al menos una cotización al sistema de pensiones (afiliados) el sesgo es más pronunciado al considerar las características del empleo. Así, respecto de la CASEN 2000, la distribución de la situación ocupacional de la encuesta HLSS está significativamente más concentrada en los ocupados y en los empleos permanentes. En cuanto a la categoría ocupacional, y considerando que los trabajadores independientes no están obligados a participar en el sistema de pensiones, se observa una natural sub-representación de este grupo en favor de los asalariados.

Considerando ahora a los asalariados y al servicio doméstico, el porcentaje de individuos con contrato de trabajo, y que por lo tanto están legalmente obligados a cotizar en el sistema de pensiones, es significativamente superior al de la encuesta de referencia. Asimismo, los individuos de la encuesta HLSS se concentran en empleos con jornadas completas (en desmedro de empleos de jornadas parciales o extensas) y en empresas relativamente grandes.

Por último, la distribución regional de los trabajadores es bastante similar entre las dos encuestas. Este resultado se deriva de que la primera etapa del muestreo de la encuesta HLSS, selección de comunas, se basó en el mismo marco muestral en que se basó la CASEN 2000.

Cuadro IV.2.1
Comparación encuestas HLSS y Casen 2000
Características Socio-demográficas

	HLSS		*CASEN 2000*	
	Nº	*Porcentaje*	*Nº*	*Porcentaje*
Sexo				
Hombre	4.061.233	54,0	5.239.660	48,0
Mujer	3.462.768	46,0	5.670.220	52,0
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
Nivel educacional				
Hasta Básica	2.747.587	36,5	3.866.851	35,4
Media	3.027.887	40,3	4.976.278	45,6
Técnica/Universitaria incompleta	1.132.632	15,1	1.288.491	11,8
Universitaria completa	614.639	8,2	672.788	6,2
s/i	1.256	0,0	105.472	1,0
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
Tramo de edad				
15-30 años	1.699.773	22,6	3.989.211	36,6
31-50 años	3.423.622	45,5	4.187.897	38,4
50 años y más	2.400.606	31,9	2.732.772	25,1
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
Estado Civil				
Casado/Convivencia	4.603.399	61,2	6.181.021	56,7
Separado	707.906	9,4	562.530	5,2
Viudo	420.239	5,6	566.675	5,2
Soltero	1.792.457	23,8	3.599.654	33,0
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
Jefe de Hogar				
Sí	4.288.800	57,0	3.871.819	35,5
No	3.235.201	43,0	7.038.061	64,5
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas HLSS y CASEN 2000

Cuadro IV.2.2
Comparación encuestas HLSS y Casen 2000. Características del empleo

	HLSS en nov. 2000		*CASEN*	
	Nº	*Porcentaje*	*Nº*	*Porcentaje*
Actividad				
Trabajaba	5.119.600	68,0	5.445.968	49,9
Desocupado	401.352	5,3	618.066	5,7
Inactivo	2.003.049	26,6	4.845.846	44,4
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
Tipo de empleo				
Permanente	4.266.454	83,3	4.185.678	76,9
Temporal	444.477	8,7	828.212	15,2
A plazo fijo	135.329	2,6	154.230	2,8
tarea o servicio	273.340	5,3	254.540	4,7
otro			23..308	0,4
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
Categoría ocupacional				
Empleador	183.008	3,6	224.688	4,1
Cuenta propia	814.117	15,9	1.089.190	20,0
Asalariado	3.816.639	74,6	3.661.103	67,2
Scio. doméstico	282.407	5,5	318.930	5,9
F.N.R.	14.996	0,3	80.786	1,5
FF.AA.	8.433	0,2	71.271	1,3
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
Contrato de trabajo				
Sí	3.570.743	87,1	2.997.159	75,3
No	528.303	12,9	982.874	24,7
Total	4.099.046	100,0	3.980.033	100,0
Horas de trabajo semanales				
hasta 32 horas	522.850	10,2	709.878	13,0
entre 33 y 48 horas	3.266.000	63,8	2.881.820	52,9
49 horas o más	1.310.127	25,6	1.836.115	33,7
s/i	20.623	0,4	18.155	0,3
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0

Cuadro IV.2.2
(continuación)

	HLSS en nov. 2000		*CASEN*	
	Nº	*Porcentaje*	*Nº*	*Porcentaje*
Tamaño de la firma				
Una persona	922.328	18,0	1.035.403	19,0
de 2 a 9	1.029.582	20,1	1.453.886	26,7
de 10 a 49	1.000.210	19,5	982.978	18,1
de 50 a 199	769.271	15,0	639.161	11,7
200 o más	1.217.338	23,8	1.046.739	19,2
no sabe	180.871	3,5	287.801	5,3
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
Cotiza en el sistema previsional				
Sí	3.906.637	76,3	3.385.821	62,2
no	1.212.963	23,7	2.049.568	37,6
s/i	-	-	10.579	0,2
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
Región en la que trabaja				
I	148.760	2,9	147.295	2,7
II	199.775	3,9	147.940	2,7
III	82.803	1,6	89.467	1,6
IV	188.164	3,7	186.461	3,4
V	505.582	9,9	550.631	10,1
VI	223.816	4,4	286.073	5,3
VII	258.261	5,0	320.705	5,9
VIII	508.660	9,9	615.541	11,3
IX	237.584	4,6	274.311	5,0
X	299.548	5,9	367.746	6,8
XI	49.219	1,0	36.436	0,7
XII	62.054	1,2	61.446	1,1
r.m.	2.346.841	45,8	2.361.916	43,4
s/i	8.533	0,2	-	-
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas HLSS y CASEN 2000.

En resumen, la muestra de la encuesta HLSS fue seleccionada de manera tal de representar a toda la población afiliada al sistema de pensiones, es decir que hayan hecho al menos una cotización en el sistema de previsional. Entonces, por construcción, la encuesta HLSS presenta ciertos sesgos respecto de la PEA que se deben considerar a la hora de realizar estudios al respecto.

3 . Resultados Sobre Percepción y Conocimientos del Sistema de Pensiones

En esta sección se presenta algunos resultados de interés de la encuesta HLSS y un breve análisis a partir de tabulaciones simples. No se expone aquí resultados de las historias reales de cotizaciones debido a que, por la dimensión y complejidad de estas bases, aún están en proceso de verificación.

El módulo sobre el sistema de pensiones inquirió acerca de algunas expectativas relacionadas con la edad pasiva. Por ejemplo, el cuadro IV.3 muestra que un 45% de los afiliados esperan no retirarse del mercado laboral, ya sea porque sólo reducirán las horas de trabajo, pasarán a ser independientes o definitivamente trabajarán hasta que la salud se los permita. Esta distribución cambia significativamente al desagregar según quintil de ingresos: los primeros quintiles tienen menos expectativas sobre dejar de trabajar de una vez o de reducir el número de horas en favor de tener que trabajar hasta que la salud lo permita.

Cuadro IV.3
¿Cómo cree que será su retirada del mercado laboral?

	Quintil de ingreso del trabajo					
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*Total*
Dejará de trabajar una vez	15,3	21,6	24,2	26,1	31,5	24,7
Nunca dejará de trabajar						
Hasta que la salud lo permita	43,3	44,1	42,4	36,5	28,5	38,0
Reducirá horas	10,7	10,8	10,9	14,4	19,2	13,8
Trabajará como independiente	4,2	4,2	5,2	6,3	6,5	5,4
Ya se retiró, dejó de trabajar	2,5	0,9	0,3	0,2	0,3	0,7
Ya se retiró y redujo horas	4,9	1,6	1,3	1,0	0,9	1,7
No sabe	19,0	16,8	15,8	15,6	13,2	15,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sorprendentemente, las mujeres tienen expectativas subjetivas de vida menores que las que tienen los hombres. Esta situación podría influir en el comportamiento previsional de las primeras, retirándose antes del mercado laboral y, por lo tanto, acumulando menos recursos para financiar la vejez. Esta hipótesis se refuerza con las estadísticas presentadas en el cuadro IV.5, en el que tanto hombres como mujeres declaran la edad legal de retiro que consideran pertinente para ambos sexos. Los hombres creen que hombres y mujeres deben retirarse a los 59 y 55 años respectivamente, mientras que las mujeres declaran un año más de trabajo para cada sexo. Se desprende que ambos sexos consideran que la edad legal de pensión debiera ser 5 años más baja que la actual (65 años para hombres y 60 para mujeres), situación que disminuiría las pensiones a obtener del sistema de capitalización individual debido a que habría un menor período de acumulación y un mayor periodo a financiar.

Cuadro IV.4
¿Hasta qué edad cree usted que va a vivir?

Edad	*Hombre*	*Mujer*	*Total*
Menos de 50	3,2	3,2	3,2
entre los 51 y los 60	8,8	10,5	9,6
entre los 61 y los 70	28,1	29,6	28,8
entre los 71 y los 80	37,2	34,9	36,2
más de 80	20,9	19,8	20,4
n/r	1,8	2,0	1,9
Total	100,0	100,0	100,0

Cuadro IV.5
Considerando que entre más años de cotizaciones el monto de la pensión aumenta, ¿cuál cree usted que debiera ser la edad de retiro?

Sexo del encuestado	*Hombres*	*Mujeres*
Hombre	59	55
Mujer	60	56

El sistema de capitalización individual establece una estrecha vinculación entre el ahorro previsional durante la vida activa y los beneficios a recibir en la vida pasiva. Luego, las pensiones dependen en gran medida del comportamiento previsional de los afiliados,[10] el que a su vez depende, entre otros, del conocimiento y percepción del sistema. A pesar de la importancia de estos factores, la encuesta HLSS revela un escaso nivel de información y entendimiento de las principales características y funcionamiento del sistema de pensiones.

En efecto, menos de la mitad de los afiliados no sabe qué porcentaje de su ingreso cotiza mensualmente en el sistema de pensiones. Más aún, de entre los que declaran saber, sólo un 36% entrega cifras plausibles, lo que nos deja con que sólo un 17% de los afiliados realmente co-

Cuadro IV.6
¿Sabe qué % de su ingreso le descuentan mensualmente para el sistema de pensiones?

Nivel educacional	*Sí*	*No*	*Total*
Primaria	31,6	68,5	100,0
Secundaria	52,3	47,7	100,0
Técnica Sup-Superior incompleta	66,3	33,7	100,0
Superior	71,2	28,8	100,0
Total	48,3	51,7	100,0

Cuadro IV.7
¿Sabe cuánto hay acumulado en su cuenta individual?

Nivel educacional	*Sí*	*No*	*Total*
Primaria	36,3	63,7	100,0
Secundaria	44,4	55,6	100,0
Técnica Sup-Superior incompleta	50,7	49,3	100,0
Superior	58,6	41,4	100,0
Total	44,4	55,6	100,0

[10] Las pensiones dependen de: el capital acumulado, la rentabilidad de los fondos de pensiones, el monto de las comisiones fijas, la composición del grupo familiar y la cuota mortuoria.

nocen esta crucial característica del sistema. En el mismo sentido, el cuadro IV.7 muestra que entre un 44% de los afiliados sabe cuánto hay acumulado en su cuenta de capitalización individual. Si bien el nivel de conocimiento aumenta con la escolaridad, incluso entre los individuos más educados hay un importante segmento desinformado.

Las comisiones que cobran las AFP por administrar los fondos de pensiones de los afiliados constituyen otra de las variables que afecta directamente a los cotizantes, y es uno de los ámbitos en base a los cuales está basada la competencia entre las AFP. Sin embargo, los afiliados muestran un alto nivel de desconocimiento respecto del precio que pagan por el servicio de administración de los fondos de pensiones. Nuevamente, la desinformación es transversal al nivel educacional.

Cuadro IV.8
Afiliados AFP
¿Sabe cuánto cobran las AFP?

	Comisiones Fijas				*Comisiones Variables*			
Nivel Educacional	*Sí sé*	*No sé*	*No Cobran*	*Total*	*Sí sé*	*No sé*	*No Cobran*	*Total*
Primaria	1,1	96,0	3,0	100,0	1,1	95,8	3,1	100,0
Secundaria	3,0	93,4	3,6	100,0	3,2	93,4	3,4	100,0
Técnica Sup-Superior incompleta	6,5	90,1	3,3	100,0	6,4	90,3	3,3	100,0
Superior	10,1	86,6	3,4	100,0	9,3	88,4	2,3	100,0
Total	3,7	93,0	3,4	100,0	3,7	93,1	3,2	100,0

Una de las diferencias fundamentales entre el sistema de pensiones de capitalización individual y el sistema de reparto tiene relación con la forma de cálculo de las pensiones, dimensión que afecta directamente a los afiliados. A pesar de los 23 años desde la reforma del sistema, el cuadro IV.9 muestra que el 85% de los afiliados al sistema AFP no conoce las reglas básicas de cálculo de los beneficios, e incluso un porcentaje no despreciable cree que siguen vigentes las reglas del antiguo sistema (pensiones en base al salario de los últimos años). Considerando el horizonte temporal de planificación de los

individuos, esta información sería más relevante para los individuos de edades intermedias que para los jóvenes; sin embargo, al desagregar a los afiliados por tramos de edad, no se observan diferencias significativas en el nivel de conocimiento.

Cuadro IV.9
Afiliados AFP
¿Sabe cómo se calculan las pensiones en las AFP?

Edad	*Sí, en base a mi salario de los últimos años*	*Sí, considerando saldo en la cuenta individual*	*No sé*	*Total*
15-25	4,8	9,9	85,3	100,0
26-35	7,2	14,0	78,8	100,0
36-45	7,6	14,8	77,6	100,0
46-55	8,9	15,2	75,9	100,0
56-65	8,7	16,2	75,1	100,0
66 y más	6,8	16,2	76,9	100,0
Total	7,4	14,2	78,4	100,0

Las estadísticas mostradas en este artículo concuerdan con resultados de análisis estadísticos más rigurosos de otros estudios. Por ejemplo, Berstein y Ruiz[11] encuentran que la probabilidad de tener un grado de conocimiento medio o alto aumenta con el nivel educacional, con la edad, con el ingreso y es mayor para los hombres.

Al analizar ahora alguna evidencia respecto de la situación de los individuos pensionados, se observa en el cuadro IV.10 que alrededor de un tercio de este grupo aún no se retira del mercado laboral. Este porcentaje es superior para los pensionados del sistema de capitalización individual y sobretodo para los que se pensionaron antes de cumplir la edad legal de pensión. Este fenómeno se puede explicar principalmente por dos razones: (1) los individuos que se pensionan anticipadamente tienen 54,5 años en promedio al momento del retiro, es decir son

[11] Berstein, Solange y José Luis Ruiz (2004). "Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados: El Caso de las AFP en Chile", Documento de Trabajo N°1, Chile, Superintedencia de AFP.

relativamente jóvenes y probablemente aún tienen capacidad para trabajar, y (2) *céteris páribus,* el retiro anticipado redunda en un menor saldo acumulado, lo que, junto con un período más largo a financiar, redunda a su vez en una menor pensión. Una tasa de reemplazo relativamente baja incentivaría a los pensionados anticipados a permanecer en el mercado laboral incluso después de pensionarse.

Entre los pensionados anticipados, un 13,5% declaró no seguir trabajando porque no tienen alternativas para permanecer en el mercado laboral (opciones "No, porque no me contratan" y "No, porque no encuentro trabajo"), situación que podría estar indicando que el retiro anticipado estaría siendo utilizado para sustituir ingresos ante la cesantía. Complementando la información anterior, el cuadro IV.11 muestra que uno de cada cuatro pensionados anticipados en el nuevo sistema toma la decisión para incrementar ingresos. De ser así, esta situación será revertida en el corto plazo debido a que, por una parte, en el año 2002 Chile implementó un seguro de cesantía,[12] y por otra, a partir de agosto de 2004 se ridigidizarán los requisitos para pensionarse anticipadamente.

Cuadro IV.10
Pensionados
¿Sigue trabajando a pesar de haberse retirado? ¿Por qué?

	Retiro anticipado		*Retiro a edad legal o después*		*Total*
	AFP	*INP*	*AFP*	*INP*	
Sí, la pensión era baja	49,1	23,3	29,6	18,5	26,9
Sí, otros	11,3	9,0	9,2	6,0	7,6
No, tengo mala salud	9,3	22,7	20,9	33,8	30,2
No, quería hacer otras cosas	6,8	14,8	9,2	12,1	9,4
No, no me gustaba el trabajo	1,0	1,0	1,2	1,8	1,2
No, pasar más tiempo con mi familia	6,4	1,3	1,0	0,9	1,7
No, no me contrataron	16,8	13,5	11,6	14,5	10,6
No, no encuentro trabajo	1,6	3,1	1,7	1,7	1,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[12] El seguro de cesantía es financiado con cotizaciones mensuales del trabajador y del empleador más un aporte fiscal anual. Hasta antes del seguro de cesantía, Chile contaba con un subsidio de cesantía de cargo fiscal.

Cuadro IV.11
Pensionados anticipados
¿Por qué se retiró anticipadamente?

	AFP	*INP*	*Total*
Quería aumentar los ingresos	25,7	4,0	14,7
Me contactó un agente de ventas	7,4	0,5	3,9
Recibí regalo	0,2	0,2	0,2
Mala salud	19,3	26,0	23,2
Quería hacer otras cosas	8,7	4,5	6,6
No me gustaba el trabajo	1,8	0,2	1,0
Pasar más tiempo con mi familia	5,1	3,3	4,2
Cumplí años de servicio	6,5	41,8	24,5
Empresa me ofreció plan de retiro	9,7	10,0	9,9
Realizaba trabajos pesados	1,8	2,4	2,1
No tenía trabajo	13,9	6,4	10,1
Total	100,0	100,0	100,0

Finalmente, el cuadro IV.12 muestra el bajo nivel de información que tienen incluso los individuos que ya han pasado por el proceso de pensión y que han tenido que elegir la modalidad[13] . Las cifras muestran que menos de dos tercios de los pensionados tenían conocimiento de las alternativas de pensión y que las mujeres estaban menos informadas al respecto que los hombres.

Cuadro IV.12
Pensionados AFP
Al pensionarse, ¿estaba informado de las tres modalidades de pensión?

Sexo	*Sí*	*No*	*Total*
Hombre	64,07	36,0	100,0
Mujer	57,0	43,0	100,0
Total	100,0	100,0	100,0

[13] El sistema de AFP chileno permite al afiliado elegir entre tres modalidades de pensión: retiro programado, renta vitalicia y retiro programado con renta vitalicia diferida.

Comentarios finales

El proyecto de generación de información desagregada e histórica descrito en este documento constituye un importante insumo para el estudio y análisis en profundidad tanto del sistema de pensiones como del mercado laboral. A partir de esta información los investigadores y los diseñadores de políticas públicas podrán medir el efecto de diversas propuestas y evaluar a nivel microeconómico el desempeño del sistema de pensiones.

La evaluación del sistema chileno de pensiones es necesaria, no sólo para perfeccionarlo, sino también para diseminar la experiencia acumulada en dos décadas de operación entre los países que tienen reformas más recientes o que se encuentran evaluando cambios debido a las crisis de los sistemas de reparto. En efecto, una de las principales lecciones que se derivan de este proyecto, hasta el momento,[14] es la necesidad de que estos países diseñen y construyan bases de datos desde el inicio de las reformas, de forma tal de monitorear periódicamente el desempeño del mercado laboral y del sistema de pensiones.

Para finalizar, es necesario mencionar que en este documento se muestra sólo una pequeña parte de los datos que se pueden obtener de la encuesta HLSS. A partir de este instrumento se podrá realizar un sin número de estudios utilizando diversas técnicas estadísticas y econométricas. Sin embargo, ese tipo de análisis escapa a los objetivos de este trabajo.

[14] Como se mencionara anteriormente, la información generada a partir del proyecto de generación de información desagregada del sistema de pensiones aún está en proceso de revisión y validación. Por esta razón, (1) la información aún no es pública y (2) se está en una etapa extremadamente inicial de desarrollo de investigación que no permite, en ningún caso, realizar aún recomendaciones de política.

LOS SERVICIOS SOCIALES. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN ESPAÑA Y EL CONO SUR

ANA MARÍA TALMON*

I. Introducción

El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que la dignidad y el derecho a la igualdad constituyen la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, de las que son acreedores todos los seres humanos.

No obstante, hay millones de personas que parten de una situación deficitaria, que a diario deben enfrentar múltiples barreras físicas, de comunicación o socioeconómicas, que dificultan su participación activa en la sociedad, y por lo tanto su integración social.

Nos estamos refiriendo a las personas con discapacidad y a los Adultos Mayores, cuyo número en América Latina está creciendo rápidamente y no encuentran la protección necesaria de los Estados,

* Abogada, especializada en Seguridad Social; desarrolla su labor en la Secretaría de Seguridad Social, en la que integra el cuerpo permanente técnico-profesional en la materia.

Es además diplomada egresada de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social e investigadora articulista en cuestiones previsionales y de la seguridad social en general; con especialización en la temática integral de la discapacidad, habiendo profundizado estudios a nivel internacional en los "servicios sociales", cuestión de impacto mundial en la última década.

En los últimos años ha obtenido el título de Master Universitario en Dirección y Gestión de los Servicios Sociales, carrera de la Universidad de Alcalá de Henares (España) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

debido al precario desarrollo económico de la región. Ello torna la situación mucho más problemática y compleja que en los países desarrollados.

Por otra parte, el efecto expulsión que los procesos de readaptación de la seguridad social contributiva están produciendo, al endurecer los requisitos de acceso a los beneficios, aumenta el número de personas que quedan desprotegidas, lo que ha motivado que se reclame una mayor intensidad en la protección de los servicios sociales.

El documento que se pone a consideración pretende brindar, en su primera parte, una visión panorámica de los grupos más vulnerables y, por lo tanto, con dificultades para integrarse socialmente, que requieren del auxilio de los servicios sociales a los efectos de lograr una mejor calidad de vida.

Posteriormente, se analiza la experiencia de España con respecto a la organización y principales prestaciones que brinda.

A continuación, se focaliza la atención en los países del Cono Sur, haciendo hincapié en dos programas novedosos y muy ambiciosos, uno implementado en Brasil, denominado Hambre Cero, y el otro en Argentina, destinado a Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Ambos tienden a universalizar derechos sociales básicos como son la salud, alimentación, educación, capacitación, etc.

Finalmente, abordamos algunas prestaciones de servicios sociales en los hermanos países de Chile y Uruguay.

II. Consideraciones generales

Los servicios sociales son uno de los instrumentos que utilizan los Estados de Bienestar para materializar los derechos sociales de los ciudadanos.

En la práctica, hay resistencia a reconocer estos derechos porque son de difícil concreción y muy costosos.

La primera política social es la política económica, ya que el mero crecimiento económico no conlleva necesariamente menores niveles de pobreza o mayores índices de equidad. Las políticas fiscales por un lado, y el gasto social por otro, son los instrumentos que más condicionan los niveles de igualdad entre los miembros de un Estado. Inmediatamente a continuación vienen las políticas de las clásicas áreas del bienestar en cuanto a la protección social: pensiones, salud y educación. En ese contexto, los Servicios Sociales son llamados por ello “el cuarto pilar”.

La sociedad del siglo veintiuno tiene ante sí un nuevo "escenario" social que plantea a la vez que importantes retos, también enormes oportunidades para el progreso y el desarrollo libre de las personas:

- Cambios en las estructuras familiares y convivenciales, tanto a nivel estructural (reducción del número de personas por unidad familiar, crecimiento del número de familias monoparentales y unipersonales, etc.) como funcional (estructura más democrática dentro de la familia y participación de la mujer en el mundo laboral).
- Crecimiento del número de personas que necesitan mínimos vitales; aumento de los fenómenos de segregación social y espacial con el riesgo de dualización o ruptura de la cohesión social.
- Envejecimiento de la población, con el aumento del gasto social destinado a jubilaciones y el aumento de la longevidad que se relaciona asimismo con la menor natalidad.

Estos cambios están provocando una mayor exigencia ciudadana respecto a sus derechos básicos, una creciente demanda de servicios y prestaciones de apoyo y promoción de la familia, a las personas que requieren mayor solidaridad colectiva y una mayor calidad y transparencia en la gestión y utilidad de los fondos que son públicos. Podemos clasificar la "presión" social que reciben los servicios de protección social en cuatro grandes áreas:

a) Mínimos vitales garantizados.
b) Prestaciones ante situaciones de dependencia.
c) Respuestas eficaces y de calidad que eviten la exclusión.
d) Promoción de políticas activas de inclusión social.

Esta mayor y más exigente demanda se canaliza, principalmente, hacia los Servicios Sociales, los cuales requieren de más y mejores medios, pero, ante todo, de un nuevo enfoque que movilice e integre recursos de otros sistemas de atención, y que permita activar al máximo las potencialidades de las personas, las familias y la comunidad.

Además, este crecimiento de la demanda de Servicios Sociales básicos, viene en parte incrementado por las insuficientes respuestas de otros sectores más evolucionados del sistema de protección social:

empleo, salud, educación, vivienda y seguridad social, y, asimismo por una mayor exigencia ciudadana respecto de sus derechos sociales más básicos.

De igual manera, este "liderazgo" de los Servicios Sociales necesitará la coordinación de todos los recursos y posibilidades del Tercer Sector, cuya creación y desarrollo debe ser incentivada.

Los Servicios Sociales son un sistema de protección social, en el marco de las Políticas Sociales de los Estados, que atiende necesidades del conjunto de la población, ofreciendo prestaciones concretas a problemas y aspiraciones también concretas, relacionadas con la convivencia y la integración social. Al igual que los Sistemas Educativo, Sanitario o de Seguridad Social, el Sistema Público de Servicios Sociales fundamenta su personalidad en las necesidades especificas que atiende y en las prestaciones básicas que garantiza.

Podemos afirmar que en su recorrido histórico los Servicios Sociales Generales hunden sus raíces en los sistemas de beneficencia, tanto pública como privada, mientras que los Servicios Sociales específicos, especialmente de mayores y discapacitados, van a encontrarlas en los servicios y prestaciones de la Seguridad Social.

Discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó, en 1980, una Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías en la que propuso una visión pluridimensional del fenómeno que ahora consideramos. Esta clasificación de las consecuencias de la enfermedad, se basa esencialmente en la siguiente secuencia:

ENFERMEDAD → DEFICIENCIA → DISCAPACIDAD → MINUSVALÍA

Constituye *deficiencia* toda pérdida sustancial o alteración de una función o estructura psicológica, fisiológica o anatómica.

Constituye *discapacidad* toda reducción, resultante de una deficiencia parcial o total, de la capacidad de realizar una actividad de una forma o dentro de los límites considerados normales para un ser humano.

Constituye *minusvalía* o desventaja social el perjuicio resultante de su deficiencia o discapacidad y que limita o impide el desarrollo de un papel considerado normal teniendo en cuenta la edad, el sexo y los factores socioculturales.

En 2001, la OMS mantiene ese enfoque en su Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIFDS), que sustituye a la anterior.

Toma como referencia positiva, la capacidad de funcionamiento del cuerpo, de la mente y del propio individuo. Al estado o situación alterada de ese funcionamiento lo denomina discapacidad.

Las dimensiones de la discapacidad son definidas por la CIFDS en estos términos:

- "Deficiencias son problemas en las funciones o estructuras corporales, tales como una desviación significativa o una pérdida."
- "Limitaciones en la actividad son dificultades que un individuo puede tener en el desempeño/realización de actividades."
- "Restricciones en la participación son problemas que un individuo puede experimentar al involucrarse en situaciones vitales."

Veamos cómo se aplican estos conceptos a un caso concreto: Carlos V, en el momento de iniciar su retiro, mediante la abdicación en su hijo Felipe del gobierno de sus Estados de Flandes (Bruselas, 1555), presentaba el siguiente cuadro:

La integridad física y funcional del emperador estaba alterada por varias deficiencias. Padecía de gota, enfermedad metabólica que le producía problemas graves en las articulaciones de las extremidades superiores e inferiores. Padecía de bulimia, lo que contribuiría al padecimiento gotoso. Estaba afectado, asimismo, por una alteración urológica que le dificultaba la micción. Y es posible que no hubiera superado del todo los síntomas depresivos que se le manifestaron agudamente tras los reveses militares de Innsbruck y Metz, en 1552.

Tales deficiencias causaban a Carlos V importantes limitaciones y restricciones en su actividad y su participación en la vida colectiva. La gota le dificultaba y, en los episodios de crisis, le impedía actividades tan básicas como caminar o servirse de sus manos. Su enfermedad urinaria era también un factor limitativo en cuanto que le hacía depender de sondajes –que se practicaba él mismo. En cuanto a las restricciones de su participación, no cabe mayor que la renuncia a sus magistraturas. La conciencia histórica ha venido imputando su jubilación anticipada –55 años– a la gota, pero no debe desdeñarse el papel que pudieron tener en la misma sus deficiencias de origen mental.

Integración social

Las diferencias de moralidad, como también las físicas, y las de inteligencia, y en general todas las que indudablemente hay entre los hombres, son desigualdades entre seres que, no obstante, coinciden en poseer la dignidad de la persona humana y que tienen, por tanto, una profunda igualdad natural.[3]

El Papa Juan Pablo II, con motivo de la celebración del Año Santo y en una ceremonia por el Jubileo de los Discapacitados, hizo un llamado a los políticos para que defiendan la dignidad de los discapacitados y para que "hagan más" por ellos.

"A los que tienen responsabilidades políticas –dijo en su homilía– quisiera pedirles que operen para que estén aseguradas condiciones de vida y oportunidad tales que la dignidad de los discapacitados sea efectivamente reconocida y protegida.

Es una sociedad rica en conocimientos científicos y técnicos –agregó– es posible y necesario hacer más desde la investigación biomédica para prevenir la discapacidad hasta la terapia, la asistencia, la rehabilitación y la nueva integración social."[4]

Las políticas sociales deben dirigirse a conseguir la integración plena de las personas con discapacidad en la sociedad, como lograr la participación social y la aceptación de la discapacidad. De igual manera, deben hacer hincapié en la accesibilidad entendida en el sentido más amplio, al medio físico (urbanística y arquitectónica), a las comunicaciones, educación, sanidad, empleo, servicios sociales, vivienda, ocio, etc.

El experto español Miguel Ángel Verdugo Alonso, trabaja con el psicólogo estadounidense Robert Schalock, con quien elaboró un nuevo paradigma o modelo teórico para mejorar la integración de las personas con discapacidad en la sociedad. Este paradigma se conoce como "de los apoyos" y se fundamenta en no atribuir la discapacidad sólo al individuo, sino que debemos tener en cuenta que depende mucho del ambiente. Es decir que a la discapacidad no hay que entenderla como una patología, sino como una limitación que exige modificaciones del medio.

Por eso, muchas de las actuaciones profesionales y de las políticas sociales son modificaciones ambientales. Este es un modelo de

[3] Juan Pablo II (1981). Encíclica "Laboren Exersens" documento de la Santa Sede del 4 de marzo de 1981.

[4] Juan Pablo II, citado en diario *La Nació*n, 4 de diciembre de 2000.

intervención interdisciplinar, ya que es necesario que todos los actores sociales defiendan una sociedad accesible para todos. Por ejemplo, es necesario que haya arquitectos que diseñen tanto para una mujer embarazada como para un chico que es ciego; médicos que acepten una terapia no sólo rehabilitadora y educadores que organicen una propuesta escolar para alumnos con capacidades diferentes.

Hay que tener en cuenta todos los ambientes donde se sitúa el individuo: el personal, el organizacional y la macroestructura social. Centrar nuestra mirada en los derechos que tiene la persona a llevar una adecuada calidad de vida, una estructura que va desde lo personal, hacia la organización familiar, educativa, laboral, social, etcétera.

Según el paradigma de apoyos, no es tan importante crear centros y servicios, como sí estructuras de apoyo continuas altamente individualizadas.

Exige trabajar con la comunidad, estudiar a la persona con discapacidad en su medio natural, familiar, laboral y vecinal, y no hacer la intervención desde la escuela integradora o desde el centro terapéutico.

Por ejemplo, un apoyo continuo sería que una persona sorda salga de su casa, vaya a la universidad, a su trabajo y pueda realizar todas sus tareas sin la minusvalía (barreras sociales) que le genera el entorno.

También postula este paradigma que hay que contar con políticas sociales que desarrollen los servicios y que faciliten la formación de los profesionales. Deben apoyar y distribuir recursos de acuerdo con este tipo de principios para que puedan llevarse a cabo. Las políticas son determinantes cuando marcan las orientaciones, las directrices y los modos de entender el trabajo. Hay que aceptar que la escasez de los recursos y su distribución, obligan a modificaciones en su instrumentación.[5]

Familia y Discapacidad

La familia continúa siendo, universalmente, la institución capacitada para contener afectivamente al ser humano y contribuir a su formación y a su desarrollo emocional. Es la mejor escuela de educa-

[5] Reportaje al Director del Master en Integración de Personas con Discapacidad y del Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO), ambos de la Universidad de Salamanca, diario *La Nación* 5 de agosto de 2001.

ción y de afecto, el primer lugar donde se enseña a querer, el ámbito en el que se viven las primeras experiencias de amor. Por cierto, esto no significa alentar una concepción puramente idílica: la sustancia de los vínculos familiares reposa muchas veces sobre el dolor, la injusticia, el sufrimiento o la discriminación.

La Constitución Nacional de la República Argentina, en la tercera parte del artículo 14 bis refiere a la protección integral de la familia mediante el acceso "a una vivienda digna", o a la "compensación económica familiar" que se traduce en el derecho a recibir determinadas prestaciones, que más allá de la retribución por el trabajo, se destinan a sufragar la subsistencia de parientes del trabajador que están a su cargo y para los cuales tiene obligación alimentaria. La forma más común es el salario familiar o asignación familiar; en la actualidad, el correspondiente a hijo con discapacidad duplica el monto en relación con los demás hijos. [6]

La llegada a una familia de un hijo que padece una discapacidad constituye generalmente un golpe duro para la autoestima de los padres, que aspiran –con razón– a ser comunicadores de la vida y a que ésta sea lo más cercana posible a la perfección, anhelo que a veces bordea el narcisismo. Es un golpe duro también para los demás hijos, que afrontan con desconcierto y desconocimiento el advenimiento al hogar de un niño que en principio se presenta como diferente.

Se han hecho progresos en los últimos años en el camino hacia la aceptación y la integración plena del ser humano diferente, tanto en la familia como en la sociedad, pero todavía queda un largo camino por recorrer.

Cuando un ser afectado por discapacidades descubre que es aceptado por su familia y la sociedad, evoluciona favorablemente, cualquiera que sea su disminución.

No hay ninguna duda de que la familia se revoluciona cuando la visita la discapacidad, sea por nacimiento o sobreviniente. Pero esa revolución no es –como podría pensarse– la del rechazo eventual o la del temor, sino la de buscar nuevos caminos para que las personas diferentes sean aceptadas e integradas plenamente en los distintos ámbitos de la comunidad. Es un deber que el cuerpo social no puede ni

[6] Bidart Campos, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, EDIAR, tomo II, pág. 247.

debe eludir. Es necesario fortalecer las instituciones capaces de trabajar positivamente en esa dirección y promover actitudes superadoras de antiguos prejuicios, a fin de que se extienda en la sociedad el reconocimiento de que la diferencia no debe ser vista como un baldón sino como un desafío.[7]

La progresiva superación de los prejuicios, que durante tanto tiempo levantaron barreras psicológicas casi infranqueables entre las personas con alguna discapacidad psíquica o física y el resto de la sociedad, llena uno de los capítulos más fecundos de la lucha que la humanidad ha librado por la consolidación de los derechos humanos. Cuanto se haga para desterrar los resabios de discriminación que todavía subsisten, debe ser celebrado como un paso más hacia la construcción de una sociedad más humana y solidaria.[8] Enorme contribución han realizado en este sentido los Organismos Internacionales

Disminuidos psíquicos

Durante la realización del 1º Congreso Latinoamericano y Argentino de Discapacidad y Pediatría desarrollado en Buenos Aires en el mes de junio de 2001 se afirmó que: alrededor del 50% de la discapacidad infantil tiene causas genéticas. Hoy se conocen algunos genes, que pueden predisponer para defectos en el cierre del tubo neural (futuro sistema nervioso del bebe), uno de ellos, se vincula con el metabolismo del ácido fólico, por eso la suplementación previene el 50 a 55% de los defectos, pero no la totalidad. Sin embargo, existen otras causas ambientales que pueden desembocar en la misma patología, por ejemplo, inadecuada nutrición, exposición a tóxicos, a infecciones, etc.

La genética, contribuye con mejores tratamientos para discapacidades, porque se conoce como se producen algunas patologías y se puede intervenir con métodos innovadores.

Pero al margen de la genética, igual se puede hacer mucho por la salud de los niños, como por ejemplo, controlar algunos factores que causan discapacidad: los accidentes; las infecciones, que dejan secuelas; una buena atención prenatal y del parto; la vacunación adecuada de la mamá para prevenir el síndrome de rubéola congénita; una alimentación ma-

[7] Diario *La Nación*, 25 de febrero de 2001.
[8] Diario *La Nación,* 30 de septiembre de 2001.

terna suficiente para evitar el bajo peso, que es causa de discapacidad. No hay que olvidarse que la minusvalía está definida socialmente, no biológicamente. Las personas con discapacidad nos dicen que sus principales dificultades derivan de las trabas que les pone la sociedad para integrarse. Ahí hay elementos de prevención: promover la aceptación de las diferencias, combatir los prejuicios y la discriminación.[9]

De los aproximadamente tres millones de personas con discapacidad que viven en Argentina, la tercera parte –es decir, un millón– son bebes, niños y adolescentes de hasta 15 años. Pero de esa cifra global, sólo un 10% (es decir 300.000) accede a los servicios especiales de educación y salud.

El abanico de discapacidades es enorme. La nueva clasificación que le reserva la Organización Mundial de la Salud (OMS) supone una larguísima lista en la que el denominador común, y por ende, lo que define una discapacidad, es que esté afectada una función: mental, sensorial, del habla, de los distintos sistemas del organismo, del movimiento, y que eso repercuta desfavorablemente en las actividades cotidianas.

En el área de discapacidad, prácticamente toda la población es insolvente si se tienen en cuenta los recursos que exige y los años de tratamiento. Por eso es fundamental, que las políticas sociales puedan hacerse cargo.

Hay un porcentaje de niños y adultos con discapacidad que no acceden a la atención; en el Congreso Latinoamericano que estamos comentando revelaron un dato que puede ser ilustrativo, únicamente el 4,1% de los hospitales del país tiene servicios de rehabilitación psicofísica. Eso demuestra, la poca trascendencia de la discapacidad dentro del sistema de salud.[10]

Sordos

Las personas sordas poseen características propias, que hacen que la experiencia visual desarrolle un papel predominante. Conforman una minoría social que enfrenta múltiples barreras de comuni-

[9] Entrevista al Dr. Víctor Penchaszadeh – Jefe del Departamento de Genética del Hospital Beth Israel de Nueva York, en el diario *La Nación,* 14 de junio de 2001.

[10] Reportaje a los Secretarios del I Congreso Latinoamericano y Argentino de Discapacidad y Pediatría, diario *La Nación,* 14 de junio de 2001.

cación, lo que ha motivado que desarrollen una lengua propia, la lengua de signos, que tengan una forma especial de relacionarse, al igual que comportamientos y valores culturales que dan lugar a la comunidad sorda.

El inicio de la sordera es una de las variables determinantes, no es lo mismo perder la audición antes que después de haber adquirido la Lengua Oral. De acuerdo a ello, podemos calificarlos en:

- Prelocutivos: Sordera antes de la adquisición del habla.
- Postlocutivos: Sordera después de la adquisición del habla.

Desde un punto de vista educativo, las estrategias ante una persona sorda prelocutiva y postlocutiva varían en algunos aspectos. En el primer caso habrá que poner en marcha un programa para el aprendizaje de la Lengua Oral. En cambio, ante la persona sorda postlocutiva, la intervención se basará en proporcionarle estrategias que le permitan conservar y controlar lo adquirido apoyándose en la lectura, instrumento que enriquecerá su propio Lenguaje, y poniendo especial atención a las repercusiones socio-afectivas que la sordera suponga.

La detección precoz de la sordera es fundamental, por cuanto permite una adaptación protésica temprana, así como una intervención educativa y social basada en los aspectos más significativos del desarrollo de la propia persona sorda.

En el caso de pérdidas leves o moderadas, la detección puede retrasarse incluso hasta la etapa escolar. Este tipo de pérdidas se manifiesta mediante problemas de atención o alteraciones emocionales.

Una observación atenta de las reacciones de los alumnos puede facilitar un mejor conocimiento de éstos, sospechar una sordera y tomar medidas que corrijan a tiempo el riesgo de los problemas escolares.

No es lo mismo quedarse sordo por razones hereditarias que por motivo de la rubéola, meningitis, incompatibilidad del factor Rh, ya que en estos últimos casos puede haber otras deficiencias asociadas: visuales, motoras, cognitivas.

La pérdida auditiva no guarda relación con la deficiencia mental. Al igual que los oyentes, hay personas sordas con inteligencia normal, alta o baja.

Generalmente, para entender las características de las personas sordas se parte de comparaciones entre éstas y las personas oyentes, y las diferencias se interpretan como carencias de las personas sordas.

El niño oyente, cuando nace, adquiere la Lengua Oral de forma natural, pero en el caso de los niños y niñas sordos, este proceso de adquisición natural no se da, sino que es necesario un aprendizaje artificial mediante un proceso de enseñanza sistemática. Sin embargo, sí adquieren la Lengua de Signos de forma natural. Normalmente los niños sordos nacen e inician su desarrollo en un contexto que no está preparado para dar respuesta a sus necesidades (la primera de ellas, adquisición de forma natural de una Lengua para comunicar y relacionarse afectivamente), provocando con ello un retraso en su desarrollo. Si el desarrollo lingüístico se ve alterado, afectará todo el desarrollo de la identidad personal, dificultando la integración en la sociedad y la inserción laboral.

La mayor necesidad de las personas sordas es la ruptura de las barreras de comunicación. El primer paso es una transformación del sistema educativo, adaptándolo a las necesidades reales de las personas sordas, de manera que el centro de atención no está en el aprendizaje del habla. La educación oralista que se ha venido impartiendo ha provocado resultados que van desde la dificultad de adquirir la información necesaria para el desarrollo cognitivo, hasta problemas en el desarrollo emocional y afectivo. A la vez, es necesario informar y sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre la problemática de las Barreras de Comunicación con el fin de que reconozca y acepte las características de las personas sordas.

Por ello, es fundamental procurar un acceso eficaz a la información general. En la actualidad los medios de comunicación (televisión, radio, prensa...) son casi inaccesibles para las personas sordas.

Otra necesidad prioritaria es el desarrollo de la autonomía personal, para lo que pueden jugar un importante papel las nuevas tecnologías. Es necesario influir para que en el desarrollo de estas tecnologías se facilite el acceso a ellas de las personas sordas, tanto para ayudar a su integración laboral como para la mejora de su calidad de vida en general.

Por ultimo, como cuestión esencial, está la adaptación de los servicios públicos y/o privados a las necesidades de las personas sordas, con el fin que éstas mejoren su autonomía personal.

El objetivo primordial de la educación de las personas sordas es la integración social y laboral, que sean felices, que estén ajustados personal y emocionalmente, por lo que adquiere mayor relevancia elegir la opción educativa más adecuada.

Un error frecuente es considerar a la persona sorda como un oyente más. Por muy integrado que esté el niño sordo, inevitablemente, sigue siendo sordo. Padece una carencia informativa que puede hacerse abismal a poco que nos descuidemos, necesita que se le dirija a él la información, necesita que se le expliquen muchos conceptos que el oyente asimila inconscientemente.

Con demasiada frecuencia, el entorno familiar y escolar del niño sordo que acude a la escuela, le obliga a ser "lo menos sordo posible". La lamentable falta de recursos y la escasa información por parte de la mayoría de los padres y profesores suele suplirse forzando la adaptación del niño a la Escuela, cuando uno de los principios básicos de la integración es la adaptación de la Escuela a las necesidades educativas especiales, a la diversidad de todos y cada uno de los niños que acoge.

El Profesor de Aula ordinaria necesita una preparación mínima con respecto al niño sordo. Necesita saber cómo es, cómo aprende, en qué consisten sus estrategias de aprendizaje, para así poder proporcionarle la atención que precisa.

El niño sordo va a necesitar un doble esfuerzo: trabajo específico de Lenguaje y de los contenidos.

Las personas sordas, por lo general, presentan niveles bajos en Lecto-escritura. También presentan problemas de soledad, aislamiento, falta de experiencias, trastornos de comunicación, pobre conocimiento del mundo que les rodea. Si a las personas sordas se les enseña exclusivamente la Lengua Oral, los resultados son insatisfactorios.

Para la mayoría de las personas sordas la Lengua Oral resulta complicadísima, es para ellos un "idioma extranjero", añadiendo asimismo las graves dificultades que tienen con los verbos. Efectivamente, no oyendo el Lenguaje, se trata de una tarea más que ardua.

Las personas sordas tienen tendencia a memorizar sin comprender apenas lo que están leyendo. Tienden a reducir letras (una o varias) en una palabra; a veces, les resulta difícil diferenciar entre un verbo y un sustantivo; suprimen conjunciones, preposiciones, artículos, utilizan frases sencillas y breves; su nivel cultural lamentablemente es bajo; se les escapan muchas cosas que deberían saber;

pierden muchísima información que podría ser relevante para su formación; resulta también difícil que una persona sorda exprese sus ideas por escrito así como comprender lo que lee.

La lectura es una de las pocas fuentes de información al alcance de las personas sordas, pero también es uno de los mayores problemas que las afectan. Saben leer, pero una cosa es la lectura mecánica y otra muy diferente la comprensiva. Carecen de la competencia lingüística necesaria para comprender el sentido de cualquier frase.

Las personas sordas conforman un grupo sociocultural con unas actitudes, valores, estructuras sociales y lengua propias. La diferencia entre sordos y oyentes nada tiene que ver con la mejor o peor audición. En este sentido se está empezando a hablar, en determinados países europeos y latinoamericanos, de un movimiento de ruptura entre la educación de las personas sordas y la Educación Especial. Una de las razones es el no reconocimiento de ciertas características particulares, como son la Lengua de Signos, la Cultura Sorda, Identidad Sorda, Comunidad Sorda, etc. Por este motivo, ha surgido una nueva corriente educativa denominada "modalidad bilingüe-bicultural".

Se dice que una persona sorda es bilingüe si es capaz de utilizar fluidamente la Lengua de Signos, y es capaz de leer y escribir, y, dependiendo de los casos, hablar. La Lengua de Signos es la primera lengua que debe ser adquirida en edades tempranas por los niños y niñas sordos, y la lengua oral debe ser considerada como segunda lengua y aprendida y de más fácil acceso, siempre y cuando se parta de una lengua natural, en este caso, la Lengua de Signos. En este sentido, las opciones bilingües parten de una premisa fundamental: ser competente en una lengua favorece el aprendizaje de otras. Si posibilitamos en el niño sordo el desarrollo de la competencia lingüística, comunicativa y cognitiva, a través de la Lengua de Signos, será más fácil construir sobre esta competencia inicial una segunda competencia lingüística.

El papel de la familia es primordial para el desarrollo posterior del niño sordo. El primer paso y fundamental es la aceptación de la sordera. Los padres y madres deben tomar conciencia de que la sordera es irreversible y que el oído no es algo que se pueda arreglar, y no caer en el error de considerar al niño como un oyente más, y no obligarle a ser lo menos sordo posible.

Es muy importante el apoyo emocional que se puede trabajar en dinámica de grupos y técnicas de asesoramiento a familias; tranquilizar a los padres y madres y transmitirles la sensación de que no están solos y no proporcionarles más información que la que ellos mismos necesitan.

Es fundamental enseñar a los padres y madres diversas estrategias de comunicación visual: cómo llamar la atención de sus hijos e hijas sordos, cómo iniciar y mantener el contacto visual, cómo solventar los problemas de la atención dividida. Por ejemplo:

La llamada directa; la llamada a distancia: golpear el suelo, golpear un mueble, encender y apagar la luz, uso de los reflejos y las sombras, mover las manos; colocarse al mismo nivel del niño; tocar al niño siempre con un propósito.

La carencia auditiva permanente es un serio problema que afecta al menos a un niño entre mil. El test con valoración y medidas de actuación posterior, funciona positivamente si se comienza a hacer en los primeros meses de vida del bebé. Así, tiene la posibilidad de que mejoren mucho la calidad de vida y las oportunidades para estos niños afectados.

En la primera infancia y a lo largo de la edad escolar, es necesario establecer programas de control del estado de audición en el niño, puesto que muchos problemas del habla y del lenguaje, problemas emocionales y de la conducta, problemas de aprendizaje, retraso y fracaso escolar, etc., son atribuidos a muy distintas causas, sin reparar que el origen de los mismos puede radicar en una sordera.

Audífonos y ayudas técnicas especiales para personas sordas

La prótesis auditiva o audífono es una ayuda protésica para las personas sordas. En ningún caso se trata de un elemento que devuelva la audición como por "milagro", pues simplemente mejora la situación de la persona sorda. Se trata de un recurso primario para el desarrollo del niño sordo, para su formación personal, cultural y profesional, y es un elemento que permite cierto tipo de relaciones comunicativas orales con el entorno.

Las ayudas técnicas resultan necesarias para las personas sordas, ya que resuelven uno de los grandes problemas de comunicación y de acceso a la información. Realizar actividades tan habituales como hablar por teléfono, oír el timbre de la puerta, despertarse a la hora

adecuada, que solían resultarles muy difíciles y problemáticas, ya es posible desarrollarlas gracias a la tecnología moderna. De esta manera, las personas sordas pueden disfrutar de una vida más independiente. Podremos desglosar las Ayudas Técnicas en tres tipos:

a) Los teléfonos de texto: se trata de una terminal con datos, un teclado y una pantalla, en el que las personas sordas usuarias pueden establecer diálogo mediante los correspondientes textos escritos a través de la red telefónica y que el receptor visualiza en su propia pantalla.

Y como los avances de la tecnología y las telecomunicaciones no parecen tener límites, han ido apareciendo otros medios como la videoconferencia y el videoteléfono, Internet y el correo electrónico.

Las posibilidades de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, seguirán incidiendo positivamente en la supresión de las Barreras de Comunicación de las personas sordas.

b) Dispositivos visuales: Son medios técnicos que ayudan a las personas sordas a superar las Barreras de Comunicación en diferentes lugares (hogar, escuela, trabajo) y que además contribuyen decisivamente a mejorar su calidad de vida; por ejemplo:

- Timbres luminosos: Se conecta a las luces de la casa de modo que cuando alguien llama, éstas se encienden y se apagan intermitentemente.
- Timbres de teléfono: en el momento que suena el teléfono se enciende la luz especialmente adaptada al efecto.
- Despertadores: Se les adapta un mecanismo especial para despertar a las personas sordas. Son de dos tipos: luminosos y vibratorios.
- Intercomunicadores: Sirven para alertar a las personas sordas sobre hechos que se producen cerca de ella pero fuera del alcance de su vista, por ejemplo, el llanto de un bebé o una persona enferma.

c) Medios de Comunicación: Televisión y Cine: La emisión de programas subtitulados por el Teletexto de la Televisión, es una fórmula de hacer la televisión accesible a las personas sordas,

aunque no la única, en muchas ocasiones requieren la lengua de signos por su baja comprensión o velocidad en la lectura.

En lo que refiere al empleo, hasta mediados de la década de los noventa, las personas sordas estaban relegadas a ocupar puestos de trabajo en los que primaba la habilidad viso-manual (por ejemplo carpintería, profesiones artísticas, diseño gráfico, etc.) Posiblemente los ámbitos profesionales que más han destacado en la inserción laboral de las personas sordas sean el campo de las Nuevas Tecnologías (fundamentalmente Informática) y en los nuevos yacimientos de empleo ligados al movimiento asociativo de las personas sordas (profesores de Lengua de Signos, asesores Educativos sordos, Investigadores de Lengua de Signos, etc.).

Sin embargo, debido a que el nivel formativo y la calidad educativa sigue teniendo fuertes carencias, las personas sordas siguen desarrollando en su mayoría empleos de baja cualificación.

Ciegos

De acuerdo a datos de la OMS hay en el mundo alrededor de 38 millones de personas con ceguera. La prevalencia global de ceguera en el mundo es del 0.7%, con una variación entre el 0.3%, en las Economías de Mercado Establecidas y las antiguas Economías Socialistas de Europa, y el 1.4%, para el África Subsahariana .

Se ha podido establecer una estimación global de la extensión de la baja visión, situándola en torno a 110 millones de personas (en una relación de tres personas con baja visión por cada persona con ceguera).

En consecuencia, estos datos apuntarían a que actualmente el número de personas en el mundo con problemas graves de visión podría superar los 150 millones.

Para el conjunto de zonas, las “Cataratas” son la principal causa de la ceguera, con un 41.8%; correspondiendo en su mayoría, y con una alta probabilidad, a cataratas susceptibles de intervención y curación. En segundo lugar aparece el “Tracoma”, con aproximadamente el 15.5%, seguido del “Glaucoma” con un 13.5%.

Otras causas son la Retinopatía diabética y la Degeneración macular asociada a la edad.

Las cataratas son resultado del progresivo endurecimiento y opacidad del cristalino, provocando una visión borrosa.

El glaucoma se caracteriza por un aumento de la presión intraocular causada por la acumulación excesiva de humor acuoso en el interior del ojo. Esta presión causa la pérdida de células en el nervio óptico y daños en la retina, afectando a la visión periférica o lateral.

El tracoma consiste en una conjuntivitis crónica provocada por una infección ocular y cuyo resultado final es la destrucción de la córnea.

La degeneración macular asociada a la edad: La mácula, es la parte central de la retina que permite ver los colores y los detalles de los objetos, puede verse sometida a cambios degenerativos asociados al envejecimiento, con la consiguiente pérdida o reducción de la visión central, de la agudeza visual y, en algún grado, de la visión del color.

La retinopatía diabética, es una enfermedad de la retina asociada a la diabetes en su estadio avanzado. En esta fase de la diabetes se producen hemorragias en los vasos sanguíneos de la retina y la formación de nuevos vasos, lo que provoca que el humor vítreo se vuelva turbio o lleno de manchas, con zonas en que la visión queda tapada. La visión se hace borrosa.

Los diferentes estudios realizados desde hace décadas, señalan claramente que el número de personas con problemas visuales aumenta y lo seguirá haciendo durante los próximos años.

Factores tales como el incremento de la población general, principalmente entre los países en vías de desarrollo, el envejecimiento de la población y la dificultad de acceso a los servicios sanitarios están influyendo en esta tendencia, y con seguridad lo harán durante las próximas décadas

No obstante, los avances en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las principales causas de ceguera, son quizás el factor más importante que puede empezar a sugerir una disminución de los problemas graves de visión entre la población de algunas zonas industrializadas.

Algunos de los principales avances que pueden incidir en este sentido son, por ejemplo: La cobertura por los sistemas de salud de las intervenciones en cataratas; la disminución de la retinopatía diabética como resultado de un mejor control de la diabetes; la identificación de genes para ciertos tipos de retinitis pigmentosa, glaucoma,

diabetes juvenil y degeneración macular están facilitando su detección temprana y tratamiento eficaz.[11]

Las deficiencias en general, y la ceguera en particular, generaron durante mucho tiempo incomprensión, prejuicios, y en forma más o menos patente fueron causa de discriminación social, en ocasiones incluso, de rechazo y abandono.

El estallido de la conciencia social que se produce al terminar la Segunda Guerra Mundial, llevó a la creación, en Estados Unidos primero, y en Europa después, de programas sistematizados de entrenamiento en autonomía personal (movilidad con bastón blanco y habilidades de la vida diaria). Dirigidos en principio a los ex combatientes ciegos, estos programas se extendieron, en los años sesenta, a adultos y niños.

Fundamentalmente entre los años setenta y ochenta, se promueven en diferentes países las leyes de integración de las personas con deficiencias, con una especial repercusión en la educación, donde se incorpora el principio de escolarización de estos alumnos en los centros ordinarios, aunque en un primer momento la integración era segregada, porque se daba fuera del entorno del aula para no interferir con el grupo "normal".

Desde las perspectivas actuales, las necesidades educativas se conciben como un resultado de la interacción entre variables del propio alumno, el aula, el centro, la familia, la comunidad, etc. y no exclusivamente de su ceguera o deficiencia visual. Con este enfoque, deben ser el currículo, el centro y el aula los que se reestructuren y acomoden para responder a sus necesidades específicas.

Sordoceguera

La sordoceguera es una discapacidad que resulta de la combinación de dos deficiencias sensoriales (visual y auditiva), que genera en las personas que la padecen problemas de comunicación únicos y necesidades especiales derivadas de la dificultad para percibir de manera global, conocer, y por tanto, interesarse y desenvolverse en su entorno.

Algunas personas sordociegas son totalmente sordas y ciegas, mientras que otras tienen restos auditivos y/o visuales. En todo caso, el efecto de incomunicación y desconexión con el mundo que produce la combinación de las dos deficiencias es tal, que la persona sordociega

tiene graves dificultades para acceder a la información, a la educación, a la capacitación profesional, al trabajo, a la vida social y a las actividades culturales.

En el caso de las personas sordociegas de nacimiento, o de las que adquieren la sordoceguera a temprana edad, la situación se complica por el hecho de que pueden darse problemas adicionales que afecten su personalidad o conducta. Tales complicaciones reducen aún más sus posibilidades de aprovechar cualquier resto visual o auditivo.

La población sordociega puede dividirse en cuatro grandes grupos: con sordoceguera congénita; con deficiencia auditiva congénita y una pérdida de visión adquirida; con una deficiencia visual congénita y una pérdida de audición adquirida; nacidas sin deficiencias visuales ni auditivas y que sufren una pérdida de audición y de visión durante el transcurso de la vida.

Cuando es congénita, hay que construir el mundo en la mente del niño. En el caso de la sordoceguera adquirida, la labor es reconstruir de nuevo un mundo ya reconocido, pues han tenido experiencias visuales y/o auditivas y adquirido un bagaje de conocimientos, y tienen una clara conciencia de la pérdida sensorial, ya que han perdido el sentido en el que se estaban apoyando antes, o bien, han perdido ambos a la vez.

La sordoceguera afecta al conocimiento inmediato de lo que ocurre alrededor (no se "ve" el entorno) y limita la interacción emocional, física e intelectual del individuo con su entorno.

A ello debemos añadir que no se capta tampoco "lo que se dice" a nuestro alrededor. Se plantean, pues, barreras de comunicación y de movilidad cuya severidad depende, entre otros factores, del grado de deterioro visual y auditivo.

La mayoría de las personas sordociegas poseen restos sensoriales en al menos uno de los dos sentidos, por lo que pueden aprovechar hábilmente estos restos mediante un buen entrenamiento y la utilización de ayudas ópticas y/o auditivas.

Cuando ya no es posible utilizar ninguno de los dos canales necesitará aprender nuevos sistemas. La alternativa consiste en la utilización de las manos como canal receptivo de los mensajes que le deseamos transmitir. Esta es la clave de su aprendizaje, de la adquisición de conocimientos y del acceso a los demás.

El sentido del tacto, con el soporte de los demás sentidos y los recursos interiores, es el medio para reemplazar la vista y el oído, es

decir, que tiene que aprender a comprender el mundo y adaptarse a él "viendo y oyendo" a través de su sentido del tacto.

El acceso a la cultura queda franqueado por el alfabeto Braille, cuyo importantísimo papel en el aprendizaje de la lectoescritura y el acceso a la información para las personas ciegas todos conocemos.

Aún con el mejor entrenamiento y desarrollo de todas sus habilidades, la persona sordociega sigue viviendo en un mundo que social y culturalmente está fuera de su alcance en muchas situaciones, especialmente cuando el medio no le ofrece la oportunidad de comprenderlo e integrarse en él, cosa que ocurre con frecuencia.

Los sordociegos, para superar estas barreras, necesitan "los ojos y los oídos" de quienes los rodean: los de familiares y amigos desempeñan a veces este papel, pero es muy importante que puedan disponer de personas entrenadas para realizar esta función. De esta necesidad surgen las figuras del mediador y del guía-intérprete, que son el nexo entre la persona sordociega y el contexto. Su papel es muy importante en los programas educativos y de formación para niños y jóvenes y son también, la base de la integración social y cultural de los adultos, permitiéndoles realizar iniciativas y acciones por sí mismos.

Personas mayores

La sociedad romana consideraba que a partir de los sesenta años se accedía a la tercera edad, y que la misma excusaba de ciertos trabajos fuertes. En las sociedades contemporáneas se conviene mayoritariamente en situar esa frontera en los sesenta y cinco años. Es una edad de referencia para la jubilación y para la concesión de diversos honores y privilegios –o discriminaciones positivas, como ahora gusta decir–, por ejemplo, en la prestación farmacéutica de la Seguridad Social, en el acceso a recintos culturales, en las tarifas de ciertos transportes, etc. Cabe asumir que estas medidas de reconocimiento o benevolencia social en favor de las personas mayores se programan teniendo en consideración ciertos datos biográficos: determinada edad y/o la jubilación, lo mismo ocurre en cuanto a ciertas actividades socioculturales (aulas de tercera edad, clubes y hogares, turismo, etc.). Pero el fundamento técnico de las actividades especializadas de servicios sociales no es la edad avanzada en cuanto tal, sino el envejecimiento.

El hombre es un ser evolutivo que se acerca a la decadencia física y psíquica en la etapa del envejecimiento; incluso cuando transcurre con normalidad, la pérdida de facultades físicas es muy evidente. La pérdida de las facultades psíquicas, se enmascara a veces por el rico bagaje de conocimientos y madurez de juicio que se adquieren en el curso de la vida, pero también es evidente la decadencia en esta faceta: fallas en la memoria, declive de la afectividad, debilitamiento de la voluntad y estancamiento de la inteligencia.

La mera pérdida de facultades que lleva consigo el envejecimiento normal llega a producir efectos equivalentes a los de las deficiencias. Así, la debilidad muscular y la cardiorrespiratoria pueden dar lugar a una limitación grave en una actividad tan básica como la ambulatoria. De ella se derivan, a su vez, restricciones en la participación. Es justo decir, en todo caso, que éstas no tendrán un significado tan grave como si ocurren en personas de menor edad, por dos circunstancias: el decaimiento de intereses que es frecuente en los procesos de envejecimiento y la exoneración de obligaciones sociales que confiere el estatus de persona de edad avanzada.

El envejecimiento que cursa de modo normal, va acompañado de un riesgo mayor de ciertas enfermedades y accidentes y, en su caso, de las deficiencias derivadas de ellas. Cuando éstas llegan a producirse, el envejecimiento se acentúa y/o acelera. Sirven como ejemplo elocuente las enfermedades de Parkinson y de Alzheimer.

En ciertos casos, enfermedades y deficiencias envejecedoras se producen –no siempre de manera evidente– antes de la edad umbral de la vejez, en cuyo caso cabe hablar de un envejecimiento prematuro o patológico.

El envejecimiento, como la discapacidad, plantea necesidades y aspiraciones en varios frentes. En el orden de la salud, debemos recordar que la conveniencia de diagnosticar tempranamente las alteraciones, está particularmente indicada en las personas mayores, especialmente para aquellas alteraciones que demoran los síntomas sensibles para el afectado (hipertensión y cáncer, por ejemplo). También es una necesidad específica de la edad avanzada cuidar con criterio de prevención las enfermedades susceptibles de generar crisis graves (infartos, pérdidas de riego sanguíneo en extremidades inferiores que desembocan en su amputación). La función rehabilitadora tiene un papel importante en la edad avanzada y merecen especial mención los recursos ortoprotésicos.

En el orden asistencial, es ocioso ponderar la importancia de los cuidados geriátricos, entre ellos el termalismo, salvo que no es un recurso exclusivamente geriátrico.

El estatus social de las personas mayores comporta usualmente el cese de sus obligaciones educativas y laborales, pero resulta muy indicado posibilitar y promover las actividades culturales, ocupacionales y recreativas de las mismas. Dichas actividades también tienen un sentido preventivo en relación al envejecimiento. Por otra parte, son muy estimables determinados aportes de los mayores en la trasferencia de conocimientos, en la integración familiar, en la ayuda mutua, etc.

En cuanto al entorno físico, son bien conocidas las demandas de accesibilidad, supresión de barreras, que plantea la población mayor, por la frecuencia en ella de limitaciones de la movilidad y la comunicación. La accesibilidad debe proveerse mediante adaptaciones en el lugar de residencia (familiar o colectivo) y en los muebles y equipos (teléfono, electrodomésticos, sistemas de seguridad, control a distancia del entorno). Además de la accesibilidad doméstica y residencial, ha de procurarse la accesibilidad en el entorno urbano, en los servicios públicos, en los transportes y en las telecomunicaciones.

En los países más avanzados, la jubilación laboral por cumplimiento de la edad reglamentaria, da lugar a la percepción de haberes que tienen como referencia la subsistencia de una persona que se vale por sí misma. Pero el envejecimiento provoca que muchos jubilados necesiten la ayuda de terceras personas. Para tal situación se preconizan subsidios de dependencia o de autonomía, aparte de las prestaciones técnicas. Cabe mencionar también las medidas fiscales en favor de las personas y familias que se abocan al cuidado de familiares envejecidos.

En los países en desarrollo, se observan profundas desigualdades sociales que afectan especialmente a la población mayor. La insuficiencia en la cobertura de la seguridad social excluye a un amplio número de adultos mayores de vivir una vejez digna, por ello, el Estado, a través de los servicios sociales, debe acudir en su auxilio.

Es objeto de mucho interés y debate, la articulación de las atenciones sanitarias y de servicios sociales en los casos que las precisen simultáneamente de modo continuado. Se trata de conseguir, por una parte, la armonía técnica de ambas clases de actividades y, por otro,

de otorgarlas con los menores costos, e incomodidades que resulte posible al usuario.

Los programas sociosanitarios de larga duración requieren una amplia gama de medios:

- Unidades de internación: es decir, con posibilidades de alojamiento las 24 horas del día, en las especialidades de: convalecencia, cuidados paliativos, larga estancia, acogida polivalente de derivación, emergencias sociales, estancias temporales, residencia asistida, hogares funcionales, demencia, psicogeriatría de larga y corta estancia.
- Unidades funcionales de atención diurna: hospital de día, centro de día, club social, reeducación (rehabilitación).
- Unidades funcionales de atención a domicilio: hospitalización, atención social, atención sanitaria, atención sociosanitaria, servicio dietético.

El problema puede ser abordado por el sector privado sin trabas normativas, puesto que no hay ninguna regla que impida la convergencia de recursos médicos y sociales en un mismo centro o sistema. Pero es difícil que el común de las entidades puedan proveer la amplia gama de medios indicada.

En el sector público, la articulación sociosanitaria choca con el hecho, ya indicado, de que la salud y los servicios sociales son dos ramas de actividad cuya competencia y gestión están encomendadas a diferentes organismos. Situándonos en una provincia, nos encontramos con que las responsabilidades y los presupuestos sanitarios y de servicios sociales están divididos. Por ello, es fundamental tomar algunas iniciativas de articulación de ambos servicios en el área que ahora consideramos y también para la de discapacidad.

La pobreza-marginación

La expresión más visible de la pobreza-marginación son los tradicionales vagabundos, con frecuencia mendicantes, hoy incluidos en la etiqueta "sin techo" (*homeless*). Desde hace siglos, la contrafigura del vagabundo-mendigo es el pobre vergonzante, vale decir, el que vive discretamente su penuria en el propio hogar; por supuesto, esa penuria puede ser económica, de servicios, relaciones sociales, etc.

Entre ambos extremos, se dan muchas y variadas situaciones intermedias.

Las situaciones de pobreza-marginación pueden tener relación con problemas personales (discapacidad, envejecimiento, toxicomanía, ludopatía) o individuales (incultura, indocumentación, obsolescencia profesional, desempleo, etc.). Tales factores demandan intervenciones diversas.

También inciden en las situaciones que estamos considerando problemas de carácter familiar o laboral. La carencia de medio familiar idóneo en los menores, los conflictos conyugales, el maltrato en el seno de la familia, incluyendo el abandono, etc. son problemas que llaman a intervenciones varias: protección de menores, protección de la mujer, apoyo económico y en sus necesidades específicas a la familia, etc. En lo que se refiere a las relaciones laborales, es obvia la necesidad de luchar contra el desempleo, de perseguir los abusos, el subempleo, trabajo informal sin aportes o no registrado y especialmente los de carácter criminal (proxenetismo, subcontratación mafiosa).

Además, las situaciones de pobreza-marginación son tributarias de fallas u obstáculos en el acceso a los bienes sociales: salud, educación, empleo, vivienda, servicios sociales. Muy frecuentemente la pobreza-marginación viene causada o potenciada por problemas exteriores a las ramas de actividades sociales: recesión económica o crisis de ciertos sectores, xenofobia o rechazo social a los ex reclusos. Tales problemas demandan políticas particulares, abordar las carencias mediante atenciones directas de carácter asistencial y de rehabilitación-integración. Aquí tienen su papel preponderante las ayudas económicas o en especie y las actividades de los servicios sociales.

La calidad de vida

La aparición del concepto de *calidad de vida* y la preocupación por la evaluación sistemática y científica del mismo es relativamente reciente. Comenzó a popularizarse en la década de los sesenta, y en la actualidad se utiliza en ámbitos muy diversos, como son la salud, la salud mental, la educación, la economía, la política y el mundo de los servicios en general. En el ámbito de la discapacidad se viene empleando desde la década de los ochenta.

Calidad de vida es hoy una expresión de uso común e innegable actualidad, que se encuentra con cierta frecuencia en el marketing comercial, en el lenguaje de los políticos, en el habla coloquial, y, también, en el ámbito científico.

La idea de calidad de vida está asociada por cada individuo a nociones diferentes, pero que tienen en común una evidente carga positiva: vivir bien, estar bien, tener buen nivel de vida, disfrutar de buena salud, estar satisfecho, ser feliz. Durante mucho tiempo, estas nociones no se han considerado motivo de estudio científico, debido a que su carácter subjetivo parecía hacer imposible su análisis riguroso. Sin embargo, con el paso del tiempo, la expresión "calidad de vida" y su complejo y multidimensional significado se han convertido en uno de los conceptos clave para planificar y evaluar los servicios y actuaciones profesionales con personas mayores o con discapacidad, así como con otros grupos de la población.

La calidad de vida es un concepto global. No se asocia solamente con los niveles de protección social, el funcionamiento de los servicios profesionales, o las competencias del individuo, también son importantes otros aspectos, como las personas que rodean al sujeto, las situaciones en las que vive, y sus planes futuros de vida. Tiene que ver con el desarrollo de la vida diaria del individuo, e incluye la percepción de éste sobre su existencia.

En un intento por objetivar el concepto, algunos autores distinguen entre calidad de vida y satisfacción personal con la vida. La calidad de vida se definiría, así, por factores objetivos y sociales, por ejemplo: características de la vivienda, frecuencia de relaciones sociales, utilización de servicios de ocio, acceso a la educación, situación de salud, situación de empleo; mientras que la satisfacción personal se define a través de indicadores psicológicos centrados en las reacciones subjetivas de la persona, las experiencias de la vida, etc.

III. Desarrollo de los servicios sociales en España

De manera relevante en las últimas dos décadas, se ha producido en España un importante desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales. La actuación de las principales instituciones públicas en este campo –Entes Locales, Comunidades Autónomas y Administración General del Estado– ha permitido pasar de una atención basada

en los principios de la beneficencia y la caridad, a un sistema –aún insuficiente pero en pleno despliegue– basado en los principios de derecho universal de acceso y de atención proporcional al grado de necesidad.

Están organizados en dos niveles:

• *Servicios Sociales de atención primaria, generales, comunitarios o básicos*

Se trata de la parte del sistema que recibe en primera instancia a las personas y las familias con necesidades sociales de todo tipo, también la que detecta inicialmente las principales problemáticas comunitarias y sociales de un territorio –pueblo, barrio, ciudad, comarca. Se ha dicho siempre que constituye la "puerta de entrada" del sistema. Es la Atención Social Primaria la base sobre la que puede proyectarse un futuro de mejor personalización e integración funcional del conjunto de servicios sociales y prestaciones básicas.

La responsabilidad de este nivel de atención, salvo excepciones, corresponde a las Administraciones Locales.

• *Servicios Sociales especializados*

Su ámbito de actuación suele ser más amplio que el municipal, siendo éste casi siempre regional o comarcal, aunque en municipios grandes, el ámbito puede ser local. La responsabilidad de este nivel de atención corresponde a la Administración Autonómica y Local.

Dan respuesta a situaciones de especial complejidad, por lo que las prestaciones que ofrecen exigen una mayor concentración y cualificación de los recursos. Esta especialización les hace ser, frecuentemente, de carácter sectorial en cuanto a su organización, atendiendo a las características y necesidades, especiales y comunes, de grupos concretos de población.

En definitiva, atención primaria o secundaria (en función del nivel de atención), generales o sectoriales (en función del tipo de población al que se dirigen) o comunitarios y especializados (en función de las características del servicio).

• Todas las leyes establecen una *Red de Centros* como infraestructura del sistema, considerándose en todas ellas el Centro de Servicios Sociales como equipamiento básico y puerta de entrada al mismo. Aunque alguna Comunidad Autónoma denomina de un modo

distinto este tipo de centro, es común el contenido de estas estructuras básicas.

Con la aprobación de las leyes de Servicios Sociales por las Comunidades Autónomas, se establece un régimen público de Servicios Sociales y se garantiza la correspondiente coordinación de los recursos e iniciativas de carácter público o de iniciativa social.

Las mismas leyes contemplan el derecho a los servicios sociales de todos los españoles residentes en cada territorio de las Comunidades Autónomas, así como de los transeúntes, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan. En cuanto a los extranjeros e inmigrantes, se estará a lo dispuesto en los tratados internacionales y las disposiciones vigentes sobre esta materia.

En lo que respecta a la financiación de estos servicios a nivel presupuestario, las aportaciones de los entes locales en la financiación de servicios sociales de atención primaria corresponden a una media del 55% del total, si bien existen amplias diferencias en esta proporción según las comunidades autónomas, oscilando entre un 23% a un 75%.[12]

Prestaciones Básicas de los Servicios Sociales de Atención Primaria

• *Información y Orientación*: Responde a la necesidad de información con el fin de acceder y utilizar los recursos sociales y prevenir las desigualdades. Se dirige a individuos, grupos e instituciones ofreciendo asesoramiento especializado sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes así como también su canalización, cuando sea necesario, a otros servicios o recursos.

• *Ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad convivencial*: Responde a la necesidad de un entorno de convivencia adecuado y tiene como objetivo la prestación de una serie de atenciones a los individuos y/o familias en su domicilio, cuando se hallan en situaciones en las que no es posible que realicen sus actividades habituales, o en situaciones de conflicto psicofamiliar para alguno de sus miembros: personas mayores, discapacitados, niños, mujeres, etc.

• *Alojamiento alternativo*: Esta prestación da respuesta a la necesidad de todas las personas de disponer de un espacio digno donde alojarse y en el que desarrollar los aspectos más elementales de la convivencia social. Responde a la misma necesidad que la prestación anterior aunque realizada en alojamientos alternativos, ante la carencia o dificultades del hogar propio. Supone una opción distinta, normalmente temporal, para las personas que carecen de un ambiente familiar adecuado.

• *Prevención e Inserción Social*: Responde a la necesidad de adecuación personal al medio social mediante la aceptación e integración en el mismo. Se refiere a intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigidas a las personas y grupos en situación de riesgo o marginación social, con el objeto de prevenir la exclusión y, en su caso, lograr la reinserción familiar y social. En este marco se inscribe el hecho que, en casi todos los casos, se gestione junto a esta prestación el sistema de "rentas mínimas de inserción".

• *Fomento de la solidaridad, cooperación social*: Los programas que se realizan desde esta prestación tratan de potenciar las expresiones de solidaridad y de fomentar la responsabilidad de la comunidad ante las situaciones de necesidad, haciendo partícipes a los ciudadanos de los problemas y soluciones de su entorno, procurando su identificación con los objetivos de la red básica de servicios sociales para lograr una mayor eficacia.

Responde a necesidades presentes en la sociedad, como la de los ciudadanos de participar en la transformación y mejora de la calidad de vida de la comunidad, complementando las actividades desarrolladas por las Administraciones públicas, e interviniendo en la solución de los problemas que les afecten. También responde a la necesidad de organización y coordinación de la participación de las entidades privadas y las públicas en la resolución de la problemática social.

Equipamientos básicos

• *Centro de servicios sociales:* Son equipamientos de carácter comunitario, dotados de equipos técnicos, incluidas las Unidades de Trabajo Social, y de los medios necesarios para atender a toda la población de la comunidad en la que está ubicado, de forma individual, grupal o colectiva.

Tienen como principales funciones: programar, gestionar, coordinar o dar apoyo a las prestaciones básicas de servicios sociales antes descritas: información y orientación, ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad convivencial, alojamiento alternativo y prevención e inserción social.

Entre estas funciones cabe destacar: la atención directa de la problemática social, tanto a un nivel individual y familiar como de desarrollo comunitario; la derivación de las demandas efectuadas a otros servicios sociales de nivel especializado o a otro tipo de prestaciones, propias de los otros sistemas que conforman la protección social; la coordinación y desarrollo de programas sociales de actuación integral en el territorio.

Como equipamientos complementarios de los Centros de Servicios Sociales, pueden considerarse: comedores sociales; oficinas o servicios de información; centros sociales de estancia diurna; miniresidencias; pisos tutelados.

• *Centros de acogida*: Son centros residenciales destinados a recibir, como medida de urgencia y transitoria, a individuos, familias o grupos en dificultad social. Desarrollan funciones de orientación y valoración, prestando los medios necesarios para normalizar la convivencia social.

• *Albergues*: Son centros destinados a personas sin hogar o a transeúntes en situación de necesidad, para prestarles alimentación y alojamiento durante un período de tiempo determinado, con servicios de información y asesoramiento tendentes a su inserción social.

Las Rentas Mínimas de Inserción

El sistema de pensiones –o rentas– es tradicionalmente considerado como el primer pilar de los sistemas de bienestar social, seguido de la salud y la educación. Cuando hablamos de rentas mínimas estamos en ese primer pilar: no obstante, en la medida que responden a políticas de integración social y de prevención de la marginación, son generalmente asumidos en cuanto a la gestión y al seguimiento por los Servicios Sociales.

La instauración en España de las rentas mínimas, que contemplan aquellas situaciones de grave carencia económica no cubiertas

por otros sistemas de ingresos, se dirige, como es obvio, a las capas más desfavorecidas y necesitadas de la población. Se trata, en definitiva, de atender aquella parte de la población que no tiene acceso a otras prestaciones económicas, bien por no haber contribuido previamente, o por no haberlo hecho de manera suficiente.

La necesidad de un ingreso mínimo que responda con carácter urgente a necesidades de subsistencia fue puesto de manifiesto por el Parlamento Europeo en su Recomendación de 1988, posteriormente ratificada en 1992 por el Consejo en su Recomendación sobre Criterios Comunes Relativos a Recursos y Prestaciones Suficientes en los Sistemas de Protección Social.

Las Rentas Mínimas de Inserción o Integración (salario social) nacen en España en el contexto del Plan Integral de lucha contra la pobreza aprobado por el Gobierno Vasco en 1989. Así desde esta fecha y en la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han promulgado leyes que desarrollan los denominados "Salarios Sociales".

Las Rentas Mínimas constituyen la última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos. Su aparición, ha supuesto un fuerte impulso de la capacidad protectora de los servicios sociales y de la preocupación e interés por la erradicación de la exclusión social y la pobreza.

Aunque la puesta en marcha de los Salarios Sociales esta propiciando la aparición de Planes Integrales de Lucha contra la Pobreza y la aparición de capas de la población que todavía no estaban identificadas por los Servicios Sociales, la heterogeneidad en la cuantía de las prestaciones y en los criterios de adjudicación según la Comunidad Autónoma de la que se trate, plantea la necesidad de definir un sistema de mínimos homogéneo para todo el Estado.

Después de diez años de experiencia, la situación de las Rentas Mínimas de Inserción en España presenta las siguientes características:

- Mientras que el establecimiento de la Renta Mínima ha sido un éxito sin paliativos, la inserción socioeconómica de los beneficiarios es todavía un objetivo no conseguido plenamente (déficit de efectividad de los proyectos de inserción).
- Se debate la conveniencia de Rentas Básicas Ciudadanas no sujetas a contraprestación, lo cual está mermando la capacidad de las instituciones públicas a la hora de solicitar contraprestaciones en los usuarios.

- Los salarios sociales han sido "consumidos" por un conjunto de población muy heterogéneo, provocando en ocasiones un cierto transvase de usuarios entre prestaciones. Así, desde Rentas Mínimas se ha cubierto población discapacitada, enfermos mentales, transeúntes en proceso de sedentarización y personas a las que se les terminaba su prestación de desempleo, por ejemplo.
- Las nuevas normas que regulan los Salarios Sociales en Comunidades Autónomas marcan una diferencia sustancial sobre las primeras: ya no se trata de una prestación discrecional otorgada por la Administración y sujeta a la existencia de presupuesto, sino que se va extendiendo el hecho de reconocerlo como derecho subjetivo, y por lo tanto, de obligado cumplimiento por la administración. Así se refleja en las nuevas normativas de País Vasco o Madrid.

Servicios sociales especializados

Los servicios sociales especializados son los establecidos para la atención especifica de grupos o sectores a través del diagnóstico, tratamiento, apoyo y rehabilitación de déficits sociales. Dan respuesta a situaciones de especial complejidad, por lo cual, las prestaciones que ofrecen exigen una mayor concentración y cualificación de recursos materiales y humanos en sus intervenciones.

Sus características más importantes son:

- Se definen por el sector o grupo de población al que atienden, son por tanto de carácter sectorial.
- Sus equipamientos están referidos a un territorio, más amplio, teniendo en cuenta los criterios de cercanía a la población, aunque abarcan zonas geográficas de mayor dimensión.
- Los equipamientos materiales constituyen diversos Centros Especializados, requiriendo por tanto infraestructura técnica con mayor cualificación específica.
- Los equipos de profesionales realizan intervenciones de carácter especializado tratando los problemas que atienden en profundidad.
- Apoyan y complementan la labor iniciada por los Servicios Sociales del primer nivel, coordinándose con los equipos que lo integran.

Algunos de los programas puestos en marcha por la Administración General del Estado son:

• *Plan Gerontológico 2001- 2004*

Pretende la mejora integral en la atención del anciano, con incidencia en programas residenciales, programas de ayuda a domicilio, turismo social y termalismo social.

• *IV Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y II Plan Integral de Acción contra la violencia*.

Tiene diez grandes objetivos, entre los que destacan la educación, la promoción de la economía y el empleo, la lucha contra la violencia, y la inserción de las mujeres marginadas.

• *Plan de Acción Global para la Juventud 2001 - 2003*.

Comprende una amplia gama de acciones a través de las cuales se da respuesta a los problemas más destacados en las siguientes áreas: Educación, Formación y Empleo; Calidad de vida; Participación y Asociacionismo; Cooperación Internacional.

En el marco del Plan se propicia la coordinación y colaboración de los organismos estatales y autónomos competentes, procurándose además, una estrecha colaboración con las Corporaciones Locales y sus Servicios de Juventud.

• *Política de inmigración.*

El creciente fenómeno inmigratorio en España ha significado la puesta en marcha de tres importantes instrumentos: Observatorio de la Inmigración, como instrumento de información cuantitativa y cualitativa fiable que permita un conocimiento permanente y el consiguiente análisis de situación del fenómeno inmigratorio; Foro de Organizaciones no Gubernamentales de Inmigración, destinado a encauzar y coordinar la colaboración de estas entidades en la política migratoria; Plan para la integración social de los inmigrantes.

• *Plan Integral de Apoyo a la familia*

Aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2001, pretende incrementar la calidad de vida de las familias españolas, fomentando la solidaridad intergeneracional y la atención a las familias más desfavorecidas.

Algunas de sus líneas estratégicas son las siguientes: Política fiscal y de rentas; Mejora de las prestaciones de la seguridad Social por hijo a cargo; Conciliación de la vida familiar y laboral; Política de vivienda; Favorecimiento del acceso de las familias a las nuevas tecnologías; Revisión del derecho de familia; Desarrollo de los servicios de orientación y/o mediación familiar; Apoyo a las familias en situaciones especiales; Fomento de la participación social y cultural; Nueva Ley de protección a las familias numerosas.

• *Programa de Desarrollo Gitano:*

La comunidad gitana española, con una identidad cultural propia, es la minoría étnica mayoritaria en ese país, encontrándose parte de sus miembros en situación de marginación social. Las líneas de actuación en torno a las que se viene trabajando, implican la coordinación y colaboración con los diferentes Departamentos Ministeriales y las Administraciones Autonómica y Local, así como la cooperación financiera y técnica con las Asociaciones e Instituciones privadas sin fines de lucro, integradas por gitanos o promotoras de programas en favor de su desarrollo.

• *Plan Nacional contra las Drogas.*

La lucha contra las drogodependencias se articula a través del Plan Nacional sobre Drogas, mediante el que se ejerce una coordinación de todas las actuaciones públicas y de la iniciativa privada en este terreno.

Actividades especializadas de servicios sociales

Las actividades especializadas de servicios sociales para la discapacidad se concentran en las funciones de rehabilitación-integración y de asistencia

La atención temprana se ubica en la frontera de la prevención y la rehabilitación. Los bebés en los que se observan evidencias o riesgos de deficiencias, tras los oportunos cuidados médicos neonatales que puedan necesitar, deben ser objeto de esta actividad especializada. Su objeto consiste en apoyar el desarrollo del niño afectado o de riesgo. Los medios que se emplean van desde la estimulación de funciones, hasta la optimización de las relaciones de los padres y el menor, pasando por ciertos aprendizajes propios de la primera edad.

Tanto por su objetivo, como por sus medios, la atención temprana es una actividad especializada compartida por las ramas sanitaria educacional y de servicios sociales.

En lo relativo a las prestaciones de servicios sociales, las mismas pueden requerir ayudas tanto en lo más material –como trasladar a los niños en tratamiento a las sesiones–, como en lo más relativo a las mentes –asunción y adaptación de la conducta a la deficiencia o al riesgo de la misma. En estas tareas, sobre todo en la última, pueden jugar, y juegan, un gran papel las asociaciones de padres de afectados. La experiencia de criar a un niño con deficiencia mental, por ejemplo, sólo pueden comunicarla de modo plausible quienes la están viviendo.

La rehabilitación en edades posteriores, con motivo de secuelas de traumatismos o enfermedades sobrevenidas, llama también a la participación de los servicios sociales. Su objeto primero es contribuir a la mejor adaptación del afectado a la condición personal y de vida derivada de sus secuelas. Según la edad, habrá de considerarse aquí la integración en la escuela, en el trabajo, en las actividades de ocio y en las relaciones sociales de toda clase. En el caso de los individuos que viven en familia, también ésta debe recibir la ayuda de los servicios sociales en orden al reajuste de actitudes y conductas. Nuevamente hay que mencionar el papel de las asociaciones al respecto. Muchos jóvenes con lesiones medulares resultantes de accidentes se reintegran rápidamente a la vida social propia de su edad mediante asociaciones de afectados.

Siguiendo con la rehabilitación, es oportuno mencionar ciertos programas y centros que ofrecen a las personas con discapacidad, marginadas de la vida social, la oportunidad de una rehabilitación extemporánea. La línea principal de la acción suele ser educacional-profesional, pero no faltan componentes de tipo más personal. Lo mismo cabe decir desde el punto de vista de la reinserción. Aparte de su papel propio, los servicios sociales juegan no pocas veces en esta tarea un papel suplente de las omisiones de otras ramas.

La función asistencial cuenta con una serie de actividades especializadas de servicios sociales que se vinculan con varios regímenes de vida familiar, habitacional y laboral. Algunas de ellas son:

- Asistentes personales polivalentes: ayuda personal y doméstica en el hogar, transporte a los lugares de estudio, trabajo y cualesquiera otros; Teleasistencia y televideoasistencia; Ayudas básicas a domicilio, principalmente: para el aseo personal y las tareas

domésticas, servicio de comidas "sobre ruedas", acompañamiento y apoyo emocional; Centros de día ocupacionales y de estancia y cuidados, incluyendo transporte y al menos la comida de mediodía; Centros de estancia temporal de 24 horas, para posibilitar el descanso ("respiro") de las familias cuidadoras; Pisos tutelados y con asistencia personal para discapacidades graves; Residencia común permanente anexa a centros especiales de empleo; Residencia asistida permanente para personas con discapacidades graves; Tutela jurídica.

Sistemas organizativos de atención para personas con discapacidad visual

En el sistema español, el Estado establece las políticas generales de acción social que aseguren la igualdad de oportunidades y las condiciones de bienestar esencial de los grupos con discapacidad. La prestación directa de los servicios especializados a personas ciegas y deficientes visuales, sin embargo, la ha delegado en el movimiento asociativo de estas personas en España, la Organización Nacional de Ciegos Españoles –ONCE. Dicha delegación presenta la particularidad de no suponer una carga económica para el Estado, dada la capacidad de autofinanciación adquirida por la ONCE a través de la concesión, otorgada por el propio Estado para este fin, del sistema de lotería conocido como cupón pro-ciegos. Los ciegos y deficientes visuales españoles consiguen, así, una participación activa en la planificación y gestión de tales servicios.

Los servicios especializados que brinda la ONCE son los siguientes:

- *Apoyo psicosocial:* entrenamiento para afrontar el estrés, ansiedad, reforzar autoestima, competencia social, etc.
- *Rehabilitación integral*: Desplazarse en forma segura e independiente en el domicilio y exterior; desarrollo de tareas cotidianas, manejo del dinero, etc.
- *Comunicación y acceso a la información*: sistema braille, programas informáticos adaptados.
- *Atención educativa*: apoyo al alumno y al Centro Educacional.
- *Apoyo al empleo*: capacitación y adaptación al puesto para asegurar la igualdad de oportunidades en el mundo laboral y man-

tenimiento o mejora del puesto de trabajo, iniciativas de autoempleo.

- *Promoción recreativa, cultural, artística y deportiva*: motivar a la persona hacia la ocupación creativa y satisfactoria del tiempo libre y el ocio.
- *Apoyo al bienestar social básico*: pensiones, becas, prestaciones económicas, ayuda a domicilio, residencias, salud mental (asesoramiento para la búsqueda, solicitud y recepción).

Actividades especializadas de servicios sociales para personas mayores

Los servicios comunitarios, son aquel conjunto de servicios dirigidos a apoyar un modo de vida independiente de las personas mayores en su domicilio y medio social propio. Las prestaciones ofrecidas son de amplio rango y comprenden apoyos personales, asistencia social y sanitaria, soporte tecnológico en su caso y medios para favorecer la prevención y rehabilitación de la persona mayor que lo necesite.

El Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) es un servicio de amplio espectro; se trata de un sistema de intervención que es al mismo tiempo asistencial, preventivo e incluso rehabilitador, realizado en el seno del domicilio de la persona mayor atendida y en relación con la ayuda informal de los familiares. Por otra parte, el SAD tiene tres dimensiones, que no necesariamente tienen que coincidir al mismo tiempo, como son la ayuda material o tareas domésticas; el apoyo a las actividades de la vida diaria, como son las de alimentación, movilidad, transporte; facilitar la relación de la persona mayor con el entorno evitando el aislamiento.

El SAD tiene como objetivos básicos el desarrollo de la autonomía de la persona en todos lo ámbitos de la vida diaria; facilitar la vida de la persona en su propio medio sociocultural y familiar y evitar la institucionalización o residencialización hasta donde sea posible.

Es un servicio multifuncional de apoyo personal que, al mismo tiempo, se relaciona y coordina con otros servicios de tipo comunitario como son la tele-asistencia o el Centro de Día.

Teleasistencia: Es un soporte de tipo tecnológico dirigido a garantizar la seguridad de las personas mayores que viven en domicilio y

que, en general, viven solas y con algunos riesgos en cuanto a salud o atención personal.

La teleasistencia es, por tanto, un sistema de alarma, de ahí que también se denomine como telealarma, que permite enlazar a un usuario con una central de información que de manera inmediata se pondrá en contacto con el usuario para conocer sus demandas y, en su caso, enviar ayuda urgente.

Centro de Día: Se caracteriza por ser un servicio socio-sanitario y de apoyo familiar que ofrece durante el día atención a las necesidades personales básicas, terapéuticas y socioculturales de las personas mayores afectadas por diferentes grados de dependencia, promoviendo su autonomía y la permanencia en su entorno habitual.

Es un servicio pensado para personas que empiezan a tener problemas de dependencia o pérdida de capacidades físicas y psíquicas. Tiene un carácter rehabilitador, trata de prevenir la institucionalización y sirve de apoyo a la familia, particularmente a la mujer trabajadora que es cuidadora.

Viviendas adaptadas: Se trata de una prestación técnica cuyo objetivo es garantizar que una vivienda sea accesible, habitable y segura. Es una prestación puntual de carácter monetario o en forma de préstamo, a bajo o sin ningún interés, dirigida a financiar la adaptación de una vivienda a las necesidades de una persona determinada.

Estancias temporales en Residencias: Es una técnica de los servicios sociales que tiene dos posibles objetivos, que pueden ser coincidentes. Se trata de una oferta de residencia por períodos cortos, siempre menos de sesenta días, dirigidas a facilitar la recuperación y rehabilitación de una persona mayor después de un suceso o enfermedad aguda. Para casos de mayor gravedad, existe el hospital de media estancia o centro sociosanitario.

Por otra parte, facilita el "respiro del cuidador" después de una acumulación intensa de trabajo cuidador o bajo una situación de estrés de este último. Permite la recuperación del cuidador garantizando la calidad de vida del mayor afectado.

Otras formas de alojamiento alternativo:

Minirresidencias: de 20 a 25 plazas, donde lo común predomina sobre lo particular, pero bajo un entorno relativamente familiar o comunitario.

Viviendas Tuteladas: compuestas por pequeños grupos de personas mayores bajo la tutela de algún servicio público o privado que se encarga de velar por el bienestar de los residentes.

Departamentos individuales: con servicios comunes de asistencia, seguridad e instrumentales o domésticos.

Acogimiento Familiar: una familia recibe a una persona mayor en su hogar, como otro miembro de la familia, que es compensada económicamente por un programa público de personas mayores o por la persona mayor o, lo que es mas corriente, por ambos. En España se inicia en el País Vasco y ha sido estimulado por el Plan Gerontológico Estatal.

Ocio y participación social

Los hogares y clubes, públicos y privados, son centros de encuentro de las personas mayores que facilitan el ocio, la participación social y el aprendizaje cultural. Cumplen funciones lúdicas: actividades festivas, excursiones, concursos; funciones formativas: cursos de formación, conferencias, talleres sociales; funciones instrumentales: servicio de cafetería y restaurante, peluquería; funciones sociosanitarias para personas del centro o del entorno centradas en la rehabilitación, ayudas puntuales, revisiones médicas, terapias físicas y mentales.

Vacaciones de tercera edad: Su objetivo es facilitar, a bajo costo, a la persona mayor, la posibilidad de turnos vacacionales tratando de lograr una mejora de la calidad de vida a través del descanso y la realización de actividades turísticas y culturales. A la vez, se mantiene el empleo en las zonas turísticas durante la temporada baja.

Termalismo social: Es un servicio complementario de las prestaciones de la Seguridad Social, cuyo objetivo es facilitar el uso de centros termales para las personas mayores que lo necesiten bajo prescripción facultativa. Al mismo tiempo, como en el programa de vacaciones, se trata de promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas donde están ubicados los centros termales.

La interrelación entre los servicios sociales y la atención informal es crucial ya que la estructura de cuidados es una red de intervenciones con un importante potencial de sinergia. Así, por ejemplo, un Cen-

tro de Día puede y debe ser el lugar de referencia del cuidador informal en el que, además de disfrutar de un tiempo en que su familiar recibe cuidados sustitutivos especializados, él mismo puede disponer de una serie de apoyos que facilitarán su tarea en gran manera y que pueden ser: orientación e información, grupos de apoyo para reducir el estrés del cuidado, grupos de discusión entre familiares y usuarios para evaluar la actividad del centro, formación dirigida al cuidador tanto de tipo técnico (habilidades) como psicológico (como hacer compatible el cuidado con la calidad de vida del cuidador y la persona afectada).

Con este motivo, existen redes sociales proveedoras de apoyo tales como:

- Programas de Voluntariado. Normalmente el voluntariado suele organizarse a través de organizaciones voluntarias que definen el qué y el cómo de los cuidados, ya que siempre debe prevalecer la dignidad y derechos de las personas a las que se presta compañía y ayuda.
- Programas de ayuda mutua o auto-apoyo. Se trata de promover por parte de los propios mayores sus redes de apoyo y de servicios. Esto supone fortalecer la confianza de los propios mayores en sí mismos y en su actividad social que, además, redunda en beneficio de la sociedad.
- Programas intergeneracionales. El intercambio intergeneracional es una fuente de capital social, ya que permite la transmisión de conocimientos entre generaciones, poniendo de manifiesto la función social de la vejez en una sociedad como un activo social. Este intercambio es una fuente de progreso social y de socialización enriquecedora.

Actividades de servicios sociales para causas de Pobreza-Marginalidad

Estos servicios sociales atienden dos clases de circunstancias: 1) las características personales de vulnerabilidad que suelen ser, entre otros, factores y causas de la pobreza-marginalidad (discapacidad, envejecimiento, ludopatía, etc.); 2) las manifestaciones o síntomas específicos de la pobreza-marginalidad (carencia de rentas, hogar, apoyos comunitarios, etc.).

Tales actividades cubren, en primer lugar, las necesidades asistenciales de los afectados, que son urgentes e inexcusables, como por ejemplo:

- Acogida de personas sin hogar ni apoyos comunitarios, a los que se presta orientación, gestión de alojamiento y otros medios de subsistencia y apoyo personal.
- Gestoría de documentación personal o solicitudes de ayudas públicas.
- Provisión de ropa, comedor o dispensario de comida.
- Alojamiento en plazas propias (hogares, pisos) o alquiladas (pensiones).
- Prestaciones higiénicas: lavado de ropa, aseo personal.
- Atención psicológica, individual o mediante grupos de autoayuda.
- Talleres ocupacionales.
- Provisión o gestión de servicios pro inserción (educación, empleo).

Los medios organizativos por los que se realizan estas actividades son de cuatro clases principalmente: oficinas polivalentes para actividades y prestaciones de orientación, gestiones, apoyo personal, etc.; unidades móviles para trabajo en la calle; equipamientos para las prestaciones materiales sin internado (ropero, higiene, talleres ocupacionales, etc.); servicios de pernocta (albergues o casas de acogida, pisos, pensiones, etc). En algunos casos, estos medios organizativos se ofrecen de modo aislado, pero lo más frecuente es que se articulen varios de ellos: un servicio de albergue suele desarrollar actividades de acogida, higiénicas, taller de inserción, etc.

IV. Algunas prestaciones de servicios sociales en el Cono Sur

En general, si comparamos con los países desarrollados, la igualdad de oportunidades, la participación y bienestar social de las personas con discapacidad y de la Tercera Edad en esta zona, es todavía incipiente.

A la hora de formular las políticas, es necesario disponer de estudios estadísticos que reflejen cuál es el número de personas a las que estas políticas van a afectar, proporcionen información exhaustiva acerca de las características del grupo de población sobre el que se va a actuar, y expliciten cuáles son los principales problemas y necesidades con los que se enfrenta el colectivo de personas a las que van dirigidas dichas políticas.

Las Naciones Unidas crearon, en 1988, la Base de Datos sobre Estadísticas de la Discapacidad (DISTAT), que representa el primer

intento serio por identificar y compilar los diferentes datos estadísticos sobre discapacidad existentes a nivel internacional. En sus esfuerzos de búsqueda de colecciones estadísticas para incluir en la DISTAT, los socios del proyecto se encontraron con que tan solo 95 países tenían series estadísticas entre los años 1975 y 1988. A partir de la recopilación de este material se publicó, en 1990, el Compendium de Estadísticas de Discapacidad de Naciones Unidas, con información sobre 55 países. Doce años después, esta base de datos contiene 177 estudios nacionales de 102 países, que actualmente están siendo debidamente tabulados y analizados por la Oficina Estadística de las Naciones Unidas.

Según estimaciones recientes de la Organización Mundial de la Salud, entre el 7% y el 10% de la población mundial tiene algún tipo de discapacidad (esto es, entre 500 y 600 millones de personas). Aproximadamente el 80% de estas personas viven en países en desarrollo, donde sólo entre el 1 y el 2% de la población tiene acceso a los servicios necesarios de rehabilitación. Pero la variabilidad de los datos es demasiado alta como para considerarlos fiables: según el "Compendium de Estadísticas de Discapacidad de Naciones Unidas", el porcentaje de población discapacitada varía entre el 0,2% y el 20,9% de la población según los países.

En un reciente encuentro del Banco Interamericano de Desarrollo (Chile, 2001), se presentó un exhaustivo estudio sobre la discapacidad en Iberoamérica. La primera dificultad para la recopilación de datos fue la variada metodología usada por las distintas fuentes, que dificulta la comparación de datos entre regiones, por lo que el estudio se limita a ofrecer una recopilación de estadísticas nacionales.

La prevalencia de las discapacidades, según estos datos, es muy variada, con un amplio abanico que va desde el 1,2% estimado para Colombia al 13,1% de la de Perú. Pero la fiabilidad de esta información es muy limitada, y se dan casos de resultados absolutamente dispares para el mismo país cuando se utilizan fuentes distintas: en Colombia por ejemplo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística calcula que el 1,2% de los colombianos tiene una discapacidad. Sin embargo, el Sistema Nacional de Salud eleva ese porcentaje al 23,8%.

Por otra parte, la alta esperanza de vida que existe en los países desarrollados determina unas altas tasas de discapacidad, pues la

posibilidad de tener una discapacidad se incrementa con la edad. La población de estos países cuenta con los suficientes recursos económicos y de bienestar para que el acceso a los avances científicos y médicos, que previenen numerosas enfermedades discapacitantes, sean generalizados. Además, estos mismos avances permiten que los discapacitados puedan disfrutar de una mejor calidad de vida y contar con una esperanza de vida más prolongada.

En Estados Unidos, el 22,5% de los estadounidenses de entre 45 y 54 años tienen una discapacidad; el 13,9% tiene una discapacidad severa, y sólo el 3,6% necesita un asistente para poder tener una vida normal. Estos porcentajes se incrementan si observamos la población entre 65 y 69 años, donde el 44,9% tiene una discapacidad, el 30,7% una discapacidad severa, y el 8,1% necesita de alguien para poder realizar una vida cotidiana normalizada. Según los datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos para 1997, de un total de 267,7 millones de estadounidenses, el 19,7 por ciento de la población tiene algún nivel de discapacidad, y un 12,3 por ciento tiene una discapacidad severa. El 3,8 por ciento de los norteamericanos, necesita una persona que les ayude a realizar tareas cotidianas para su vida diaria. Porcentajes similares nos encontramos en la mayor parte de las encuestas o estudios realizados en los países occidentales.

En la Unión Europea hay aproximadamente 38 millones de discapacitados, es decir, uno de cada diez europeos tiene algún tipo de discapacidad. En España, una encuesta realizada recientemente muestra que casi un 10% de la población española padece alguna discapacidad.

ARGENTINA

La economía Argentina, durante las décadas anteriores a 1970, mostró una tendencia marcada a ejecutar políticas orientadas a mantener altos niveles de empleo e ingresos. Durante los últimos veinticinco años, se produjo un cambio en las acciones de política, combinadas con un contexto internacional inestable, lo que derivó en una fuerte disminución de la cantidad y calidad de los empleos, y como consecuencia en aumento de la pobreza.

En la década de los noventa se profundizaron las políticas tendientes a instalar una economía abierta de libre mercado, se inició un proceso de intensas reformas, entre ellas, la del sistema previsional,

la desregulación de los mercados y la privatización de la mayoría de las empresas públicas.

En el mercado laboral, el desempleo –rondó el 20% en 2002– y la precariedad del trabajo –40,7% de empleo no registrado en 2002– crecieron sustancialmente. Este deterioro se incrementó hacia fines de la década, impactando en el ingreso de los trabajadores y sus familias, aumentando de manera notable la pobreza y la indigencia. A todo ello, se sumó la degradación del poder de compra de los ingresos, por efecto de la devaluación operada en el mismo año. En relación con el salario de 1980, el de 2002 se redujo el 55%.

A los efectos de señalar la magnitud del incremento de la pobreza, recordemos que en el año 1980 llegaba al 6,2%, alcanzando el 40% en 2002.[13]

Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – Decreto PEN Nº 565/02

Frente a la crítica situación económica y financiera que atravesó la República Argentina, se declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Paralelamente, a los efectos de atender los niveles de pobreza extrema que involucra a un importante sector de la población, y el carácter regresivo de la distribución del ingreso, señalada por los participantes de la Mesa de Diálogo Argentino, que fue propiciada por la Iglesia Católica y las Naciones Unidas, se universalizó el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias de nuestro país con hijos menores de 18 años o discapacitados.

Propicia la protección integral de la familia, instrumenta medidas tendientes a favorecer el acceso de los beneficiarios a la educación formal o la participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; garantiza el acceso de los hijos a la educación y al control de la salud; establece una gestión descentralizada, otorga a los gobiernos locales –municipios y comunas– un rol relevante en la administración de proyectos y beneficiarios, así como asegura la accesibilidad al programa y la transparencia en la ejecución. Un importante papel en este sentido lo desarrollan los Consejos Consultivos.

[13] Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, un año de gestión-Mayo 2002-Mayo 2003. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina.

Se otorga a todo jefe o jefa de familia desocupado/a con hijos menores de 18 años a cargo o discapacitados sin límite de edad.

- Asiste a 2,3 millones de familias en todo el país.
- Beneficio: 150 pesos mensuales, aproximadamente 50 dólares.
- Es universal, por lo tanto no hay cupos.
- Se gestiona a través de los municipios.
- El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social habilita el pago.

Requisitos:

- Presentación del documento de identidad.
- Acreditar la condición de desocupado mediante declaración jurada.
- Certificado de escolaridad regular de hijos menores.
- Certificado de vacunación de hijos menores.
- Certificado de discapacidad.

El impacto que tiene la implementación del Plan que comentamos, lo podemos reflejar en términos de sus tres variables principales: tasa de actividad, ocupación y desempleo, las que fueron positivas en relación a la Población Económicamente Activa (PEA).

Octubre de 2002, total de aglomerados relevados

	sin PJyJHD (1)	*con PJyJHD (2)*	*diferencia (2) – (1)*
Tasas			
Actividad	41,7 %	42,9 %	1,2 %
Empleo	32,7 %	35,3 %	2,6 %
Desempleo	21,8 %	17,8 %	-4 %
Valores absolutos			
PEA	10.064	10.311	247
Ocupados	7.875	8.470	595
Desocupados	2.189	1.841	-348

Fuente: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, en base a Encuesta Permanente de Hogares.

La tasa de desempleo se redujo en 4%, lo que representa 350 mil personas; en cuanto a la disminución de la indigencia y la pobreza es relativamente menor que en relación con la tasa mencionada, dado que el porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia se redujo en 24% y el de la pobreza es de 0,5% de hogares. El impacto en término de personas es mayor porque los hogares que modificaron su situación de indigencia están compuestos por mayor número de personas.

Incidencia del PJyJHD en la Pobreza e Indigencia:

Octubre de 2002, total de aglomerados urbanos relevados

	sin PJyJHD (1)	*con PJyJHD (2)*	*diferencia (2) – (1)*
Hogares en condición de indigencia	22,2 %	19,7 %	-2,4 %
Hogares en condiciones de pobreza	46,5 %	45,9 %	-0,5 %
Personas en condición de indigencia	30,8 %	27,7 %	-3,1 %
Personas en condición de pobreza	58,3 %	57,7 %	-0,6 %

Fuente: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, en base a Encuesta Permanente de Hogares.

Una de las características sociodemográficas de la población beneficiaria del plan es que son predominantemente jóvenes: el 54,3% tiene hasta 34 años.

Otros datos relevantes del programa son los siguientes: Del total de los incluidos en el plan, el 36% corresponde a varones y el 64% son mujeres, ya sean Jefas de hogar, cónyuges o hijas.

En cuanto a los estudios cursados, 8 de cada 10 beneficiarios no completó el secundario. El 38,2% declara tener estudios primarios completos. Las mujeres manifiestan haber completado estudios secundarios, el 22,3% frente al 16% de los varones.

El 47,8% de los hogares están compuestos por ambos cónyuges; el 31,4% son uniparentales, precedidos por mujeres, lo que expresa un grado mayor de vulnerabilidad.

El tamaño promedio de los hogares es de 4,5 personas, de los cuales el 71,6% tiene entre 1 y 3 hijos menores de 18 años.

Casi el 45% de los beneficiarios cuentan con condiciones sanitarias deficientes.

La principal necesidad insatisfecha en los hogares, reconocida por los interesados, es el trabajo, al que le siguen, en orden de importancia: vivienda, vestimenta y calzado, alimentación, condiciones habitacionales y salud.

El principal destino de la ayuda económica es, en orden de importancia: el 87,3% alimentación, 9% salud, 7,6% educación.

El 74,3% de los beneficiarios realiza algún tipo de contraprestación, la mayoría en proyectos comunitarios, tales como talleres de costura o huertas (26%); actividades desarrolladas en centros comunitarios, ONG o centros vecinales o religiosos (17%), comedores públicos (11%), actividades educativas (10%), construcción (8%).

Tipo de contraprestación		
	Beneficiarios/as	*%*
Proyecto comunitario	666.207	87,4
Curso de capacitación	53.758	7,1
Asistencia a la escuela	15.294	2,0
Trabajo en una empresa	6.301	0,8
Otro	20.627	2,7
Total	762.187	100

El explosivo aumento de las necesidades sociales, así como la asignación y desembolso en tiempo y forma de los recursos, no pueden ser resueltos desde la administración central, por ello, este programa es atendido en forma descentralizada mediante la gestión de las autoridades municipales y la creación de Consejos Consultivos de tres instancias: Nacional, Provincial y Municipal.

El Consejo Consultivo Nacional lo conforman integrantes del Gobierno Nacional –lo preside el Ministro de Trabajo–, representantes sindicales, confesionales, no gubernamentales y empresariales.

Los provinciales y municipales están constituidos por representantes de la sociedad civil y de los respectivos gobiernos.

La función clave que desempeñan es la de identificar los problemas locales y posibles propuestas de resolución; asimismo, deben establecer los criterios para evaluar y priorizar proyectos de actividades comunitarias; controlar la ejecución del programa y el procedimiento de adjudicación de beneficios; definir o proponer y seleccionar las actividades y tareas de contraprestación que son asignadas a los beneficiarios del ámbito municipal, entre otras.

Este plan está compuesto por Actividades Comunitarias, Productivas, Solidarias, De formación y Materiales.

1. Actividades comunitarias

La contraprestación mencionada debe centrarse en actividades o proyectos tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la localidad.

Entre otras actividades, podemos mencionar huertas, comedores o roperos comunitarios; atención de niños en guarderías, apoyo escolar, estimulación temprana; recuperación de material bibliográfico y didáctico; actividades de promoción sanitaria, recreativas y culturales; atención de ancianos en hogares o en domicilio; atención a grupos vulnerables tales como discapacitados, ancianos o víctimas de violencia familiar; prevención primaria en salud; construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura de salud, educativa, asistencial, deportiva, cultural y comunitaria; mejoramiento y limpieza de plazas, paseos y parques; desmalezado de baldíos y áreas fiscales; proyectos ambientales, turísticos y de viviendas de interés social.

2. Actividades productivas

Iniciativas autogestionadas para la producción de bienes o servicios de pequeña escala, con perspectivas de inserción en el mercado.

Deben reunir condiciones básicas, tales como ser gestionado por beneficiarios del programa en forma individual o colectiva; prever la existencia de un mercado potencial de clientes, a los efectos de que sea sustentable, y percibir ingresos; disponer de espacio físico para la producción o servicio, propio o cedido; contar con equipamiento, herramientas e insumos.

La Secretaría de Empleo de la Nación se ha comprometido a brindar asesoramiento técnico, y articular la disposición de recursos con organismos públicos y privados.

Se asiste, para la comercialización, a través de la difusión de productos y servicios, incluyendo un registro de emprendimientos y algunas experiencias, en la página web del Ministerio; también para la organización de eventos y estrategias de promoción.

3. Componente solidario de reinserción laboral

A través de este componente, se reinserta laboralmente en el sector privado a los trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El beneficiario puede incorporarse a una empresa o institución privada por un período de hasta 6 meses y luego tiene oportunidad de formar parte de su personal estable, de acuerdo a la necesidad del empleador.

Las empresas pueden incorporar beneficiarios por ese período, durante el cual sólo abonarán la diferencia de dinero, entre el salario correspondiente según convenio colectivo de trabajo y el monto asignado a cada beneficiario por el programa.

Los beneficiarios interesados en reinsertarse laboralmente deben inscribirse en un Registro de Perfil Laboral que está a su disposición en el municipio, la asociación sindical o las Gerencias de Empleo del Ministerio de Trabajo más cercanas a su domicilio.

El empleador debe suscribir ante la Agencia Territorial del Ministerio de Trabajo un convenio de adhesión, en el que se identifican los beneficiarios seleccionados. Los convenios tienen una duración máxima de seis meses.

4. Componente de Formación

Tomando en consideración que los beneficiarios del Programa no alcanzan niveles educativos medios o superiores, y con el objetivo de lograr la reinserción laboral de los trabajadores desocupados, se puso en marcha el Componente de Formación.

Para lograr dichos objetivos, se ha planteado la necesidad de desarrollar una tarea fuertemente articulada con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y con los gobiernos provinciales.

Se evalúa la situación de cada beneficiario, y de acuerdo a ella, se encaran actividades dirigidas a certificar los niveles de educación básica media.

Se ejecutan, también, actividades de capacitación profesional y orientación para potenciar las posibilidades de reinserción laboral de cara a la realidad productiva local y la situación de los beneficiarios.

Se provee o financia el material editorial necesario tanto para los alumnos como para los docentes. En el caso de las provincias que utilizan el material elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación, es éste quien provee directamente los manuales, para lo cual convoca a procesos licitatorios que le permiten celebrar contrataciones con las imprentas.

5. Componentes materiales

Es el sistema de ayuda económica que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desarrolla para financiar proyectos de infraestructura de utilidad comunitaria, en los que participan los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, como modalidad de contraprestación.

El aporte económico no reembolsable que se otorga es para la provisión de materiales y mano de obra. Los diversos tipos de proyectos van desde el mejoramiento de la infraestructura sanitaria básica, hasta el desarrollo de huertas y granjas comunitarias, espacios de recreación y acondicionamiento para el turismo.

Con ello, se consigue brindar ocupación transitoria a las personas desocupadas de menores recursos, con baja calificación laboral, perteneciente a los sectores urbanos.

La implementación, gestión y control del Plan requiere de un permanente seguimiento, a los efectos de resguardar la eficiencia y transparencia del mismo.

Desde el comienzo de su ejecución, se recibieron múltiples consultas y gran cúmulo de denuncias, lo que motivó que se creara una Comisión Especial para que les diera tratamiento. Por ello, en primer término, se las clasificó de acuerdo a su tipo, para posteriormente, de corresponder, sancionar administrativamente la conducta o hacer la presentación judicial. A la fecha, el mayor porcentaje de denuncias recibidas están referidas a postulantes o beneficiarios del Plan que no

cumplen los requisitos; le siguen casos de extorsión –cuando una persona exige al postulante o beneficiario una contraprestación no establecida por la normativa del programa, para poder acceder al beneficio o continuar gozándolo, mediante conductas tipificadas en el código penal.

En orden decreciente de importancia podemos mencionar, entre otras, denuncias por inscripción irregular –falta de formularios, discriminación, maltrato, privilegios por parentesco, cierre anticipado de la inscripción, etc.–; y por corrupción, cuando el que requiere una contraprestación ilegal es un funcionario público.

6. Discapacidad

Según la Organización Mundial de la Salud, en los países de realidades sociales y económicas similares a las de la Argentina existen 6000 personas ciegas por cada millón de habitantes. Eso significa que en nuestro país hay cerca de 230.000 ciegos, y de ellos la mitad perdió la visión como consecuencia de las cataratas. Para la oftalmología, esta ceguera es evitable o innecesaria: se puede prevenir.

Recientemente, y por primera vez en este país, se organizó la IV edición del Congreso Panamericano de Prevención de la Ceguera, vinculado con la iniciativa global de la OMS para luchar contra la ceguera evitable en el mundo: el Programa Visión 2020, lanzado en febrero de 1999, que es el primer esfuerzo mundial para combatir el problema. Pretende reunir a organizaciones no gubernamentales, filantrópicas, profesionales de la salud e instituciones, a trabajar en forma mancomunada con los gobiernos nacionales de los países en vías de desarrollo para eliminar la ceguera evitable en el año 2020.

El problema social que genera la ceguera es muy grave. La solución sería sencilla, si pueden resolverse las dificultades que se presentan para la financiación de las intervenciones quirúrgicas; por ello, lo que permitirá esta iniciativa de la OMS es que oftalmólogos y centros de oftalmología públicos y privados de todo el país, reciban recursos para hacer cirugías de cataratas a bajo costo y puedan operarse personas sin cobertura. Esto no excluye que también aporte el Estado y aún el mismo paciente, aunque sea una cifra mínima. El Programa prevé tres años de duración y hay que presentar un plan mínimo de cirugías a realizar durante ese período.

Debido a que los costos de los insumos en Argentina son muy altos, se está intentando que el Programa Visión 2020 provea, en lugar de dinero, lentes intraoculares, colirios, elementos de cirugía, etc. De esta manera, un mayor número de personas podrá ser operado y recuperar así la visión. [14]

En lo que respecta a las prestaciones relacionadas con el área de discapacidad, cabe destacar que la Ley Nº 24.901 crea el *Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las Personas con Discapacidad.*

Tiende a garantizarles, cualquiera sea la naturaleza u origen de la discapacidad, el acceso a la rehabilitación integral, con el fin de lograr su participación más amplia y con la máxima independencia.

Las prestaciones básicas que incorpora son:

Preventivas: Garantiza controles de atención y prevención de la madre y el niño desde la concepción

Estimulación temprana: Tendientes a promover y fortalecer el desarrollo armónico y la integración escolar en establecimientos comunes si es posible.

Rehabilitación: Brinda cobertura integral, por parte de equipos multidisciplinarios, para restaurar o adquirir aptitudes e intereses a nivel psicofísico y social. Pretende recuperar capacidades motoras, sensoriales, mentales o viscerales.

Educativas: Escolaridad básica, capacitación laboral y talleres de formación laboral, mediante un proceso educativo sistemático. Los programas están inscriptos y supervisados por el organismo oficial.

Asistenciales: Cobertura de requerimientos básicos, vivienda, alimentación y atención especializada.

Centros de Día: Para niños, jóvenes y adultos con discapacidad severa o profunda; con el fin de alcanzar las máximas potencialidades.

Sistemas Alternativos del grupo familiar:

Residencias: Para personas con adecuado nivel de autogestión. Integradas por 8 a 10 personas, con una edad entre 18 y 60 años.

Pequeños hogares: A cargo de un grupo familiar. Incorpora desde 12 a 15 niños, con una edad de 3 a 21 años. Se trata de reproducir el ámbito familiar.

[14] Diario *La Nación,* 29 de julio de 2001.

Hogares: Los concurrentes requieren un mayor grado de asistencia y protección. Están integrados por 20 a 70 personas. Con una edad entre 6 y 21 años, y desde 21 a 60 años.

El sistema también prevé, la atención de medicamentos, prestaciones odontológicas y atención psiquiátrica y subsidios por razones extraordinarias.

7. Tercera Edad

El Informe sobre Tercera Edad en la Argentina, confeccionado y publicado por la Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social de la Nación, establece que nuestro país figura hoy entre los tres más envejecidos de América Latina, detrás de Uruguay 17,1 por ciento de la población y de Cuba. En la Argentina, los mayores de 60 años constituyen el 13,3 por ciento de la población, distribuyéndose entre 2.800.000 mujeres y 2.100.000 hombres mayores de 59 años.

El 12,32 por ciento de esta población mayor muestra algún tipo de discapacidad, ya sea motora, sensorial o mental.

El proceso de envejecimiento poblacional se está acentuando en la Argentina con el correr de los años, como consecuencia de los cambios en la natalidad, en la mortalidad y en las migraciones.

Durante todo el siglo veinte, la cantidad de nacimientos descendió y menos niños se incorporaron a la sociedad. También bajó el número de muertes, situación traducida en la mayor sobrevivencia de personas en edad avanzada y en una demanda de mejor calidad de vida.

Por último, los migrantes europeos de fines del 1800 y principios del 1900 maduraron, sin ser reemplazados por nuevos contingentes de jóvenes en edad de reproducirse.

Medido por género y por distribución geográfica, el fenómeno incide con mayor crudeza entre las mujeres y sobre las zonas urbanas.

De acuerdo al Estudio sobre "La Situación de los Ancianos en la Argentina", llevado adelante por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Subsecretaría de la Tercera Edad, el 86% de las personas encuestadas cuentan con cobertura de Obra Social para la atención de su salud, de los cuales el 61% es afiliada al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI); otras Obras Sociales (28%), Obras Sociales Provinciales (8,9%) y sistemas prepagos (1,8%).

Consultados sobre los principales problemas que los aquejan, el 40% de los encuestados los relacionó con la salud, los de naturaleza económica representan 17,2%. El resto, en mucho menor medida, tienen que ver con los propios de la edad y la vejez, cobertura social, previsional, la soledad, etc.

El nivel de vulnerabilidad está directamente relacionado con el nivel de ingresos, que en el 65% de los casos provienen de una jubilación o pensión, en el 20% sus familiares proveen los recursos. Por último el 12% manifiesta que provienen de su trabajo.

Por otra parte, en lo que respecta al alojamiento, cuatro quintos de la población encuestada habita en una vivienda de su propiedad, el 12% en viviendas familiares y 6% debe pagar alquiler.

El 41,3% de los encuestados reconoce que debe recurrir al Programa Asistencial ASOMA que provee alimentos, medicamentos o ambos a la vez, lo que habla a las claras de la importancia de este tipo de prestaciones de servicios sociales,[15] máxime tomando en consideración que, con la crisis económica actual, estas necesidades se han incrementado sensiblemente.

8. Plan Mayores

Tal como explicamos en páginas anteriores, el Plan Jefas y Jefes de Hogar otorga beneficios a 2,3 millones de personas en edades centrales y con hijos a cargo. No obstante, razones de restricciones presupuestarias limitaron la expansión de esos beneficios a los mayores de 70 años.

La situación de crisis por la que atravesó la sociedad argentina, agudizó la demanda social y el número de personas en situación de vulnerabilidad social. A ello se sumó la inflación, principal explicación del incremento de la pobreza en el año 2002, lo que afectó a las personas mayores, debido a la composición de su canasta de consumo, fundamentalmente alimentos y medicamentos. Por ello, se tornó necesario generar una estrategia que permitiera identificar a las provincias donde las necesidades se manifestaron de manera más aguda, para otorgarles cobertura en una primera etapa.

[15] Estudio sobre las expectativas, demandas y satisfacciones de las personas mayores con respecto a las prestaciones médico-sociales. Año 1994 – Realizado sobre una muestra de 6581 personas a partir de los 60 años de edad, residentes en 65 ciudades de todo el país, que no se encuentran institucionalizadas.

Se hizo una estimación de la cantidad de personas mayores de 70 años que no perciben jubilación ni pensión; considerando, además, las personas mayores que viven en hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, en el nivel de cada provincia, resaltándose el costo de otorgarles una prestación mensual, equivalente a la prestación del Plan Jefes de Hogar Desocupados.

De esta manera, se pudo establecer que alrededor de 573 mil personas de 70 o más años de edad no perciben ingresos jubilatorios en el país. De ellas, el 18,3% se encuentran en 12 provincias en las que la incidencia de la pobreza es especialmente aguda.

Del total de las personas sin jubilación o pensión mencionadas, el 52% reside en hogares pobres, porcentaje que representa a unas 300 mil personas para el total del país.

El Plan Mayores - Primera Etapa, está dirigido a los mayores de 70 años de edad, sin ingresos fijos suficientes para su sustento, y que reúnan los siguientes requisitos:

a) tener 70 años de edad o más;
b) tener residencia permanente en el país;
c) no ser titular de ningún beneficio asistencial, graciable, no contributivo o previsional, de carácter monetario, incluyéndose entre estos últimos los otorgados por cajas, institutos u organismos tanto nacionales como provinciales o de profesionales;
d) no percibir ayudas económicas por ninguno de los Componentes del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados;
e) en el caso de encontrarse casado o en concubinato, su cónyuge, concubino o concubina, deberá cumplimentar los requisitos mencionados en los incisos c) y d).

No hay incompatibilidad cuando los cónyuges o concubinos perciben beneficios asistenciales o de la previsión social, cuyos montos no superan el correspondiente a la jubilación mínima nacional.

Las provincias incorporadas al Plan Mayores en ésta, su primera etapa, son: Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán.

BRASIL

La asistencia social es considerada una Política de Seguridad Social, deber del Estado y derecho de los ciudadanos. No tiene carác-

ter contributivo y su objetivo es proveer a los más necesitados la universalización de los derechos sociales y combatir la pobreza. Todo en articulación con las demás políticas sociales.[16]

Con este fin, se están desarrollando en el país diversos programas destinados, entre otros, a los discapacitados y a las personas mayores; no obstante, nos limitaremos a mencionar el denominado "Hambre Cero" por el impacto social y la magnitud de personas que abarca el plan.

El Presidente Luiz Inacio da Silva señaló como prioritario, no sólo de su gobierno, sino de la Nación Brasilera, el ataque a la desnutrición infantil y a acabar con la situación de hambre de una gran parte de la población. Para ello creó el Programa HAMBRE CERO que es un programa de gobierno, siendo la transversalidad una de sus más importantes características.

A los efectos de atender sus objetivos, participan activamente, para garantizar la dignidad de la población brasilera, todos los ministerios, empresas públicas y la sociedad civil.

Algunos de los programas que desarrollan los diversos sectores son:

Ministerio de Desarrollo Agrario: asistencia técnica y capacitación a agricultores familiares.

Ministerio de Medio Ambiente: Amazona solidaria.

Ministerio de Salud: Desarrollo e implementación de sistema de vigilancia alimentaria y nutricional.

Ministerio de Comunicación: Implementación de telecentros comunitarios con una computadora con acceso a internet.

Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior: Apoyo a micro, medias y pequeñas empresas; estructuración de núcleos de producción artesanal.

Ministerio de Justicia: Regularización, demarcación, identificación y fiscalización de tierras indígenas, y revitalización del patrimonio cultural indígena.

Ministerio de Minas y Energía: Programa Luz para todos.

Ministerio de Trabajo: Programa Primer Empleo; combate el trabajo esclavo.

[16] Diseño de instalación y desarrollo del Banco de Información de los Servicios Sociales en los países del Cono Sur. Centro de Acción Regional en Buenos Aires – Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Ministerio de Turismo: Incentivo a la conservación del conjunto arquitectónico y al turismo rural.

Las fundaciones que participan en el programa atienden el impulso e incentivo a la agricultura y el artesanado; al cooperativismo, exploración de recursos hídricos; educación alimentaria; tabla nutricional por región, entre otros aspectos.

En convergencia con el objetivo fijado, hay 99 empresas y entidades con proyectos de inclusión social que se desarrollarán en los próximos tres años, que también están comprometidos con el mismo.

El Programa "Fome Zero" tiene la intención no sólo de "dar peces sino de enseñar a pescar". Está conformado por una serie de medidas de emergencia y estructurales de combate al hambre y a sus causas.

Manifestó el primer mandatario, que el gran desafío actual es hacer de la propia inclusión social un factor de desarrollo de Brasil.

En idéntico sentido, durante el lanzamiento del Programa de transferencia de renta Bolsa de Familia,[17] el presidente recordó que hay 50 millones de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, que tienen derecho a una vida digna y por lo tanto deben recibir algún apoyo de inmediato.

En este programa, convergen varios tipos de apoyo individual – Bolsa de Escuela, Vales de Gas, Bolsa de Alimentación y Carta de Alimentación–, es un único programa que se dirige a la protección integral de todo el grupo familiar.

Fue lanzado en el mes de octubre de 2003, y en el mes de diciembre del mismo año, ya cubría a 3,6 millones de familias de 5461 municipios.

Afirmó que en el año 2002 se destinaron alrededor de 850 millones de dólares para todos los programas, en el año 2003 se incrementaron las partidas en un 65%, previéndose que en el año 2004 se destinarán más de 1700 millones de dólares al efecto.

Esta política nacional de transferencia de renta cuenta con la participación de los Estados y Municipios que también podrán aportar recursos para que las familias no estén expuestas al riesgo de regresar a la situación anterior.

[17] Discurso del Presidente de la República – Palacio de Planalto, 20 de octubre de 2003.

Este programa, que transfiere rentas a las familias, también establece obligaciones colectivas, para que los propios beneficiados, con su esfuerzo, compromiso y responsabilidad, creen las condiciones para salir de la situación en que viven. Por ejemplo: deberán mantener al día la vacunación de los hijos, comprobar la concurrencia periódicamente a los servicios de salud, participar en actividades de orientación alimentaria y nutricional, tomar parte cuando fuere necesario de cursos de alfabetización, profesionales y otros.

Todo ello es para que no necesiten depender del Estado toda su vida, y con el tiempo puedan obtener su propia renta y se integren al mercado de trabajo.

A medida que consigan esto, podrán acceder a otros beneficios como microcréditos, apoyos a la actividad agrícola familiar, cuenta bancaria simplificada, facilidades para formar cooperativas, entre otros.

Este puente que se construye con las políticas de asistencia social, aproxima solidariamente a los extremos de la sociedad brasileña y da una oportunidad histórica al país.

Principales acciones implementadas por el Programa . Balance del año 2003[18]

En la publicación que el gobierno brasilero realizó el 30 de enero de 2004, sobre el balance del Plan que nos ocupa, destaca algunas actividades desarrolladas en las siguientes áreas:

Agricultura Urbana: Se implementan huertas comunitarias en áreas urbanas muy importantes, tanto para la subsistencia como para la generación de rentas alternativas, además de tener una actuación más educativa desde el punto de vista nutricional.

Se firmaron Convenios con seis Municipios y dos gobiernos estaduales.

Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar: En el sistema de "compra directa" están incorporados 67 municipios, los que son atendidos por 2570 productores. Mediante la "compra anticipada", se incorpora a 36.816 productores.

[18] Documento extraído de las publicaciones consignadas en la página http://www.fomezero.gov.br.

Otro programa es el de "compras locales" con lo que se adquieren productos de agricultores familiares, a los efectos de ser utilizados en las meriendas escolares y reforzar las provisiones de los hospitales.

Finalmente, el "programa de adquisición e incentivo a la distribución de leche" está destinado a pequeños productores de hasta 100 litros/día. La leche se distribuye entre la población en riesgo nutricional, priorizándose los niños de 0-6 años, mujeres embarazadas o en período de amamantamiento, y ancianos de más de 60 años.

Los productores, reciben apoyo en asistencia técnica, vacunación, etc., y se aseguran la venta de su producción.

Por otra parte, se concretaron múltiples convenios con gobiernos estaduales que abarcan temas diversos, tales como la realización de acciones sociales y comunitarias, implementación de políticas estructurales para las comunidades indígenas, distribución de alimentos a comunidades indígenas carecientes, capacitación de agricultores familiares, etc.

CHILE

La mayoría de los programas vinculados con prestaciones de servicios sociales, están organizados para su ejecución en forma descentralizada, esto es, que se gestionan en forma local o regional, aunque hay otros de alcance nacional.

Fondo Nacional de la Discapacidad[19]

El Fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis) es un servicio descentralizado del Estado, que fue creado en 1994, con el propósito de financiar ayudas técnicas, planes, programas y proyectos en favor de este sector de la población, que en Chile supera el millón cuatrocientas mil personas.

Entre sus tareas principales, está la de financiar proyectos de capacitación e inserción laboral; rehabilitación, prevención y equiparación de oportunidades, los que son ejecutados a través de diferentes tipos de organismos, como municipalidades, servicios de salud, institutos de capacitación, asociaciones de profesionales, etc.; financia también ayudas técnicas, a través de terceros y destinadas prefe-

[19] www.mideplan.cl/fonadis.htm

rentemente a personas de escasos recursos; financia becas para carreras técnicas y apoya a microempresarios con discapacidad.

Por otra parte, tiene en ejecución planes de integración social, que consisten en apoyar técnicamente a municipios para que incorporen la discapacidad en sus políticas comunales, a través de tres acciones básicas: diagnóstico, accesibilidad e integración escolar. Asimismo, el Fonadis desarrolla un programa de difusión y sensibilización, que en lo esencial crea instancias para dar a conocer la realidad de las personas con discapacidad, genera instrumentos informativos y realiza iniciativas que apuntan a un cambio cultural respecto a estas personas, que son ciudadanos como cualquier otro con derechos y deberes.

El Fonadis se ha propuesto dignificar la condición de las personas discapacitadas, validar sus derechos, y exige para ellos el respeto que se merecen para no ser postergados, propone que cada estamento social asuma su responsabilidad y promueve los procesos de integración a nivel local.

Considera que si cada comuna, municipio y comunidad local abre los espacios necesarios para que sus habitantes con discapacidad ocupen su lugar en la familia, educación, trabajo, ámbito deportivo y cultural, y en el quehacer social en general, estarán realmente caminando hacia la modernidad que el país tanto anhela.

Servicio nacional del Adulto Mayor[20]

La ley que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, entró en funciones el 1 de Enero del 2003. Con ella se está dando en Chile un significativo paso en el reconocimiento de las problemáticas relacionadas con las personas mayores como un asunto público, un asunto de Estado que concierne por lo tanto a la sociedad toda.

Considera adulto mayor a toda persona que ha cumplido sesenta años; crea un fondo de financiamiento de iniciativas de apoyo directo al adulto mayor, el cual será provisto con las donaciones y legados en dinero que para él acepte el Servicio y con los recursos que anualmente asigne la ley de Presupuestos; propone las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución

[20] www.gerontologia.org/html/se promulga en chile ley que cre.htm

de los problemas que lo afectan; crea los Comités Regionales para el Adulto Mayor, encargados de implementar la política nacional del adulto mayor, administrar el Fondo y demás recursos que le sean donados, y asesorar al Intendente en la promoción y aplicación a nivel regional de los planes y programas que beneficien al adulto mayor.

A continuación, mencionaremos algunos de los programas de servicios sociales organizados en este país, con alcance nacional, a los efectos de atender integralmente los estados de necesidad de las personas de la Tercera Edad, Discapacitadas, Desempleadas y en Situación de Pobreza.[21]

Adultos mayores:

- *Atención integral de enfermería*: tiene dos modalidades: a domicilio, que consiste en una evaluación de enfermería, de actividad nutricional, administración de medicamentos, educación sanitaria y para el autocuidado (personal y familiar, etc.), y en Centros del Adulto Mayor, que consiste en una serie de prestaciones que incluyen una consulta médica inicial y controles de enfermería. Los beneficiarios son: pacientes postrados, terminales, oncológicos, con secuelas severas y post-operados que lo requieran.
- *Reembolso por compra de lentes ópticos y audífonos para el adulto mayor*: este programa consiste en que el afiliado compra el audífono o lentes ópticos y presenta la factura o boleta. Se le reembolsa una cantidad determinada. Los beneficiarios son: todos los beneficiarios del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) mayores de 65 años.
- *Prótesis dentales para el adulto mayor*: Se atiende a los adultos mayores beneficiarios del sistema en todo lo que respecta a prótesis dentales. Los beneficiarios son: indigentes y cotizantes de Fonasa, mayores de 65 años.
- *Problemas de salud del adulto*: Está orientado a dar respuesta a problemas de salud que se presentan con gran frecuencia entre los adultos: enfermedades cardiovasculares (hipertensión), diabetes mellitus, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual (ETS) y trastornos mentales. Por la diversidad de los cuadros, las acciones que se desarrollan en esta línea pueden ser ordenadas en cuatro grupos:

[21] Documentación del Centro Regional en Buenos Aires de la OISS.

En el caso de enfermedades crónicas, se realizan labores de detección, control y estabilización de la enfermedad. En relación a la tuberculosis, se realizan acciones de detección o pesquisa y se ofrece tratamiento orientado a la curación. Los servicios que se ofrecen a usuarios que padecen de enfermedades de transmisión sexual, consisten en impartir educación en el autocuidado de la salud sexual y en la prevención de ETS y el SIDA, especialmente a grupos de riesgo.

En el caso de los trastornos mentales, se proporciona atención, particularmente a mujeres con trastornos emocionales que se atienden en consultorios (incluyendo depresión) y detección de casos de trastornos mentales que requieran atención especializada, los que son enviados al especialista. Los beneficiarios son: población del país de ambos sexos, mayores de 19 años.

- *Programa de vivienda básica*: Consiste en otorgar una vivienda nueva, con terminaciones básicas, con una superficie no inferior a 38 m2, o una vivienda usada, recuperada y destinada especialmente a este programa. La vivienda cuenta con conexión a las redes de agua potable, alcantarillado y electricidad. Pueden ser asignadas en comodato o arrendamiento. En ambos casos, el plazo será de 2 años, renovable por períodos iguales. Quienes acceden al comodato están exentos de pago. En el caso de accederse al arrendamiento, el pago corresponde al 10% de la renta. Los beneficiarios son: las personas mayores de 65 años de escasos recursos que vivan en condición de allegados o arrendatarios.
- *Talleres de capacitación turística para el adulto mayor*: Su objetivo es capacitar a monitores turísticos entregando conceptos básicos sobre la actividad turística-recreativa, y cuyos beneficiarios son personas que se encuentran participando en Organizaciones vinculadas al adulto mayor y que puedan, en el futuro, proyectar actividades autogestionadas dentro de su propia organización, utilizando los servicios turísticos y complementarios del país y optimizando el uso del tiempo libre. Los beneficiarios son: personas mayores de 60 años que se encuentren participando en organizaciones de Adultos Mayores o vinculadas al Adulto Mayor.
- *Discapacitados:* Centro de rehabilitación síquica diurna. Atienden a menores y jóvenes con déficit intelectual mayor o profundo y cuyas familias o responsables no presentan las condiciones para

ejercer adecuadamente la tuición del menor. Los beneficiarios son: niños y jóvenes de 3 a 21 años, de uno y otro sexo, con déficit intelectual, cuyas familias o responsables presentan condiciones de riesgo social.

- *Estimulación temprana y evaluación del desarrollo psicomotor*: Su objetivo es disminuir la tasa de prevalencia del déficit del desarrollo psicomotor, que puede presentarse en los niños menores de 6 años, que se controlan en los establecimientos del nivel primario (consultorios y postas) del Servicio Nacional de Salud, y ejecutar acciones que contribuyen a la recuperación de estos niños. Los beneficiarios son: todos los menores de 6 años beneficiarios del sistema público de salud.
- *Rehabilitación y reinserción social del discapacitado*: A través de este programa, se les proporciona a los discapacitados atención con diversos especialistas, de acuerdo a sus necesidades (médicos, kinesiólogos, psicólogos, etc.), para evitar secuelas y complicaciones derivadas de su enfermedad y mejorar las condiciones para su integración a la sociedad. También se realizan actividades de prevención de discapacidades, dirigidas a toda la población.

Para lograr el éxito de las acciones programadas, se realiza un trabajo con otras instituciones u organismos que no son de salud, por ejemplo, Ministerio de Trabajo, Mideplan, Carabineros. Los beneficiarios son: población del país usuaria de los Servicios de Salud del Sector Público, de ambos sexos y todos los grupos de edad.

- *Salud mental*: Detección y tratamiento temprano de algunos problemas de salud mental que producen grandes limitaciones (beber-problema, consumo de drogas, esquizofrenia y trastornos afectivos, violencia y maltrato). Consulta a especialistas en caso de trastornos emocionales y depresiones, detección y derivación oportuna de trastornos mentales severos en niños y adolescentes. Intercambio y trabajo en conjunto con instituciones que no son de salud (escuelas, Municipios, etc.). Se desarrolla, fundamentalmente, a través de los servicios clínicos de psiquiatría y salud mental de adultos y niños, los equipos especializados en salud y violencia, las unidades de tratamiento de adicciones y los centros comunitarios de salud mental y familiar. Los beneficiarios son:

población del país usuaria de los servicios de salud del sector público de ambos sexos y todos los grupos de edad.

- *Tratamiento y rehabilitación de drogadictos*: Brinda atención integral a personas dependientes de drogas ilícitas. Incluye actividades de detección, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción social para la persona dependiente y su familia. La ejecución se realiza a través de una red de servicios de salud, que integran distintos niveles de atención. Además, se lleva adelante el componente comunitario que no sólo asume funciones de apoyo, sino que es donde se desarrollan opciones de tratamiento y rehabilitación. Los beneficiarios son: Hombres y mujeres que presentan dependencia a drogas y que consulten en el sistema de salud, o que sean derivados por otras instituciones del Estado o privadas.

URUGUAY

La planificación y ejecución de los Servicios Sociales está a cargo del Banco de Previsión Social, procura la promoción y desarrollo individual y social de los beneficiarios, de acuerdo a lo previsto en la normativa vigente y disposiciones que adopte el Directorio en la materia.

Complementa la protección básica de la Seguridad Social, mediante el suministro de bienes y servicios a sus afiliados, a través de los programas destinados, entre otros, a personas mayores y discapacitados.

Personas mayores

Se ha creado una red nacional de instituciones sin fines de lucro que reciben asesoramiento y apoyo técnico permanente, así como servicios de capacitación.

Está conformada por Hogares de Ancianos; Asociaciones de Jubilados y Pensionistas; Clubes de Personas Mayores; Centros Diurnos y otros Servicios Externos. Dichas instituciones son previamente relevadas y se incorporan voluntariamente a un Registro Nacional. El área de cobertura abarca todo el país.

Las acciones se desarrollan a través de una planificación técnica regular, apuntando a la coordinación local y regional, para así optimizar el uso de los recursos disponibles en el país.

Entre las prestaciones que otorga a las personas mayores, podemos citar:

• *Apoyos económicos*: Son prestaciones económicas de carácter no contributivo destinadas a promover proyectos de interés social y actividades programadas relacionadas con este sector de la población.[22]

• *De capacitación*: Educación no formal, destinada a personas mayores, dirigentes voluntarios, funcionarios de instituciones adheridas y público en general, con el objetivo de orientar, informar, adiestrar y sensibilizar sobre la temática del Adulto Mayor, adaptando cada actividad a las necesidades de cada Institución o población objetivo.

Se dictan jornadas de sensibilización; cursos para voluntarios; cursos de preparación para la jubilación; talleres de relaciones intergeneracionales; charlas educativas; promoción de la salud; taller de expresión corporal.

• *De turismo social*: Estadías vacacionales para jubilados y pensionistas con el fin de promover el desarrollo individual y social del sector en:

Colonia de Vacaciones "Martín O. Machiñena", en la localidad de Raigón, Dpto. de San José. Centro Vacacional "Las Cañas", próximo a la ciudad de Fray Bentos, Dpto. de Río Negro. En breve se incorporarán las cabañas del "Parque Andresito" de La Paloma, Dpto. de Rocha, en convenio con la Intendencia Municipal de Rocha. Están destinadas a todas las instituciones adheridas al Programa para Personas Mayores del Banco de Previsión Social, quien tiene a su cargo la inscripción, selección y determinación de las fechas de concurrencia, así como el asesoramiento técnico en el desarrollo de las actividades.

• *De vivienda para jubilados y pensionistas*: Con el objetivo de contribuir al acceso a la vivienda básica y de acuerdo con las normas legales y reglamentarias vigentes en la materia, el Banco de Previsión Social tiene a su cargo la adjudicación y administración de las viviendas para los jubilados y pensionistas que estén amparados por tales disposiciones.

[22] Banco de Información de los Servicios Sociales y el "Relevamiento inicial de Servicios Sociales en Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay", elaborado por el Centro de Acción Regional en Buenos Aires, de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

La Repartición de Prestaciones Sociales realiza los llamados a aspirantes en todo el país, y una vez efectuados los puntajes computarizados según edad e ingreso por pasividad (menor a 2 salarios mínimos nacionales), se efectúan los relevamientos socioeconómicos, a efectos de determinar las prioridades que corresponden entre los inscriptos, elevando la nómina de beneficiarios para la aprobación por parte del Directorio.

• *Programas y prestaciones para personas con discapacidad*: Con el objeto de fomentar la mayor intervención posible de las organizaciones vinculadas a esta población y promover la integración social de las personas con discapacidad, se brinda asesoramiento y apoyos técnicos y económicos, de acuerdo a las necesidades, intereses y proyectos.

Se encuentran íntimamente relacionados con las características de la población que atiende y con la realidad socioeconómica en la que se desarrollan.

Con cobertura en todo el país, procura complementar las prestaciones básicas de discapacidad, a cargo del Banco de Previsión Social.

• *Prestaciones de salud*: Asistencia especial, en el Departamento Médico-Quirúrgico. Destinada a beneficiarios de Asignaciones Familiares que presenten malformaciones congénitas o patologías emergentes de riesgos perinatales.

• *Programas de prevención de discapacidad y reubicación laboral*: Desarrollados por el Área de Medicina Laboral, a través de diversos programas para los trabajadores privados, que aportan a los Seguros por Enfermedad. Promueve la prevención de accidentes de trabajo, enfermedades laborales y enfermedades comunes; afecciones osteoarticulares, hipertensión arterial, cáncer de mama, diabetes, alcoholismo, etc.

Brinda educación sanitaria a la población, informando sobre las enfermedades más comunes que pueden ocasionar discapacidad. Realiza la detección precoz de enfermedades inhabilitantes.

Orienta la reubicación laboral en los casos en que la enfermedad haya determinado que la persona se tornó incapaz para el desempeño de su tarea.

En el caso de que el trabajador requiera algún tipo de asistencia, que a juicio del Área de Medicina Laboral contribuya a la recuperación de la capacidad laboral (y siempre que la misma no les sea brindada por la Institución de Asistencia Médica Colectiva), se le otorga

la siguiente cobertura: Contribuciones para lentes; Internaciones psiquiátricas; Prótesis.

El BPS se hace cargo de las mismas, pero no de los gastos de internación e intervención quirúrgica.

• *Prestaciones económicas*: *Asignación Familiar Doble*: destinada a menores discapacitados de por vida, o hasta que perciba otra prestación económica del B.P.S.

Ayudas Especiales: para beneficiarios de Asignaciones Familiares y/o Pensionistas por Incapacidad, para cubrir el costo de la cuota escolar o locomoción, en caso que asista a Escuela Especial o Instituto de Rehabilitación.

Prestación asistencial no contributiva por invalidez: si la persona discapacitada carece de recursos para subvenir a sus necesidades básicas, se le otorga una pensión por invalidez, dependiendo de los ingresos familiares.

En caso de que la discapacidad sea severa (cuando la persona necesita de otra para cumplir con las actividades básicas de la vida), se otorga la pensión de por vida e independientemente de los ingresos familiares.

Pensiones contributivas por invalidez: si la persona ha trabajado y aportado al B.P.S., y se incapacita en forma absoluta y permanente para todo tipo de trabajo, no teniendo edad para una jubilación común, le corresponde una jubilación por incapacidad total en caso de que cumpla con los requisitos que establece la ley.

Subsidio transitorio por incapacidad parcial: cuando la persona ha trabajado y aportado al B.P.S., y se incapacita en forma absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, se le otorga un subsidio transitorio por incapacidad parcial por un plazo máximo de 3 años, cumplidos los cuales, si la incapacidad deviene absoluta y permanente para todo el trabajo, se transforma en jubilación.

Asimismo, si dentro del plazo del subsidio la persona cumple la edad mínima jubilatoria, aquél también se transforma en jubilación.

La intendencia de Montevideo desarrolló programas para adultos mayores. Algunos de ellos son:

• *Actividades físicas y recreativas*: Las personas mayores tienen a su disposición un servicio gratuito de actividades físicas y recreativas en más de 20 zonas de Montevideo, todos los días de la semana, incluyendo el derecho a utilización de natatorio los días domingo.

Estas actividades, que se llevan a cabo durante los meses de otoño, invierno y primavera, se suman a la intensa actividad generada en todas las playas montevideanas durante el verano. Cuentan con supervisión técnica permanente a cargo de profesores especializados.

Hogares Diurnos: Funcionan en Montevideo dos Hogares Diurnos gratuitos destinados a los adultos mayores: Se trata de espacios acondicionados para actividades socio-culturales y físico-recreativas que se realizan durante el día, las que incluyen manualidades, actividades físicas y paseos.

Están atendidos por técnicos especializados y se destinan a personas mayores con necesidades en aspectos sociales, culturales y recreativos. Cuentan con un ómnibus para traslado de los usuarios.

• *Paseos y excursiones*: Organiza diversos paseos y excursiones destinados a adultos mayores. Los paseos se realizan tanto en Montevideo como en el interior del país, con una bonificación del pasaje. Están a cargo de un guía turístico especializado y pueden abarcar todo el día o media jornada. También se reciben grupos del interior que desean conocer más detalladamente Montevideo.

Tarjeta Mayor: Organizada por la intendencia de Montevideo junto con el Banco de Previsión Social, otorga beneficios a los mayores de 60 años, con descuentos en todos los comercios adheridos al sistema.

A los jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social, la Tarjeta Mayor se les entrega en el propio BPS. Los jubilados y pensionistas de otras Cajas, así como los que no son jubilados ni pensionistas, siempre que tengan más de 60 años, pueden solicitar la Tarjeta Mayor en el Centro Comunal Zonal más próximo al domicilio.

En lo que respecta a discapacitados, podemos mencionar:

• *Servicio de Consulta Psicológica*: Se atiende a personas con discapacidad y su núcleo familiar. Se efectúan diagnósticos, terapias breves y focalizadas. Es un convenio entre la Intendencia y la Facultad de Psicología de la Universidad de la República.

• *Ayudas técnicas*: Consiste en un banco de préstamo de sillas de ruedas y bastones canadienses. Es una respuesta a las demandas de rehabilitación de aquellas personas que por su condición socioeconómica están impedidas de adquirirlo.

• *Pase Libre*: Carné de libre tránsito en el transporte público de la capital, cuyo objetivo es contribuir en el proceso de rehabilitación.

Programa regional de capacitación e intermediación laboral de la población ciega[23]

Una experiencia que merece remarcarse, es la que se desarrolla simultáneamente, como experiencia piloto, en la Argentina, Chile y Uruguay; para posteriormente extenderse a toda Latinoamérica, con el objeto de contribuir a mejorar las posibilidades de empleo y producción y la inserción laboral del conjunto de personas con discapacidad visual .

El Programa es ejecutado en Argentina, por la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amplíopes (FAICA), mediante una cooperación técnica no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo de la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) para Latinoamérica (FOAL) y aportaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

La Fundación ONCE–América Latina es una institución creada por la Organización de Ciegos Españoles con la finalidad de promover distintos programas para el conjunto de personas ciegas en los 19 países de América Latina. Es una decisión de solidaridad que los ciegos españoles vienen efectuando desde el año 1985, primero a través de un fondo de solidaridad integrado en la propia ONCE, y posteriormente, desde el año 1998, a través de la Fundación ONCE para la solidaridad con personas ciegas de Latinoamérica.

Esta Fundación tiene como objetivo fundamental la plena integración de los ciegos americanos en la sociedad, y lo cumple mediante la puesta en marcha de programas específicos en cinco áreas de actuación:

Programas de Promoción de Empleo para personas ciegas; Programas de Formación y Capacitación para el empleo; Programas para el impulso y fortalecimiento de las organizaciones de ciegos en cada país; Programas para el acceso y distribución de material tiflotécnico, en todas las áreas de actividad; Programas de prevención y rehabilitación de la ceguera.[24]

Es una iniciativa que tiene por finalidad equiparar las oportunidades laborales de las personas con discapacidad visual, con miras a su incorporación a la vida productiva, bajo la premisa de que una verdadera integración se logra con la obtención de un empleo. En tal sen-

[23] www.trabajo.gov.ar/unidades/discapacidad-gv/discapacidad/población.htm

[24] Informe FOAL, Febrero/2004; Biblioteca Centro Regional Buenos Aires de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

tido, en Argentina, desde febrero de 2001 se han capacitado 700 beneficiarios con acciones de formación que alcanzan a 18 provincias, y por este medio ya han obtenido inserción laboral 118 personas ciegas y con baja visión, en empresas privadas y del sector público, así como mediante microemprendimientos.

Adicionalmente, se está montando una cadena de kioscos en diversas provincias, con la intención de crear 50 puntos de venta atendidos por personas con discapacidad visual.

La capacitación se focaliza en áreas tales como desarrollo prelaboral, informática, telemarketing, microemprendimientos y otras específicas, a efectos de posibilitar la reconversión o ingreso según la demanda del mercado laboral, hasta alcanzar a beneficiar a 1200 personas ciegas y con baja visión en todo el país. Los beneficiarios deben tener entre 18 y 45 años, escuela primaria completa y haber concluido su rehabilitación funcional.

Un aspecto importante de este programa ha sido encontrar nuevas profesiones tales como testeo de perfumes, alimentos y bebidas, el revelado de placas radiográficas y la estenotipia.

En ellas se pueden potenciar las capacidades de este grupo, logrando así que las personas se incorporen a la vida productiva.

Es conocido el caso de telemarketing, por la atención a los cambios e inflexiones de la voz o la mayor concentración que tienen los operadores con discapacidad visual. Pero se han encontrado nuevos trabajos en los que también se aprecia un mejor desempeño de quienes no ven. Este ha sido el caso de testeo de perfumes y bebidas. Luego de 3 meses de capacitación, 30 personas están trabajando para una empresa multinacional como panel experto, testeando diferentes productos de perfumería y limpieza, y tras 6 meses mostraron resultados equivalentes a un panel interno con 10 años de experiencia en el área. Asimismo, se está capacitando a 14 personas ciegas y con baja visión para la conformación de un panel experto en la cata de aceite de oliva, con un fuerte apoyo empresario y de la comunidad local; experiencia inédita a nivel mundial.

Aunque se esté aún en la etapa de capacitación, los resultados son muy positivos.

Nadie mejor que una persona ciega para desempeñarse en un cuarto prácticamente a oscuras, como es el caso del revelado de placas radiográficas.

Dados los excelentes resultados obtenidos en el curso, varios hos-

pitales han mostrado interés en incorporar a personas con discapacidad visual para desempeñarse como cuartoscuristas.

En esta misma línea, se está desarrollando un curso de asistente kinésico dirigido a esta población, adaptando experiencias de nivel internacional y en consideración a las perspectivas de empleo que tienen las personas ciegas en esta área.

Durante el desarrollo del programa, se han detectado pequeños microemprendimientos encabezados por personas con discapacidad visual, a los que se los apoya con asesoramiento, capacitación e incluso equipamiento e insumos. Se requiere que el proyecto beneficie a varias personas con ceguera o baja visión y sea sustentable.

También hay proyectos de panadería en el Gran Buenos Aires, de elaboración de dulces y alfajores artesanales en Misiones y de hilado artesanal de lanas en Trelew, provincia del Chubut.

En el área de capacitación, la totalidad de las personas ciegas de los tres países recibieron, o han tenido la posibilidad de recibir, al menos, un curso de capacitación profesional. Ello ha supuesto un enorme esfuerzo de participación de todo el colectivo de personas ciegas, para lo que ha sido necesario extender la gestión del programa a todo el territorio de los tres países.

Las autoridades de los tres países han reconocido públicamente que este programa ha resultado ser el más exitoso de cuantos se han realizado para la población ciega. Asimismo, el BID menciona en su memoria el éxito y notoriedad de este programa, que casualmente es el primero de este tipo que ha financiado en toda la historia del Banco.

Un aspecto a destacar del programa, es el fortalecimiento de las organizaciones conformadas por el sector de las personas ciegas y con baja visión. A tal efecto, se brindan cursos de gestión social, que otorgan a los actuales y potenciales dirigentes herramientas para mejorar la capacidad de dirección y gestión asociativa.

Se están implementando, asimismo, proyectos productivos sociales que tienden a mejorar la oferta institucional para los socios, y a la vez proporcionarán fondos que permitan sustentar estudios sobre la ceguera y los posibles medios de curarla.

Finalmente, se trata de difundir este tipo de iniciativas a los efectos de que los empresarios tomen conciencia sobre la posibilidad de contratar trabajadores con discapacidad visual, haciendo visible este colectivo para la comunidad en general y los empresarios en particular.

Bibliografía

Alonso Olea Manuel (1997). *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Decimoquinta edición, Editorial Civitas S.A.

Centro de Acción Regional en Buenos Aires de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Diseño de instalación y desarrollo del Banco de Información de los Servicios Sociales en los países del Cono Sur. Año 1998

Diario *La Nación* de Argentina. Diversas notas publicadas.

Felice Rey, Manuel (1994). *Derechos de las Minorías y de los Grupos Diferenciados*, Madrid, Escuela Libre Editorial.

Gómez, María y Eliana Sabeha, *Calidad de vida, evolución del concepto y su influencia en la investigación y la práctica*, Universidad de Salamanca.

Master en Dirección y Gestión de los Servicios Sociales. Universidad Alcalá de Henares – Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

Mendizábal, Juan Cruz. *Luces y Sombras. El ciego en la literatura hispánica*, Madrid, Escuela Libre Editorial.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina, Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados – Un año de gestión mayo 2002 – mayo 2003.

Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad.

OISS y Subsecretaría de la Tercera Edad. "La situación de los ancianos en la Argentina", Año 1994.

Página www.fomezero.gov.br - Publicaciones – Documentos

Página www.mideplan.cl/fonadis.htm

Página www.montevideo.gub.uy

Página www.bps.gub.uy

Talmón, Ana María. Tesis: "Presente y Futuro de las Prestaciones para Discapacitados en la República Argentina. Servicios Sociales y Previsionales". Master en Dirección y Gestión de los Servicios Sociales. Universidad Alcalá de Henares – Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

APÉNDICE

PUBLICACIONES INTERNACIONALES Y SITIOS WEB DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DOMINGO E. CASASCO*

Desde hace muchos años, las publicaciones relacionadas con la seguridad social han ido creciendo, especialmente con la aparición de Internet y la globalización de las comunicaciones, permitiendo al usuario "one line" obtener información y publicaciones con independencia de las editadas en soporte papel.

De esta manera, se ingresa a los sistemas digitales y tecnológicos que exigen las comunicaciones del Siglo veintiuno en tiempo real, acercando el autor al lector mediante Internet, diseminando por esta vía todo el conocimiento de la seguridad social mundial.

Ello ofrece y permite a los especialistas e investigadores de la seguridad social acceder a una publicación para investigar textos específicos, buscar resúmenes de textos, etc., a un muy bajo costo.

La digitalización ahora nos permite mantener los textos originales con archivos digitalizados. Pero a la hora de investigar, los estudiosos de la seguridad social mundial pueden tener estas variadas alternativas como fuentes de consulta.

De esta manera, se mantiene la relación de intimidad con la publicación tradicional en papel y también de un espacio virtual de consultas mundial.

*Abogado. Docente de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad del Museo Social Argentino y de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Editor de las Publicaciones Regionales de la Oficina Regional para las Américas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Se puede acceder a la información y publicaciones internacionales de la seguridad social consultando los siguientes sitios:

www.issa.int Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

www.oiss.org Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)

www.ciss.org.mx Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (CISS)

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

La AISS se fundó en 1927, es un foro privilegiado de todas las instituciones de la seguridad social del mundo, habiéndose transformado en una organización universal y en un actor imprescindible de la red que representa. Cuenta con 275 Instituciones afiliadas y 107 asociadas de 148 países. La afiliación del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la República Popular de China en 1993 constituyó un importante hito en la evolución de la membresía de la AISS.

Para permitirle al lector tener una idea más precisa de sus actividades, en materia de publicaciones y centro de documentación internacional, es el más completo e importante a nivel mundial, destacándose las siguientes áreas:

Base de datos - SSW

Seguridad Social en el Mundo

Cubre seis bases de datos diferentes sobre protección social, de fácil y rápido acceso, siendo de actualización mensual, las que se detallan a continuación:

- *Descripción de los regímenes*: Contiene extractos concretos de los regímenes de seguridad social de más de 170 países.
- *Pensiones complementarias y privadas*: Detalle de los sistemas de pensiones complementarias y privadas de más de 50 países.
- *Reformas*: Resúmenes de las reformas más importantes de los sistemas de protección social realizadas desde 1995.
- *Legislación*: Referencias de la legislación de la seguridad social mundial, incluyendo, en algunos casos, los textos completos de la legislación vigente.

- *Bibliografía*: Referencias de las publicaciones, libros, periódicos y material editorial en general que abordan los aspectos de la protección social en toda su gama, encontrándose disponibles en el *Centro de Documentación de la AISS*.
- *Tesauro*: Términos claves de seguridad social en español, inglés, francés y alemán.

Centro de Documentación de la AISS

Es el sitio ideal donde se puede encontrar la documentación de la seguridad social a nivel internacional.

Se cuenta con una amplia colección de publicaciones y de documentos relacionados con los diferentes aspectos de la seguridad social mundial o sobre temas conexos tales como obras, informes sobre conferencias e informes de expertos, informes anuales y estadísticas, publicaciones periódicas, revistas especializadas, boletines de información y documentos sobre la seguridad social de diferentes países.

Este material documentario proviene de las organizaciones miembros y de organizaciones internacionales como la AISS. La mayoría de estos documentos están en español, francés, inglés y alemán, y ciertos documentos están disponibles también en otros idiomas.

Este Centro de Documentación tiene a su cargo la gestión de varias bases de datos sobre la seguridad social que incluyen breves resúmenes sobre los regímenes de seguridad social del mundo, resúmenes de las reformas más importantes de la protección social, descripción de los sistemas de pensiones complementarias y privadas, referencias de libros, de capítulos de libros, de artículos, de periódicos y de otros documentos sobre temas relacionados con la seguridad social.

El Centro pone a su disposición un servicio de información y de asistencia gratuita para todo aquel que lo solicite.

Los servicios de búsqueda de la información son gratuitos para las organizaciones miembros de la AISS y están abiertos también a un público más amplio. Para los visitantes que deseen llevar a cabo su propia consulta en el Centro, el acceso a la información es gratuito.

Se puede entrar en contacto con el Centro de la siguiente forma:

Dirección postal: Centro de Documentación de la AISS, Case postale 1, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

Dirección del lugar: Centro de documentación AISS, c/o Oficina Internacional del Trabajo, Piso R3-116 Norte, 4 route des Morillons.
Horario de atención: Lunes a Viernes 9 a 12 hs. y de 14 a 17 hs.

Publicaciones

El programa de publicaciones de la AISS privilegia la calidad y difusión a nivel internacional de las opiniones claves y debates de profundidad en el ámbito de la seguridad social mundial.
Las principales publicaciones son:

• *Revista Internacional de Seguridad Social*: Es la principal publicación internacional trimestral del mundo en el ámbito de la seguridad social. Contiene artículos, estudios e investigaciones realizados por eminentes expertos en seguridad social del mundo entero, y en particular, comparaciones internacionales, exámenes en profundidad de cuestiones específicas y estudios sobre los regímenes de seguridad social de diferentes países. Se edita en español, francés, inglés y alemán.

• *Tendencias en la Seguridad Social*: Es un periódico trimestral que permite seguir regularmente los desarrollos más recientes en el ámbito de la seguridad social de todo el mundo. Es una herramienta imprescindible para todos aquellos que deseen obtener regularmente informaciones relativas a las recientes modificaciones de los regímenes de seguridad social y a las propuestas de reforma en todo el mundo. Se edita en español, francés, inglés y alemán.

• *Seguridad Social en el Mundo* - SSW: Se trata de seis bases de datos sobre la seguridad social del mundo, compiladas en un solo CD ROM y disponibles en Internet. Son actualizadas regularmente y se presentan en versión multilingüe (español, francés, inglés y alemán).

• *Periódicos y Noticieros de la Seguridad Social:* Son editados a nivel regional por las cuatro Oficinas Regionales, a saber: para las Américas, Europa, África, Asia y el Pacífico.

• CD ROM e Internet

Para facilitar las consultas, las publicaciones se presentan por área de actividades de la AISS:

- *Seguridad Social* : vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, promoción del empleo, familia.
- Gestión Administrativa
- Actuariado y estadística
- Tecnologías de la Información
- Prevención
- Investigación
- Formación

Además, se ha establecido una distinción entre publicaciones internacionales y publicaciones regionales.

Salvo indicación en contrario, las publicaciones pueden obtenerse dirigiéndose a:

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Publicaciones AISS, Case postale 1, CH-1211 Ginebra 22
Fax: (+41-22) 799 85 09
e-mail: issa@ilo.org

Obras Temáticas

1. Seguridad Social

Internacional Social Security Series: Serie publicada por Transaction Publishers

Los volúmenes de la serie pueden obtenerse dirigiéndose a:

Mundo (a excepción de Europa)
Transaction Publishers
390 Campus Drive
US-Somerset, NJ 08873
Estados Unidos
Tel. (+1-732) 445 1245
Fax: (+1-732) 748 9801
e-mail: orders@transactionpub.com
www.transactionpub.com

Europa:
Transaction Publishers (UK)
c/o EDS Fax: (+44-20) 7379 0609
3 Henrietta Street
Coven Garden
GB-London WC2E 8LU
Reino Unido
Tel. (+44-20) 7240 0856
e-mail: orders@edspubs.co.uk
www.eurospan.co.uk

• *Complementary & Private Pensions - Throughout the World 2003 :* Este Libro, único en su tipo, contiene información sobre la regulación y supervisión de los regímenes complementarios de pensiones administrados por el sector privado en más de 50 países, actualizado al primero de enero de 2003. Para cada país, el libro contiene información sobre: el marco reglamentario, los tipos de regímenes, el marco institucional, las autoridades de reglamentación y control, la financiación, la administración de los activos, los abonos de prestaciones, la protección de los derechos y el tratamiento fiscal. La información contenida en esta obra fue proporcionada y verificada por las autoridades gubernamentales competentes.

• *Construyendo la seguridad social: El rol de la privatización:* Editor: Xenia Scheil-Adlung : Esta publicación proporciona una visión de conjunto de las diversas posturas de los partidarios y de los oponentes de la privatización de las principales ramas de la seguridad social, seguida de la descripción de la experiencia de los siste-

mas nacionales de seguridad social privatizados o parcialmente privatizados.

• *El futuro de la seguridad social "Iniciativa de Estocolmo":* Los nuevos retos de la seguridad social a la luz de las nuevas condiciones de la política económica y social: ponencias y conclusiones presentadas en la Conferencia de Estocolmo sobre *el futuro de la seguridad social.*

• *El debate sobre la reforma de la seguridad social*: En busca de un nuevo consenso. Un resumen.

Recopilaciones de los informes de conferencias:

- "Hacia sistemas de seguridad social sostenibles"
- Comisiones Técnicas y Simposio Leo Wildmann – Informes presentados en la 27ª Asamblea General de la AISS (Estocolmo, septiembre de 2001).
- "Estrategias para una seguridad social más eficiente y más eficaz" (Conferencia de la AISS, París, enero de 2001).
- "Tendencias demográficas y la mundialización: Desafíos para la seguridad social" (Conferencia de la AISS, Bratislava, octubre de 1999).
- "Evolución y tendencias de la seguridad social 1996-1998 – La seguridad social al final del siglo XX: Temas de actualidad y nuevos enfoques" (26ª Asamblea General de la AISS, Marrakech, octubre de 1998).
- "Armonización de los desarrollos económicos y las necesidades sociales" (Conferencias técnicas de la AISS – 1997, 1998 y 26ª Asamblea General de la AISS, Marrakech, octubre de 1998).

Américas

• *Revista Estudios de la Seguridad Social:* Es la principal publicación internacional de la región de las Américas en el ámbito de la seguridad social; se edita en forma semestral y contiene artículos, estudios e investigaciones producidos por investigadores americanos, expertos y destacadas personalidades en el campo de la seguridad social internacional y mundial. Esta *Serie* es continuadora de la *Serie Estudios,* iniciada en 1952 por la Secretaría General con el propósito de brindar a las entidades miembros de habla española diversos artículos, informes y trabajos sobre problemas que

afectan en particular a la seguridad social de los países de la región de las Américas.

Los volúmenes de la mencionada *Serie* pueden consultarse dirigiéndose a:

AISS – Oficina Regional para las Américas
Paraná 457, Piso 11
(C1017AAI) Buenos Aires
Argentina
Tel/Fax: (+54–11) 4373 6795
e-mail: aissamerica@fibertel.com.ar
aissamerica.editor@fibertel.com.ar

• *Strengthening social security in the Americas*: Conferencia regional americana, Barbados, noviembre 2003.

• *Servicios sociales y asignaciones familiares*: Una seguridad social para todos: Reunión regional para las Américas, San José, Costa Rica, enero de 2003.

• *Compliance – Information and communication technology – Investment strategies – Regional cooperation*: Reunión de directores de las instituciones de seguridad social del Caribe de habla inglesa, Anguilla, mayo de 2002.

• *Social Security*: Preparing for the challenges of the 21st century: Reuniones en Américas en 1997, Barbados/Montevideo.

África

• *Current social security issues in English-speaking Africa*

• *Challenges faced by social security in Africa*

• *L'avenir de la sécurité sociale en Afrique francophone: perspectives de développement – outils de gestion*

• *Prospects for social security in English – speaking Africa*

• *Social Security in Africa: New realities*

• *Problémes et perspectives de la sécurité sociale dans les pays francophones d'Afrique*

• *Social Security issues in English – speaking African countries*

Los mencionados volúmenes pueden obtenerse dirigiendose a:

ISSA Regional Office for Africa
01 B.P. V 141
CI – Abidjan 01
Côte d'Ivoire
Fax: (+225) 21 36 97
e-mail: issa-afr@africaonline.co.ci

Asia y el Pacífico

• *Social Security institutions respond to new demands*

• *Towards more effective social security in Asia and the Pacific*

• *Social Security issues and research capacities in Asia and the Pacific – A six-country study*

• *Sixteenth Meeting of the Committee on Provident Funds*

• *Social Security in Asia and the Pacific: The road ahead*

Los mencionados volúmenes pueden obtenerse dirigiendose a:

ISSA Regional Office for Asia and the Pacific
11 th floor, SSS Makati Building
Ayala Avenue, cor. V.A. Rufino Street
PH – Makati City, Metro Manila
Filipinas
Fax: (+63-2) 813 43 15
e-mail: issaro@mozcom.com

Europa

• *Social Security and changes in the world of work*

• *Modernising and improving social protection by redistributing responsibilities*

• *Evaluating social security reforms*

• *Social Security, the family and the individual: A new sharing of responsibilities: Reunión regional europea, Luxenburgo, mayo de 1999.*

• *Evaluation and prospects of social security reforms: Reunión para instituciones de seguridad social de los países de Europa Central y del Este, Praga – Rez, febrero de 1998.*

• *Social protection and the development of self-employment in non-agricultural occupations: Reunión regional europea, París, diciembre de 1997.*

2. Gestión Administrativa

• *Reingeniería en las instituciones de seguridad social:* Es un manual basado en la experiencia. El tema principal de las actividades de la Comisión Técnica de Gestión, Organización y Métodos de la AISS, durante el trienio de 1996- 1998, ha sido la Reingeniería de las instituciones de seguridad social, habiendo sido presentado a la 26ª Asamblea General de la AISS, Marrakech, 1998. Ha sido considerada en este Manual la experiencia de cinco instituciones de seguridad social que emprendieron una reingeniería extensa y global. Los estudios de casos describen las situaciones relativas a las instituciones de seguridad social a principios del año 1998.

• *La evaluación del rendimiento en las instituciones de seguridad social: Gestión basada en los resultados:* Conferencia internacional, Taormina, marzo de 2001.

3. Actuariado y Estadísticas

• *Mortalidad – Seguro de salud para los jubilados – invalidez – Pensiones mínimas –Práctica actuarial:* Conferencia internacional de actuarios y estadísticos de la seguridad social, México D.F., septiembre de 2003.

• *Pensiones: Bases financieras y actuariales:* Seminario sobre bases financieras y actuariales de los regímenes de pensiones, Santiago de Chile, noviembre de 2002.

• *Actuarial aspects of pension reform:* Seminario de actuarios y estadísticos de la seguridad social, Moscú, julio de 2002.

• *Las anualidades – Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas – La reestructuración del primer pilar de protección:* Seminario de actuarios y estadísticos de la seguridad social, Montevideo, noviembre de 2001.

• *Pensions: Reform – Modelling – Actuarial mehods in unemployment insurance*
The actuary: Standards of preactice – Continuing education: Conferencia internacional de actuarios y estadísticos de la seguridad social, Quebec, octubre de 2000.

• *Actuarial modelling in pension insurance – Performance of health care schemes – Complementary schemes:* Seminario de actuarios y estadísticos de la seguridad social, Berlín, octubre de 1999.

• *Pensions reform and the funding alternative – Health care schemes: statistical and actuarial – considerations – Methods of financing work injury schemes – Methods of financing unemployment insurance:* Seminario de actuarios y estadísticos de la seguridad social de países industrializados, Tokyo, mayo de 1998.

• *Material didáctico: Quantitative Methods in Social Protection Series:* Los volúmenes de esta serie de material didáctico pueden obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones de la OIT
Oficina Internacional del Trabajo
CH – 1211 Ginebra 22
Suiza
Fax: (+41-22) 799 69 38
e-mail: pubvente@ilo.org
www.ilo.org/publns

4. Tecnologías de la Información

• *E-gobierno/e-administración en la seguridad social*: Conferencia internacional sobre tecnologías de la información en la seguridad social, Valencia, octubre de 2002.

• *Servicios electrónicos: Nuevos desafíos en la prestación de servicios para los regímenes de seguridad social:* Conferencia internacional sobre tecnologías de la información en la seguridad social, Montreal, septiembre de 1999.

5. Prevención

• *Congresos Mundiales sobre Seguridad y Salud en el Trabajo:* Se organizan cada tres años bajo los auspicios de la AISS y de la Oficina Internacional del Trabajo, en colaboración con las organizaciones nacionales del país anfitrión.

Las Actas del XVI Congreso Mundial, Viena, 2002 y el CD ROM Multilingüe (español, francés, inglés y alemán) pueden obtenerse en:

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
Kongressbüro Fax:: (+43-1) 33 111 469
Adalbert-Stifter-Strasse 65
AT – 1200 Viena
Austria
Tel: (+43-1) 33 111 558
e-mail: hik@auva.sozvers.at

Las Actas del XV Congreso Mundial, Sao Paulo, 1999 y el CD ROM Multilingüe (español, inglés, portugués) pueden obtenerse en:

Fundaçao Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)
Rua Capote Valente 710 – Pinheiros
BR-05409-002 Sao Paulo
Brasil
Tel: (+54-11) 853 65 88
Fax: (+54-11) 881 82 51

• *ISSA Prevention Series:* Es publicado y distribuido por los Comités internacionales de la AISS para la prevención de los riesgos profesionales referidos a cada una de las siguientes áreas: *Agricultura, Construcción y Obras Públicas, Educación y Formación, Electricidad, Industria Metalúrgica, Industria Química, Información, Investigación, Minas, Seguridad de Máquinas y Sistemas, Servicios de Salud.* Estas publicaciones se componen de dos series: las *ISSA Prevention Series 1000*, que son las actas de los coloquios organizados por los Comités, y las *ISSA Prevention Series 2000*, que son prospectos técnicos que tratan de temas específicos inherentes a los sectores de actividad económica y a los ámbitos en los que trabajan los Comités.

6. Investigación

• *Internacional Social Security Series:* Serie publicada por Transaction Publishers

Los volúmenes de esta serie pueden obtenerse dirigiendose a:

Mundo (a excepción de Europa)
Transaction Publishers
390 Campus Drive
US-Somerset, NJ 08873
Estados Unidos
Tel.: (+1-732) 445 1245
Fax: (+1-732) 748 9801
E-mail: orders@transactionpub.com
www.transactionpub.com

Europa

Transaction Publishers (UK)
c/o EDS
3 Henrietta Street
Coven Garden www.eurospan.co.uk
GB-London WC2E 8LU
Reino Unido
Tel.: (+44-20) 7240 0856
Fax: (+44-20) 7379 0609
e-mail: orders@edspubs.co.uk

• *Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas: Diez cuestiones críticas:* Un aporte de la AISS para la realización del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento – Ginebra 2003.

• *Social Security in a long life society:* Conferencia internacional de investigación en seguridad social, Amberes, mayo 2003.

• *Social Security in a long life society:* Contribuciones y resúmenes presentados en la Conferencia internacional de investigación en seguridad social, Amberes, mayo de 2003. Solamente disponible en el sitio Web de la AISS: www.issa.int

• *Social Security in the global village:* Conferencia internacional de investigación en seguridad social, Helsinki, septiembre de 2000.

• *Social Security in the global village*: Contribuciones y resúmenes presentados en la Conferencia internacional de investigación en seguridad social, Helsinki, septiembre de 2000. Multilingüe (español, francés, alemán). Solamente disponible en el sitio Web de la AISS: www.issa.int

• *Summing up the evidence*: The impact of incentives and targeting in social security: Conferencia internacional de investigación, Jerusalén, enero de 1998.

• *Summing up the evidence*: The impact of incentives and targeting in social security: Contribuciones presentadas en la Confe-

rencia internacional de investigación, Jerusalén, enero de 1998. Multilingüe (español, francés, alemán). Solamente disponible en el sitio Web de la AISS: www.issa.int

7. Formación

• *Material didáctico*: Técnica de los seguros sociales por M.A. Coppini

• *Quantitative Methods in Social Protection Series*

• *Serie Seguridad Social:* Es una serie de cinco manuales que proporcionan información de todos los principales aspectos de la seguridad social, co-publicada por la Oficina Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Los volúmenes de estas dos series pueden obtenerse dirigiendose a:

Publicaciones de la OIT
Oficina Internacional del Trabajo
CH – 1211 Ginebra 22
Suiza
Fax: (+41-22) 799 69 38
e-mail: pubvente@ilo.org
www.ilo.org/publns

Salvo indicación en contrario, todas las publicaciones pueden obtenerse dirigiéndose a:

Asociación Internacional de la Seguridad Social
Publicaciones AISS
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22
Fax: (+41-22) 799 85 09
e-mail: issa@ilo.org

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) es un organismo internacional, de carácter técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por el idio-

ma español y portugués mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social. La OISS tiene sus primeros antecedentes en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Barcelona en 1950, en cuyo seno se creó una Secretaría de apoyo a ulteriores congresos que recibiría el nombre de Comisión Iberoamericana de Seguridad Social; siendo en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Lima (Perú) en 1954, en el que, con la presencia de la mayoría de los países integrantes de la Región, junto con representantes de la OIT, OEA y AISS, quedó aprobada la "Carta Constitucional de la OISS".

Las principales publicaciones son:

1. *Instrumentos Internacionales en Materia de Seguridad Social*: Es una obra de consulta en la que se recogen, debidamente ordenados, los distintos Instrumentos Internacionales en los que la Seguridad Social es objeto de tratamiento, acompañándose la obra de un Índice Analítico para facilitar la localización de las distintas materias. El volumen recoge los textos internacionales de mayor interés, desde la perspectiva de la Seguridad Social, producidos desde 1944 hasta nuestros días.
2. *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericano: Edición 2000 + CD-Rom*: El texto se divide en dos grandes bloques: el primero de ellos, *"Información Comparada de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericana" (INCOSSI)*, recoge las características generales de los sistemas de Seguridad Social de los distintos países de la Región Iberoamericana y sus aspectos de protección, financiación y gestión, además de los cuadros prestacionales de cada uno de ellos. En el segundo bloque*,"Plan Estadístico Iberoamericano de Seguridad Social" (PEISS)*, se detallan los principales indicadores demográficos, económicos y sociales de los distintos países de la Región.
3. *Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social:* La publicación contiene los tres trabajos que resultaron premiados por la OISS en el Congreso celebrado en Chile en 1999. Los títulos de tales trabajos son los siguientes: "Reinventar solidariedades. O Local como eixo dinamizador do apoio social as pessoas idosas. Que inovaçâo posssivel?"; "En busca del perfil de

las personas de edad".; "El protagonismo de los Centros de jubilados hacia el tercer milenio". Los textos se editan en español y portugués.

4. Convenios, Acuerdos e Instrumentos Jurídicos Complementarios de Seguridad Social.

Las publicaciones mencionadas pueden obtenerse dirigiéndose a:

Secretaría General OISS
C/Velazquez, 105 – 1º planta
28006 Madrid – España
Tel.: 91 661 1747 / 91 561 1955
Fax: 91 564 5633
e-mail: sec.general@oiss.org

Centro de Acción Regional de la OISS en Argentina
Piedras 353, Piso 2º
(C1070AA6) – Buenos Aires
Argentina
Tel.: (+54-11) 4342 6135 / 6081 / 5488
Fax: (+54-11) 4342 6087
e-mail: conosur@oiss.org.ar

Para mayor información se ruega consular la página Web: www.oiss.org

Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (CISS)

Es un Organismo Internacional, técnico, especializado y sin fines de lucro, de carácter permanente, integrado por órganos gubernamentales, instituciones y otras entidades de América, que norman, administran, gestionan, supervisan, estudian e investigan uno o más aspectos de la seguridad social. La CISS fue fundada en 1942, en Santiago de Chile, y actualmente cuenta con 66 instituciones miembros que representan a 36 países de América. Actualmente, su sede central está en la Ciudad de México D.C., y cuenta además con el *Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social*.

Las principales publicaciones son:

1. *Boletín Mensual de Seguridad Social*
2. *Revista Seguridad Social:* Se publica bimestralmente y contiene estudios interdisciplinarios sobre temas afines a la seguridad social, tales como pensiones, salud, desigualdades, salarios, demografía, etc., en áreas como economía, sociología, actuarial, legal, administración y otras.
3. *Informe sobre Seguridad Social en América 2003*: Una Evaluación de las Reformas.
4. *Informe sobre Seguridad Social en América 2002*: Problemas de Financiación y Opciones de Solución.

Las publicaciones mencionadas pueden obtenerse dirigiéndose a:

CISS
Calle San Ramón s/n
Col. San Jerónimo Lídice
C.P. 10100 – D.F. México
Tel.: (+54-55) 5595 0011
Fax: (+54-55) 5683 8524

Subregión III
Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay
Chacabuco 467, Piso 4º
(1321) Buenos Aires
Argentina
Tel.: (+54-11) 4339 9292
Fax: (+54-11) 4339 9249 / 9320
www.cissconosur.org.ar

Para mayor información, se ruega consultar en el sito Web: www.CISS.org.mx

Fuentes consultadas

- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)
- Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (CISS)

Dr. Domingo Enrique Casasco. Abogado y Mediador, especializado en Seguridad Social. Docente de Derecho del Trabajo y Seguridad

Social en la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA) y de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Miembro del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de Seguridad Social "Dr. Ricardo Moles" (IEISS). Editor de las Publicaciones Regionales de la Oficina Regional para las Américas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Profesional de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

IN MEMORIAM

GERMÁN J. BIDART CAMPOS

El día 3 de septiembre del corriente año falleció en nuestra ciudad, donde había nacido el 9 de diciembre de 1927, el doctor Germán José Bidart Campos. Recordar a quien fue un ilustre ciudadano y un cristiano ejemplar, que honró a nuestra querida Universidad Católica como vicerrector, decano de su Facultad de Derecho y profesor titular de Derecho Constitucional, es un deber ineludible de gratitud y afecto.

El Dr. Germán J. Bidart Campos ha llegado a ser, merecidamente, una de las más sobresalientes figuras del constitucionalismo argentino e hispanoamericano; fue un intelectual cristiano que puso su talento y su esfuerzo al servicio de nuestra patria, en una larga y fecunda vida de estudio, investigación y docencia; un profesor eminente, que durante muchos años difundió su lúcida y esclarecedora enseñanza desde la cátedra universitaria, los libros y las publicaciones periódicas. Para los que tuvimos la inmensa suerte de haber sido discípulos y colaboradores suyos fue, además, un verdadero amigo y uno de los hombres más sencillos y afables que hayamos conocido.

Por mi parte, lo conocí en el año 1964, al comenzar mi carrera en la Universidad Católica Argentina, donde en aquel momento él se desempeñaba como decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Dos años más tarde, ya en el tercero de la carrera, fue mi profesor de Derecho Constitucional, materia que despertó en mí un especial interés desde el primer día en que escuché sus clases.

Como profesor, nunca se limitó a repetir textos, propios o ajenos, sino que supo explicarnos su materia hasta hacerla comprender y, lo que es más importante, hacerla amar. Así pudo crear a su alrededor un numeroso y entusiasta grupo de colaboradores, inspirados por las lecciones de un maestro como pocos, uno de esos maestros que se encuentran rara vez en la vida.

Además, supo enseñarnos con su ejemplo de conducta, transmitiéndonos, en la convivencia universitaria, valores como la solidaridad, la humildad, la sencillez, la cordialidad y la simpatía, así como una constante actitud de respeto e interés por todos y cada uno de sus discípulos.

Su extensa y destacada producción bibliográfica sobre su especialidad nos ha proporcionado y nos seguirá proporcionando un rico material para poder estudiar y reflexionar acerca de los asuntos que nos presenta y nos presentará la cambiante situación nacional.

Estoy convencida de que en una materia fundamental como es el Derecho Constitucional, dentro del plan de estudio de la carrera de Derecho, haber tenido la fortuna de contar con un profesor de la talla del Dr. Bidart Campos es un verdadero privilegio, que ha contribuido de manera muy importante a la formación jurídica de quienes hemos sido sus discípulos.

Aunque formalmente dejé de ser su alumna, continué siéndolo desde mi condición de colaboradora en sus cátedras de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica Argentina, desde 1972 en la primera y desde 1974 en la segunda. La misma consideración que me había demostrado como alumna me la manifestó, a partir de entonces, como integrante de sus cátedras.

Bidart Campos, como jefe de cátedra, estaba invariablemente al lado de sus colaboradores. Siempre lo sentí de esa manera, nunca la relación con quienes integramos sus cátedras fue de carácter vertical o de subordinación, sino que, por el contrario, era una relación entre pares, de mutuo respeto y cariño.

La actividad docente me otorgó también la posibilidad de compartir con el Dr. Bidart Campos un sinnúmero de congresos, jornadas y seminarios en nuestra ciudad y fuera de ella. Esas reuniones y viajes me permitieron comprobar el gran afecto que experimentaban por él todos los que se dedican a esta tan querida disciplina del Derecho Constitucional, cómo se sentían cerca de él los más jóvenes y cuánta alegría significaba, para los estudiantes de las distintas universidades que hemos recorrido, conocerlo, conversar con él y pedirle que les firmara sus libros, las obras con las que habían preparado, o estaban preparando, Derecho Constitucional. En esos encuentros se resaltaban de una manera especial dos cualidades muy suyas, su humildad y su sencillez, ya que no se limitaba a alternar con las personalidades

más importantes y reconocidas, sino que prefería estar con los profesores más jóvenes o con los estudiantes, mostrando así su primordial condición de maestro. Se ponía de manifiesto también su gran simpatía y amabilidad para con todos, así como su excelente memoria: nunca desconocía a nadie, era notable cómo recordaba los nombres de todos los que había ido conociendo a lo largo de tantos años de docencia e investigación.

A mi testimonio como discípula y colaboradora de Germán Bidart Campos quisiera agregar, desde un punto de vista más personal, que siempre lo he sentido muy cerca, sobre todo en momentos trascendentales de mi vida; siempre estuvo, también, cerca de mi familia. Sé que voy a extrañar mucho su presencia amistosa y cordial, su palabra cálida, su apoyo y su estímulo permanente.

María Cristina Serrano

CARMELO EUGENIO PALUMBO

Carmelo Eugenio Palumbo nació el 29 de septiembre de 1930. Cursó estudios de humanidades, filosofía, teología y se graduó de abogado en la Universidad de Buenos Aires.

Autores de renombre, como Juan de Santo Tomás OP, Cardenal L.Billot, J.Maritain, P.R. Garrigou-Lagrange OP; y entre los argentinos, Mons. Octavio N.Derisi, El Padre Leonardo Castellani y el Padre Julio Meinvielle, lo condujeron a la cosmovisión aristotélico-tomista, de la que fue un ferviente difusor y de la que siempre afirmó ser la explicación mejor y más ajustada a la verdad revelada acerca de Dios, del hombre y del mundo.

A comienzos de la década de 1970, Mons. Octavio N.Derisi, Rector de la Universidad Católica Argentina, lo convoca a la cátedra de Doctrina Social de la Iglesia, de la que fue Profesor Titular Ordinario hasta 2003.

En 1976 lleva los Cursos de Cultura Católica de la Universidad Católica Argentina a la Parroquia de San Rafael Arcángel, barrio de Villa Devoto, a la cual pertenecía. Cursos que organiza y dirige, todo ello con la aprobación del cura párroco, del Consejo Directivo de la UCA y del Cardenal Juan Carlos Aramburu, Gran Canciller de la UCA y Arzobispo de Buenos Aires. Temas de Filosofía, Teología y Doctrina Social de la Iglesia, eran dictados por el mismo Palumbo, y entre otros, por el Dr. Eduardo Quintana, el Dr. Carlos Sanz, el Dr. Aníbal Luzuriaga, Monseñor Irigoyen. El objetivo que se había propuesto, llevando estos Cursos de Cultura Católica a su barrio y a su Parroquia, fue lo que cautivó toda su vida de maestro: “profundizar la doctrina de la Fe y de las verdades conexas, buscando una visión clara y precisa del católico en el siglo veinte, mediante el estudio de la verdad y de la sabiduría cristiana”.

En 1983, Mons. Octavio N.Derisi le ofrece la dirección de los Cursos de Cultura Católica que venía desarrollando la UCA. A partir de ese año, bajo la dirección de Palumbo, estos Cursos comienzan a dictarse en el Auditorio Banco Río, Santa Fe 1452 de esta ciudad, y en varias localidades del país, por pedido expreso de muchos Obispos Diocesanos.

En 1991 crea la Fundación Aletheia, de la que fue su Fundador y Presidente Vitalicio; Mons. Octavio N.Derisi fue el Co-Fundador, Asesor y Presidente Honorario. Asimismo, Palumbo fue Director General del Centro de Investigaciones de Ética Social (CIES), brazo operativo de la Fundación Aletheia, el que sigue llevando a cabo el dictado de los Ciclos de Cultura y Ética Social (que tuvieron su origen en los Cursos de Cultura Católica) y de las Jornadas de Ética y Economía.

Desde aquel año 1983, los pedidos de Cursos y Jornadas comienzan a multiplicarse; en la actualidad son más de 50 las ciudades, del país y del exterior, que se visitan anualmente. Todo ello a través de un equipo de alrededor de 40 profesionales universitarios que fueron convocados por Palumbo a ser expositores del CIES-Fundación Aletheia, y gracias al apoyo moral y económico del grupo Perez Companc, concretado a través de sus empresas y de la Fundación Perez Companc. Esta actividad docente, desplegada a lo largo y a los ancho del país, supo también convocar la adhesión y los auspicios de personas e instituciones (profesionales, empresarias y académicas) que promueven localmente la actividad desarrollada por el CIES-Fundación Aletheia.

Además de esta actividad, enmarcada en el estudio y difusión de la Verdad y del Magisterio Social de la Iglesia, su profesión lo puso en contacto directo con el mundo empresario, habiéndose desempeñado como asesor de entidades financieras no bancarias y de otras empresas mercantiles y civiles sin fines de lucro. Esta experiencia le sirvió para intentar conectar "a tierra" –como gustaba repetir- los principios generales y normativos de la Doctrina Social de la Iglesia.

Su obra principal que deja por escrito es la *Guía para un estudio sistemático de la Doctrina Social de la Iglesia*, que lleva 4 ediciones. En el prólogo a la segunda edición (1991), expresaba Mons. Octavio N.Derisi: *"Desde hace varios años el profesor Dr. Carmelo Palumbo se ha dedicado sin descanso, con mucha inteligencia y penetración, al estudio de la Doctrina Social de la Iglesia en los mismos documentos Pontificios y del Magisterio Eclesiástico. En la Iglesia actual, Palumbo*

es uno de los más conspicuos conocedores de esta Doctrina y la ha sabido exponer con más amplitud y solidez (...) Felicitamos de corazón al infatigable maestro de la Doctrina Social Cristiana por este nuevo aporte para esclarecimiento actual de la misma y enriquecido con los nuevos aportes. Su mejor recompensa son sin duda las repetidas felicitaciones recibidas de los distintos Dicasterios o Ministerios de la Santa Sede, en que alaban y exhortan a Palumbo a continuar en su magnífica obra de penetración y difusión de la Doctrina Social Cristiana".

Entre algunas de esas felicitaciones, puede mencionarse la del Cardenal Joseph Ratzinger, en octubre de 2000, quien, habiendo recibido la *Guía para un estudio sistemático de la Doctrina Social de la Iglesia*, expresó: *"Deseo ofrecerle mis más cálidas congratulaciones por esta óptima guía de estudio, no sólo por la importancia siempre urgente de la materia tratada, sino particularmente por la grande competencia que usted demuestra en el campo social de la moral católica, así como por su cualificado seguimiento de la enseñanza de la Iglesia".*

Fue un hombre de inteligencia eficaz y de voluntad firme y esclarecida; un siervo fiel que supo invertir y compartir en plenitud los dones que recibió de lo Alto sin claudicación ni jactancia, enseñando al que no sabe a partir de la pobreza evangélica que predicó y vivió.

Fue un auténtico laico que, sin descanso, buscó desde la oración y el trabajo la santidad para sí y la propugnó para sus semejantes, a través del compromiso vivido de impregnar las realidades temporales del espíritu evangélico y de restaurarlas en Cristo, todo ello bajo la protección de la Sma. Virgen de Lourdes, de la cual fue un ferviente devoto.

Casado con Serafina Pignetti, formó un hogar cristiano con cinco hijos y cinco nietos. Su partida hacia la Casa del Padre, tras la plena aceptación de una larga y penosa dolencia que, en lugar de replegarlo, lo impulsó aún más a dedicar sus últimos años a intensificar el desarrollo de su vocación laical y de su obra, corona una existencia límpida, fecunda y luminosa. Su testimonio y ejemplo de vida trasciende la evocación y es piedra de encuentro para todo argentino de buena voluntad que aspire a ver reflejados en su propia persona, en su familia, en su Patria y en la Iglesia, los frutos del Reino de Dios.

DANIEL PASSANITI

RECENSIONES

SOBRE *EL CÓDIGO DA VINCI*[1]

Entrevista al padre Luis H. Rivas[2]

Esta entrevista tiende a ilustrar a personas que puedan sentirse escandalizadas con el contenido de algunas páginas de dicha novela, que tiene como precedente muchas otras, en cuanto que utiliza elementos religiosos mezclándolos con hechos de la realidad cotidiana, para armar una trama de suspenso que intrigue al lector. Hemos visto esta técnica, vinculada con la Iglesia, en las novelas de Morris West

[1] Sinopsis del argumento: La novela muestra a dos personajes, un profesor universitario especialista en símbolos antiguos y una mujer experta en criptografía, envueltos en una trama policial de crímenes y suspenso. Han sido asesinadas varias personas, entre ellas el abuelo de la mujer, quien resulta ser el Gran Maestre de una orden oculta –el Priorato de Sion–, encargada de custodiar secretos antiguos. El asesino, integra el Opus Dei y mata por motivos religiosos, instigado por un obispo, pero ambos, en definitiva instrumentos de un maniático –el Maestro–, quien se ha valido de escuchas e intercepciones telefónicas para acceder a varias de las situaciones secretas involucradas e intentar manipularlas en su beneficio. El argumento policial, se enhebra, pues, junto con una serie de disquisiciones sobre sociedades y símbolos esotéricos, que evocan arcanos alegadamente antiguos, vinculados a los evangelios apócrifos, templarios, rosacruces y la masonería. El secreto a custodiar consiste en la existencia de descendientes de sangre de Jesús y María Magdalena, así como de una hipotética tumba donde reposaría el cuerpo de esta última, junto con la documentación que avalaría la genealogía de descendientes de tal pareja sagrada. Esto se denominaría el secreto del Grial, que no sería ya el secreto de un Cáliz, sino el secreto de la Sangre Real de la descendencia indicada. Para abonar esta trama de suspenso, se imagina una pugna entre cultos secretos presuntamente nunca interrumpidos con la antigüedad, respecto de la Iglesia Católica como custodia, a su vez, de una versión falsa de la vida de Jesucristo.

[2] Sacerdote de la Arquidiócesis de Buenos Aires, Licenciado en Teología, Licenciado en Sagradas Escrituras, Perito de la Comisión Episcopal de Fe y Cultura del

hace 30 años, como el *Abogado del Diablo* o *Las sandalias del pescador*, en este caso sin ofensa para la religión. Con mucho más nivel, introduciendo temas esotéricos, las de Humberto Eco, *El nombre de la rosa* y *El péndulo de Foucault*. El cine ha hecho uso de tramas parecidas, por ejemplo en "El exorcista", y muchísimas otras similares que integran normalmente el género de suspenso y terror.

Prudentia Iuris: *¿Qué puede decirnos sobre las fuentes de la parte filosófica y teológica de esta novela?*

Luis H. Rivas: Las fuentes que utiliza el autor son obras escritas anteriormente, pues el autor no hace un trabajo propio de investigación, sino que utiliza como fuente la obra de otros autores. Casi todo está tomado directamente del libro que en castellano se llama *El Enigma Sagrado*, de Michael Bigent, Richard Ligh y Henry Lincoln, que trata los tópicos vinculados con los cataros, el grial, los templarios, la Orden de Sión y los francmasones. También de estos autores hay otro libro que intenta crear un escándalo a partir de los manuscritos del Mar Muerto, como que la Iglesia impide su traducción y publicación porque si se hiciera peligraría su estabilidad. También hay elementos tomados de las presuntas investigaciones del "Jesús Seminar", de Estados Unidos, cuyo máximo exponente es John Dominique Crossan, sobre todo en el libro *Jesús, una biografía revolucionaria.*[3]

Episcopado Argentino, Profesor titular de Sagradas Escrituras en la Facultad de Teología de la UCA,especialidad en la que ha sido profesor en Seminarios y Centros de estudios teológicos del interior del país y países limítrofes.

Autor de: "¿Qué es un Evangelio?" (Claretiana - 2000); "Los libros y la historia de la Biblia" (San Benito - 2001); "San Pablo, su historia, sus cartas, su teología" (San Benito - 2001), y trabaja actualmente en un comentario al Evangelio de Juan.

[3] Los libros criticados que se mencionan son:

Wilson, E. *Los rollos del Mar Muerto*, México, Fondo de Cultura Económica.

Allegro, J. *Los manuscritos del Mar Muerto*, Madrid, Aguilar.

La historicidad de Jesús y los rollos del Mar Muerto, Buenos Aires, Rescate; Silberman, Neil Asher (1994-1995). *La guerra de los rollos del Mar Muerto*, Buenos Aires, Martínez Roca.

Baigent-Leigh-Lincoln. *El enigma sagrado*, Buenos Aires, Martínez Roca. Sobre este problema: Stanton, Graham (1999). *La verdad del Evangelio?*, Navarra, Verbo Divino – Estella.

El autor de la novela *El Código Da Vinci* tiene, pues, detrás estas obras, sobre todo la primera, *El Enigma Sagrado,* y ha insertado sus tópicos dentro de una trama policial, inventando además que Leonardo da Vinci estaría al tanto de todos estos secretos y los habría reflejado en forma de código en todos sus cuadros. Evidentemente es disparatado lo que se dice sobre los cuadros. Tomemos, por ejemplo, la interpretación de la pintura de "La Última Cena". En ésta aparece el discípulo amado y no está el cáliz sobre la mesa. El autor de la novela da una interpretación mística, diciendo que no es el discípulo amado sino María Magdalena, y si el cáliz no está es porque lo sustituye el vientre de María Magdalena (referido a la descendencia de Jesús). En realidad, lo que representa la pintura de Leonardo da Vinci es La Última Cena según el Evangelio de Juan, en el que no se relata la institución de la Eucaristía (por eso no está el cáliz) y en cambio aparece la figura del discípulo amado (que no está en los otros evangelios). No cabe andar buscando un sentido misterioso a la ausencia del cáliz, o cambiar la figura que está allí, diciendo que en lugar del "discípulo amado" está María Magdalena. Lo mismo sucede con la interpretación extraña de la Gioconda, como una divinidad hermafrodita, objeto de culto de los primeros cristianos. Existe opinión casi unánime sobre quién era esa mujer y por qué la pintó Leonardo. Pero, contestando la pregunta, todos estos temas, la divinidad hermafrodita, la secta del Priorato de Sion, lo del cuadro de la Cena, todos están tomados del mencionado libro.

PJ: *Otra cuestión que surge es la vinculada con la existencia dentro del cristianismo de elementos precristianos que han sido asumidos, tales como símbolos, vestimentas, ceremonias, los edificios mismos del cristianismo, en cuanto tienen que ver con cosas preexistentes, como las basílicas romanas.*

LHR: Sí, eso ya los mismos antiguos lo sabían, y no empieza con el Cristianismo porque también así hizo el pueblo judío, como aparece en la Biblia: fiestas como la Pascua, de los Tabernáculos, de las Tiendas, Pentecostés, todas son reflejos de fiestas anteriores, que el Judaísmo asume, las introduce en su calendario y pasa después al nuestro. Eran las fiestas agrícolas o ganaderas de los cananeos paganos que entran en la Biblia llenándose de un contenido nuevo. La Pascua se relaciona con la liberación, y la Fiesta de las Tiendas con el éxodo de Egipto, y así con todas las demás fiestas religiosas, a las que se da un nuevo sentido. El Pentecostés, que era la fiesta original del

final de la cosecha, pasa a ser la fiesta de la ley, la llegada al Monte Sinaí; el cordero pascual que también se utilizaba entre los paganos o el derramamiento de agua en la Fiesta de los Tabernáculos en el Antiguo Testamento; de modo que no hay ningún escándalo en que se tomen fiestas o celebraciones, aún los mismos ritos, en cuanto modos de expresión de un contenido trascendente. Los primeros cristianos hicieron, pues, lo mismo, tomaron muchos elementos de la religiosidad anterior, judía o pagana, tanto en las fechas como en las expresiones, las palabras, los gestos o vestimentas, pero llenándolas de un contenido novedoso. Los Padres de la Iglesia lo sabían bien , y a veces lo explican, como pasa con San Justino Mártir, en la mitad del Siglo II, cuando en la apología del Cristianismo dice que filósofos griegos como Aristóteles, Sócrates, Platón, eran "cristianos sin saberlo", porque ellos ya tenían elementos de la Revelación. Ya entonces se entendía que la Revelación no estaba circunscripta solamente a lo que recibía el Cristianismo, sino que la verdad de Dios se reflejaba también en todo hombre y había que saber descubrirla y unificar todo eso y tejerlo en un mismo tejido, tanto lo que venía de la Revelación como lo que podía encontrarse fuera de las Sagradas Escrituras, porque todos reflejaban la verdad del mismo Dios. Nuestra Teología se hizo sobres las tramas de la filosofía griega, no precisamente con el pensamiento semítico. Por eso estudiamos Aristóteles. Estas cosas ya se planteaban en el Siglo II porque lo tenían bien a la vista y sabían que no era hacerse paganos, sino ver cómo la verdad cristiana se encontraba reflejada en todos estos elementos que se encontraban en las otras religiones o en las otras culturas. Más tarde vino a veces ese exceso, cuando se han evangelizado nuevos pueblos, de querer suprimir toda su cultura. Hoy se tiene otra actitud. Mas bien, primero, estudiar a esos pueblos para saber qué elementos valiosos tienen en sus formas religiosas o de pensamiento, o aún folklóricas, para asumirlas en la evangelización.

PJ: *Por ejemplo, la apología de Orígenes contra Celso, en que creo que se debaten cosas muy parecidas.*

LHR: Sí. Porque Celso acusa a los cristianos de que las cosas que tenemos nosotros en el Cristianismo eran realmente de los paganos y Orígenes va en el sentido contrario a mostrarle cómo los paganos tenían ya cosas que pertenecen a la Revelación Cristiana.

PJ: *Otro tema polémico que merece un comentario, es la presunta supresión por el Vaticano de los manuscritos del Mar Muerto, porque*

demostrarían cosas que no se pueden decir sin caer en el deterioro de la Iglesia.

LHR: Sí, esa es una falacia que viene del otro libro de estos mismos autores que mencioné antes, titulado *El escándalo de los Manuscritos del Mar Muerto*, donde ellos presentan esa fábula de que el Vaticano haría maniobras para evitar que se conozca el contenido de los Manuscritos, lo que después se ha ido repitiendo en muchas otras publicaciones, tal vez porque la curiosidad sobre los misterios es una veta que reditúa económicamente. Hasta entre nosotros, el inefable Dalmiro Saenz escribió sobre los Manuscritos del Mar Muerto, donde también cuenta otra historia a su manera y se presenta así como un gran investigador científico. Lo que pasa es que eso impresiona a la gente que no está informada del tema, porque esos Manuscritos hace tiempo que son conocidos, que están traducidos, los puede comprar en cualquier librería medianamente especializada, y cualquiera puede constatar que no hay nada en ellos que moleste a la fe.

Los manuscritos originales los tiene el Estado de Israel, y existe una comisión conjunta de gente creyente y no creyente, judíos, cristianos, protestantes, de manera que es imposible ocultar lo que allí se dice; lo que hay en el Vaticano son reproducciones. Y además, todo está microfilmado y depositado en distintos lugares del mundo para evitar que, ante una catástrofe, se lleguen a perder, están en lugares bien asegurados de que eso no se pueda destruir. Mientras tanto, el estudio del contenido de los manuscritos, lejos de ser inquietante, sigue prestando gran ayuda a los especialistas en el estudio del Nuevo Testamento, para quienes el conocimiento de estos textos se ha convertido en materia obligatoria, ya que amplían el panorama de un importante sector del mundo religioso contemporáneo al origen del cristianismo.[4] Su lectura

[4] Sáenz, D. *Cristo de pie*, Buenos Aires, Puntosur.

Dupont-Sommer, A. (1950). *Aperçus préliminaires sur les manuscripts de la Mer Morte*, París.

Messadié, G. *El hombre que se convirtió en Dios*, Buenos Aires, Martínez Roca.

García Martínez, F. (1992). *Textos de Qumrán*, Madrid, Trotta.

O'Callaghan, J. *Los papiros griegos de la cueva 7 de Qumran*, Madrid, BAC.

García Martínez, F. *¿El Nuevo Testamento en Qumrán?*, Reseña Bíblica, 19 (1998) 63.

Betz, O. y R. Riesner (1994). *Jesus, Qumram and the Vatican*, London, SCM Presss, 123 (existe versión castellana: Herder, Barcelona).

Stegeman, Harmut (1996). *Los esenios, Qumrán, Juan Bautista y Jesús*, Madrid, Trotta.

permite percibir que ambas comunidades, en su organización y en sus creencias, tenían grandes semejanzas pero también grandes discrepancias. De esta manera, se aprecia más la verdadera originalidad del Evangelio.

PJ: *Se plantea la existencia de un auténtico Cristianismo Primitivo distinto al "Constantiniano".*

LHR: Eso es otro disparate mayúsculo. En la novela se insiste reiteradamente en que Constantino impuso el dogma de la Divinidad de Cristo, y que antes había otra divinidad hermafrodita. Es bien sabido que ya en el Evangelio de Juan está bien clara la afirmación de que Cristo es Dios, pues empieza en el primer versículo afirmando que la Palabra estaba junto a Dios y era Dios, y termina el Evangelio con la confesión de Tomás… Los textos más antiguos del Nuevo Testamento son los de San Pablo, que son de la década del cincuenta, y la divinidad de Cristo se va expresando de una manera cada vez más clara, hasta llegar a las afirmaciones mucho más explícitas del Evangelio de Juan. La divinidad de Cristo estaba, pues, bien afirmada en el Nuevo Testamento, y luego fue defendida por los Padres de la Iglesia, mucho antes de Constantino. En la novela se dice que el Dogma de la Divinidad de Cristo fue impuesto por Constantino en el Concilio de Nicea, en una votación muy ajustada. Eso puede impresionar a una persona que no esté informada de la historia o no tiene los elementos para ir a buscar. Si uno lee los escritores de la época, la votación fue más o menos de 300 a 3. Además, los padres que estaban presentes en el Concilio de Nicea no se iban a dejar imponer un dogma por Constantino, pues ellos venían de las persecuciones romanas, y muchos de ellos con heridas, habían estado presos y torturados, y no se iban a callar si Constantino quería imponerles una fe diferente de aquella por la que ellos habían sufrido.

PJ: *¿Hubo en las religiones antiguas o precristianas una importante deidad hermafrodita o es un invento moderno?*

LHR: Evidentemente, en la sociedad antigua siempre la figura paterna es la que importa, pero al mismo tiempo uno ve que se tiene muy claro que Dios no es varón ni mujer, no es un ser humano, y que los autores bíblicos no dudan allí en ponerle a Dios el título Padre, pero al mismo tiempo hablan de las vísceras maternales de Dios o atribuyen gestos a Dios que son los de una madre, pues en Dios se da lo maternal y lo paternal. Lo que pasa es que eso se quiere plantear con una mentalidad pro-feminista moderna y resulta al final ri-

dícula con todo esto. Sabemos que el título padre se lo estamos aplicando a Dios en forma metafórica y que Dios no es ningún varón ni ninguna mujer. Dios es Dios y no tiene sexo como tenemos los seres humanos.

PJ: *Entre las fuentes evangélicas se menciona la posibilidad de evangelios perdidos, ¿qué podemos decir sobre eso?*

LHR: Sí. El concilio Vaticano II dice claramente que los autores de los evangelios trabajaron sobre fuentes orales y escritas, de modo que no es ningún misterio, ni es algo que esté oculto, que hubo fuentes escritas antes de los cuatro evangelios canónicos. Entre los investigadores, hoy es casi universalmente admitido, que el Evangelio de Marcos ha sido una fuente de Mateo y de Lucas y que existió un Evangelio al cual se lo designa con la inicial Q, la inicial de la palabra alemana *"quelle"*, que significa *"fuente"*, y ese protoevangelio, que no tenemos hoy, ha sido utilizado por Mateo y Lucas. Esos evangelios previos y esas fuentes escritas en las que se basaron los evangelistas, una vez que estuvieron compuestos los evangelios, fueron dejados de lado y se perdieron. Algo parecido a lo que pasa con los apuntes que tenemos cuando estamos escribiendo un libro o una monografía, y una vez terminado el trabajo, tiramos los apuntes. Será siempre posible que en una excavación aparezca una de ellas, pero hoy nadie se preocupa por eso, pues esas fuentes serían los apuntes previos de lo que se preservó y llegó hasta nosotros. En algún momento se hablaba de las dos fuentes, Marcos y Q, hoy está más en boga la opinión de las múltiples fuentes, pues ha habido muchas más; pero por lo que se puede ver, esos evangelios no tenían cosas contrarias o diferentes a lo que transmiten los evangelios actuales. Los evangelistas tomaron aquello que les parecía necesario para sus lectores y han dejado de lado otras cosas. También es posible que dentro de los apócrifos se haya conservado alguna frase o algún dicho de Jesús que no esté en los evangelios canónicos. Eso también es admitido, pero es muy difícil saberlo.

PJ: *¿En qué año fue la selección de los textos?*

LHR: Eso fue en el siglo primero. Al final de ese siglo ya se tenía conciencia de los cuatro evangelios. En el siglo segundo, San Ireneo cita los cuatro evangelios, mucho antes de Constantino y de la época en que comenzaron a circular los apócrifos. Ya se hablaba claramente de que los Evangelios eran cuatro, y a los demás había que ponerlos entre paréntesis. Por eso la Iglesia los fue dejando de lado. Algunos

fueron utilizados por razones piadosas, como pasó en la comunidad de Jerusalén, que le dio mucha importancia al Evangelio de Santiago. Tal es así que algunas fiestas que nosotros conservamos en nuestro candelario se originaron en el Evangelio de Santiago, como la de San Joaquín y Santa Ana, el nacimiento de la Virgen María o la presentación de María en el templo. Surgieron del Evangelio de Santiago, y por devoción popular se mantuvieron. Pero el conjunto de la Iglesia nunca lo admitió como Evangelio canónico y fue, como tal, dejado de lado. Así ocurre con muchas de las leyendas piadosas que han llegado hasta nosotros. Pero así como esos Evangelios apócrifos sustentan leyendas piadosas, hay otros, sobre todo los gnósticos, que intentaron fundamentar enseñanzas heréticas dándoles el respaldo de alguna autoridad. Así es como fingieron un Evangelio de Tomás, un Evangelio de Felipe, un Evangelio de María Magdalena... Hay también Evangelios apócrifos de Juan que no corresponden al Evangelio de Juan que tenemos en la Biblia. Esas son ficciones puras, donde el interés está en defender una enseñanza que no se respalda en los Evangelios canónicos. Entonces se pretende hacer aparecer un Evangelio "nuevo" con una autoridad que no tiene.

PJ: *¿Cómo cerraríamos un juicio sobre el libro, sobre su mérito o demérito?*

LHR: Lo que yo diría es que se aprovecha de que la gente por lo general no está al tanto de las investigaciones científicas. Esto no ocurre solamente con los temas religiosos, sino también con los científicos. Si alguien me viene a hablar de cuestiones de medicina o de física cósmica o de cualquier otra rama de la ciencia que yo no conozco, me puede hacer creer cualquier error o cualquier mentira, porque son materias que yo no he estudiado. Muchos autores toman ventaja de que el común de las personas ignora cuestiones científicas o religiosas, y se presentan como si fueran grandes conocedores de esos temas y difunden libros en los que afirman tremendos errores. Esto es lo que sucede con este libro, *El Código Da Vinci*; se aprovecha de que hay temas que la gente por lo general no conoce y difunde falsedades como si fueran grandes verdades. En Estados Unidos ya han aparecido varios libros que sacan a la luz los errores de esta novela, *Cracking Da Vinci's Code*, de James Garlow y Peter Jones; *Breaking the Da Vinci Code* de Darrell Bock; *The Truth Behind the Da Vinci Code*, de Richard Abanes; *The Da Vinci Deception*, de Erwin Lutzer. Lamentablemente, estos libros

tardan en traducirse y llegar a estas playas. Cuando lleguen, la novela ya se habrá olvidado.

Creo además que en esta clase de libros y películas está de moda atacar la fe católica con argumentos aparentemente científicos. No sucede lo mismo con otras religiones, como los judíos o los musulmanes. Del mismo modo acá no se trata sólo de la verdad de fe de que Cristo es Dios, sino también de cuestiones científicas sobre las que la mayoría de la gente no está al tanto. Estos autores se aprovechan del flanco débil que todos tenemos: esa tendencia por querer saber sobre lo misterioso, lo que está oculto, lo que está escondido.

EL DERECHO PENAL MILITAR EN LA HISTORIA ARGENTINA

Ezequiel Abásolo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, República Argentina, 2002, 697 páginas.

I

El libro que comentamos es la tesis doctoral del autor, llevada a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección del Dr. José M. Mariluz Urquijo. El tribunal designado para examinarla le otorgó la calificación más alta de acuerdo con las normas vigentes en esa casa de altos estudios, es decir la de sobresaliente, recomendándola para el premio Facultad. Asimismo, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba le adjudicó el premio Dalmacio Vélez Sarsfield, correspondiente al año 2002, que concede a las tesis que obtienen dicha calificación.

Comenzaremos mencionando que la obra se encuentra estructurada en diez capítulos. De ellos, dedica el Dr. Abásolo los dos iniciales a introducir al lector en la génesis y características del derecho penal militar, primero castellano y más tarde español, para luego destacar las peculiaridades incorporadas a ese régimen en las Indias en general y en el Río de la Plata en particular. En los cinco posteriores recrea la realidad jurídica militar argentina en el siglo diecinueve, desde la Revolución de 1810 hasta la sanción del código de justicia militar de 1898, refiriéndose en los tres últimos a la siguiente centuria. En nuestra opinión, el autor realizó una adecuada división cronológica para la reconstrucción intelectual de este ámbito jurídico durante el tiempo que transcurre desde los años en que comienza la formación de la República hasta fines del siglo pasado, y constituyó un acierto que dedicara un capítulo a cada período. Éstos están desti-

nados a distintas etapas del desarrollo del orden jurídico castrense, y en consecuencia tratan sucesivamente sobre el primer derecho militar patrio (1810-1819); el tránsito hacia la organización definitiva de la República (1820-1851); los años de la organización constitucional (1852-1861); las modificaciones en la legislación vigente y las diferentes posiciones con relación a la concreción del modelo codificador (1862-1882); el momento en que se concreta ese ideal (1883-1898); los ajustes posteriores del orden positivo castrense, las pretensiones reformistas y los contrates de mentalidad que se presentan (1899-1942); la transformación y recodificación del derecho penal militar (1943-1955) y las reformas y debates que se producen en cuanto a lo jurídico penal contemporáneo (1956-1999).

A su vez, separa el contenido de cada capítulo en cuatro partes, refiriéndose en cada segmento a uno de los aspectos que forman el conjunto de la investigación. Siguiendo la distinción difundida en nuestro ámbito académico por Ricardo Levene, dedica la primera a la historia externa del derecho penal militar, es decir a los sucesos que influyeron en su evolución, y las dos siguientes a presentar el análisis interno que divide en dos categorías, una referente a las instituciones del ámbito jurídico sancionador castrense y la otra a las mentalidades de quienes intervinieron –fueran o no juristas– en la elaboración, estudio y aplicación de esa normativa. Señalamos que se trata de una división metodológica cuya finalidad es ordenar el material que utiliza y los temas que trata, pues, como es sabido, no existe una división nítida entre ambos ámbitos, el externo y el interno. En la cuarta parte, con la que cierra cada período, reflexiona sobre los que en su opinión son "los aspectos más destacados" de ese tiempo.

II

Los dos capítulos iniciales en su comienzo se refieren –siguiendo el método indicado– a los aspectos externos anteriores a 1810, y tienden a ubicar al lector en la situación existente al producirse la Revolución. En el primero se ocupa de los antecedentes de la cultura penal militar española en la Edad Moderna, presentando a modo de introducción un ajustado panorama de la regulación de la disciplina castrense en la antigüedad romana, en los ejércitos visigodos, en las huestes de la reconquista y en el período bajomedieval castellano. Luego examina la penalidad dentro de este ámbito material durante

los dos primeros siglos de ese mismo período, comenzando con el gobierno de los Reyes Católicos para continuar con el de los Austrias mayores, momento en que el autor fija la culminación del proceso que llevó a consagrar la autonomía de la jurisdicción militar, finalizando con los últimos monarcas de esta dinastía. Después indaga sobre el régimen jurídico castrense en la España borbónica, época en que se produce su consolidación y donde se operan cambios y transformaciones promediando el siglo dieciocho, momento este último en que, según el autor, se produce la génesis del ordenamiento penal militar carolino. A continuación, precisa las características de las ordenanzas de Carlos III, y se ocupa de la evolución posterior a la sanción de ellas, para concluir la primera parte de este capítulo meditando sobre la situación de la cuestión en las postrimerías del antiguo régimen. En el posterior, el Dr. Abásolo se detiene en el análisis de lo que en general fue peculiar en el régimen represivo castrense indiano, en especial dentro del ámbito rioplatense en su etapa inicial, en su desarrollo durante los siglos diecisiete y dieciocho, y en los últimos momentos del período hispánico.

La segunda parte de estos dos capítulos iniciales la dedica a las instituciones castrenses en el siglo dieciocho, que se configuran doctrinariamente separadas del derecho penal común. En el primero, describe los aspectos generales del sistema en la Metrópoli, destacando sus principales lineamientos, las sanciones que establecía, las figuras penales y la jurisdicción militar, resaltando cómo se constituye la paulatina consolidación de esta última y del fuero militar. En el siguiente, se ocupa del derecho militar instaurado en las Indias y destaca los caracteres peculiares que adquirieron en este ámbito el sistema y las instituciones tratadas en el anterior.

Luego, en la tercera parte de ambos capítulos, se refiere a las mentalidades vigentes en esas coyunturas, poniendo su atención en la cultura jurídica, el grado de conocimiento que se tenía de este derecho, la caracterización de los expertos en la materia y la literatura especializada. Asimismo, describe las tendencias vigentes, señalando que frente a un mundo de creencias arraigadas o tradicionales en el que subyacen "ciertas convicciones indiscutibles", se operaron en el siglo dieciocho, como consecuencia de la irrupción en este campo de las ideas jurídicas ilustradas, importantes cambios de mentalidad en lo concerniente a la especificidad de este derecho y a la relación con el ordinario. Por otra parte, el autor resalta que "el conocimiento de lo

jurídico castrense fue por demás rudimentario", que la figura del técnico especializado en su aplicación "constituyó una creación que, fomentada por la Corona, fue propia y original del siglo dieciséis", y en América "los máximos expertos indianos en materia de derecho militar fueron los auditores"; pero no siempre los gobernantes contaron con su auxilio, carencia que se manifestó en el ámbito rioplatense, primero por su ausencia y luego por su escasez, fenómeno similar al acontecido en la actividad jurídica ordinaria.

A continuación, consigna la literatura española especializada, cuyo surgimiento se produjo tras el establecimiento de los auditores de guerra en los ejércitos de la monarquía, realizando un detallado catálogo de ella. Luego se ocupa de determinar los autores y textos empleados por los operadores jurídicos castrenses en las Indias, entre los que, al igual que en la Península, se destacó nítidamente la utilización de la obra *Juzgados militares de España e Indias* de Félix Colón de Larriátegui. Finalmente, cierra estos dos capítulos realizando unas consideraciones generales. En el primero se refiere básicamente a la relación entre las características de lo penal militar y las circunstancias sociales y políticas del Antiguo Régimen, como también a algunas de las notas peculiares de lo penal castrense de entonces; y en el segundo, destaca la construcción de un particular modo jurídico militar en el mundo indiano, señalando las fuentes de las cuales deduce sus inferencias.

III

Los siete capítulos siguientes están dedicados a la mayor parte del siglo diecinueve (1810-1898), y los tres restantes al siglo pasado. Al abordar cada uno de los períodos en que divide la historia de esta rama jurídica, luego de la Revolución, comienza presentando un panorama internacional, realzando los rasgos más significativos del estado de la cuestión en Europa y en América, para luego describir la situación en la Argentina sobre la base de los acontecimientos más relevantes acaecidos en el lapso considerado.

Desde esta perspectiva, al ocuparse del temprano derecho penal militar patrio (1810-1819), divide la época en dos períodos. Uno abarca el estudio de los cambios que se producen en el transcurso de los primeros años de la experiencia revolucionaria, durante la gestión de la Asamblea del año trece y en el inicio del Directorio, hasta la suble-

vación de Fontezuelas; y el otro, desde entonces hasta los últimos años del Directorio, dedicando especial atención al tema en el ámbito del Ejército de los Andes.

Al esculcar el tema en el período que el autor califica de tránsito hacia la organización definitiva de la República (1820-1851), reflexiona primero sobre los cambios producidos al comienzo de la década del 20 en el ámbito bonaerense, y la incidencia de las nuevas ideas en el régimen jurídico militar porteño, que influyen en la abolición del carácter personal del fuero y en las aspiraciones de lograr la codificación de esta rama del derecho. Luego escruta la situación existente en el resto del país y los debates que sobre la materia tuvieron lugar en el Congreso Constituyente de 1824, para después dirigir su mirada a la cuestión en el contexto de las guerras civiles, destacando los principales acontecimientos de la década del treinta y del período posterior.

Al valorar la época de la organización constitucional (1852-1861), analiza el mundo jurídico argentino entre la batalla de Caseros y la secesión del Estado de Buenos Aires, como también la relación entre la Constitución de 1853 y lo jurídico militar, para atender luego el tema dentro del ámbito porteño, cuyo estudio lo divide en dos etapas. La primera, ligada con los enfrentamientos bélicos resultantes de la separación de esa jurisdicción territorial de la Confederación; y la segunda, que la inicia hacia 1855, en la cual se manifiestan tendencias renovadoras y se elabora un anteproyecto de ley penal para el ejército (1856), a la par que se insiste en la idea de codificar el derecho penal militar porteño y se realizan los primeros esfuerzos en ese sentido. Otra es la situación que describe después de la batalla de Cepeda, cuando la actividad innovadora pasa al ámbito de la Confederación en el cual se manifiestan ahora planteos codificadores y se destaca la sanción de una ley relativa al auditor de guerra, al mismo tiempo que se produce la suspensión de las tareas codificadoras porteñas.

Con relación al período siguiente (1862-1882), reflexiona el autor sobre las modificaciones que se introducen en la regulación vigente, dirigiendo su discurso a la consideración del panorama jurídico militar durante la presidencia de Mitre, para luego hacerlo en la de Sarmiento, destacando que en el transcurso de esta última se brinda un impulso a la actividad codificadora referida a la materia, nombrándose para ello a Francisco Pico. Luego tiene presente la actuación ju-

rídico castrense de los tribunales federales instalados en los inicios de la presidencia de Mitre, cuestión sobre la que hará referencia al estudiar todos los períodos siguientes, destacando en cada uno la influencia de la jurisprudencia de ellos y si se operan o no diferencias en ella.

Posteriormente, desemboca en el examen del camino que lleva a la codificación al ocuparse de los obstáculos y avances que en ese sentido tienen lugar entre 1875 y 1882, como asimismo de la labor de las comisiones formadas para ello y el resultado derivado de esa actividad, es decir, de los hechos que llevan a la concreción del ideal codificador (1883-1898). Para hacerlo, indaga lo ocurrido desde la elevación al Congreso de los proyectos de 1881 y 1882 hasta los inicios de la década de 1890, período en el que acaece el proceso que conduce a la formación y sanción de los códigos militares de 1895, cuyas características analiza, para luego pasar a tratar su sustitución por el código de justicia militar de 1898, del cual destaca sus peculiaridades.

Ya entrando en el siglo veinte (1899-1942), el autor dedica su atención al estudio de la aplicación y de las reformas del código, a la influencia de la revolución de 1905 en el ámbito penal militar y las modificaciones que en ese campo se producen como consecuencia de ese movimiento, a los debates suscitados en la segunda década de ese siglo y a los proyectos de reformas que se suceden, para pasar luego a considerar la cuestión durante los años veinte y en el lapso comprendido entre la revolución de 1930 y el año 1942. Asimismo, valora la situación relativa a la aplicación de la ley marcial en distintos tramos de esas décadas.

El siguiente período (1943-1955) lo caracteriza como el de la transformación y la recodificación. Se ocupa de la materia jurídica militar durante el gobierno de la revolución de 1943, para referirse luego a las dos primeras presidencias peronistas, en las que se produce la constitucionalización del fuero militar mediante la reforma de nuestra ley suprema en 1949, y se sanciona el código de justicia militar de 1951, señalando las principales características de este último, para luego hacerlo con relación a la ley 14.117, sancionada como consecuencia del movimiento revolucionario de 1951, que modificó el código en cuanto a la regulación del delito de rebelión. También se ocupa de la ley marcial durante la vigencia del régimen peronista, que incluso se aplicó al personal ferroviario que había declarado una huel-

ga, empleándose más tarde con carácter general al establecerse el estado de guerra interno. Termina la obra meditando sobre los años que corren desde la Revolución Libertadora hasta 1999, realizando un análisis del derecho penal castrense durante los distintos gobiernos que se sucedieron, constitucionales o no. Destacamos, entre los distintos aspectos que estudia en este lapso, los referentes a la ley marcial, a las reformas introducidas al Código de Justicia Militar por la ley 22.971 y las posteriormente implementadas por la ley 23.049.

IV

En la segunda parte de cada uno de los capítulos referentes al derecho nacional, al igual que lo hizo en los dedicados al español e indiano, el autor considera las instituciones de esta rama del derecho destacando los aspectos generales de ellas en cada período, las tendencias o características y el concepto que se tenía sobre el fin de las sanciones, para ocuparse luego de las principales figuras penales y de la jurisdicción militar, vista ésta desde los ángulos de su consolidación, expansión y ejercicio, los cambios acaecidos en la estructura de los tribunales castrenses y la cuestión del fuero militar.

Respecto de los lineamientos del derecho castrense, si bien continúa la vigencia oficial de las viejas ordenanzas españolas hasta la sanción de los códigos, va señalando el profesor Abásolo las alteraciones que sufren por consecuencia de las necesidades de la guerra de la independencia, como por otros diversos motivos que van desde el estado anárquico existente después de 1810 hasta la proclamación de nuevos principios. Para ello, indaga cuál era el derecho que realmente se fue aplicando, pues destaca que, a mediados del siglo diecinueve, lo que contaba con auténtica vigencia en el país, era un peculiar e impreciso derecho penal castrense que, si bien estaba basado principalmente en el texto de las ordenanzas carolinas, poseía caracteres propios por influencia de las costumbres y prácticas militares, aunque no dejaron de producirse "algunos innegables avances" en su adaptación a la nueva realidad, entre 1852 y 1861.

Resalta que, a partir de entonces, existe una preocupación sobre tres tópicos que son: el derecho aplicable, algunos aspectos teóricos en torno de las instituciones del derecho penal militar y las características del régimen de garantías procesales, que a pesar de las teorizaciones sobre la materia, continuó presentando notables defi-

ciencias. En los tres se nota la influencia de la Constitución Nacional de 1853, pues luego de su vigencia, se inició el lento abandono de la antigua normativa hispánica, aunque, hasta los códigos de 1895, las ordenanzas carolinas continuaron siendo objeto de constante aplicación. Indica el autor que al mismo tiempo se fue configurando la idea de que este ordenamiento constituía un derecho penal especial, pero no extraordinario o excepcional, a la par que abundaban las impugnaciones al "régimen vigente en materia de defensa".

Asimismo, recalca que luego de consolidada la idea de la sustantividad y legitimidad de este derecho, que se consideró necesario para garantizar el orden y el interés público, en los años posteriores a 1943, se pensó que el Código de la materia no tenía por misión sólo mantener y asegurar la disciplina de las fuerzas armadas, sino establecer un marco jurídico general para toda la actividad nacional en caso de guerra. Si bien, luego de 1955 y hasta la conclusión del siglo veinte, no se produjeron mayores alteraciones en la materia, señala que se manifiesta entre quienes se ocupan de ella una creciente preocupación por "juridizar" las instituciones del derecho represivo castrense, imponiéndose la noción de que para considerar castrense un delito el hecho debía estar no sólo expresamente previsto en el Código de Justicia Militar, sino que no tenían que existir figuras similares en la regulación penal ordinaria, pues en este caso eran competentes los tribunales federales.

En cuanto a las sanciones y figuras penales, destaca que, hasta el período de la organización nacional, la deserción era la que resaltaba, junto con otras vinculadas a ella, lo que no significa que dejaran de aparecer algunas nuevas figuras típicas, como por ejemplo las normadas para el Ejército de los Andes. También señala la importancia de las cláusulas introducidas en los acuerdos interprovinciales después de 1820, para extraditar a los desertores, como las normas que se crean para evitar y sancionar la adquisición por terceros de equipos pertenecientes a miembros de las tropas. Las novedades más destacadas se producen como consecuencia de la guerra con el Paraguay, además de las que se originan con la sanción de los códigos de 1895, tema que analiza detenidamente, junto con aquellas introducidas por el código de 1898, en el cual se establecen infracciones comunes para el ejército y la marina y otras especiales para esta última. Luego explora la reforma de 1905 y las innovaciones que se operan con posterioridad como consecuencia de los aportes realizados por

parte de la jurisprudencia, para más tarde sondear en el Código de justicia militar de 1951, que introduce nuevos delitos, regula con mayor detalle la rebelión y sustituye el concepto de estado de guerra por el de tiempo de guerra. Termina el estudio de las figuras durante el período que corre de 1956 a 1999, concluyendo que en el mismo no se producen mayores novedades.

El autor indaga también sobre distintos aspectos relativos a la jurisdicción. Entre ellos, se destacan los cambios que se operan en el ejercicio de la administración de justicia y las estructuras jurisdiccionales existentes, el problema que suscitan las cuestiones de competencia, como su paulatina ampliación, la concepción que se tiene sobre el ámbito de la competencia, y la relación entre la sociedad civil y la jurisdicción militar. Asimismo, centra su atención en cuestiones referentes a la administración de justicia y en el importante tema del fuero militar que, después de la Revolución de 1810, se extiende, analizando tanto las circunstancias que posteriormente hacen que se suprima como personal para darle únicamente el carácter de real, como los procesos que llevan en distintos momentos a establecer restricciones o ampliaciones del mismo.

V

En la tercera parte de cada uno de los capítulos dedicados a los tiempos posteriores a la Revolución, bajo el título de "las mentalidades", presenta un panorama de la cultura y de las ideas que sobre lo penal militar se desarrollan desde mayo de 1810 hasta fines del siglo veinte, escudriñando sobre el "grado del conocimiento del derecho vigente", la "caracterización de los expertos en la materia", los "autores y textos empleados", la "literatura jurídica militar argentina de la época" y la "enseñanza del derecho penal militar".

Comienza, como indicamos, valorando "el grado del conocimiento del derecho vigente", señalando que la calificación de rudimentario, fragmentario e impreciso que destacó se tenía de él en la América indiana es aplicable en los comienzos del período patrio, y que dicha situación empeoró en el convulsionado período posterior a 1820, a pesar de existir algunas manifestaciones en el sentido de que los militares debían ser instruidos en la ordenanza. Pasando al período de la organización constitucional que se produce entre los años 1852 y 1861, subraya el autor que, a través "del análisis de testimonios de época",

arriba a la conclusión de que, con pocas excepciones, las disposiciones jurídico castrenses solo superficialmente fueron conocidas por los contemporáneos, tanto en el ámbito militar como en el de los juristas. Señala que esta situación no se modificó en el período posterior, deficiencias que, explica, continúan hasta 1898. Con relación al lapso siguiente, que comprende hasta 1942, también destaca que estuvo lejos de ser óptimo y que, si bien desde entonces hasta 1955 el conocimiento "demostrado por el personal letrado de las fuerzas armadas resultó, en líneas generales, más que satisfactorio", no sucedió lo mismo con los integrantes del cuerpo de comando. Acercándose a nuestros días, o sea hasta 1999, año en que termina su indagación, expresa que, aunque desde mediados del siglo pasado el grado de conocimiento de lo jurídico militar alcanzó un importante desarrollo entre los especialistas, "continuó siendo una disciplina casi completamente ignorada para el común de los juristas argentinos".

En la tercera parte de todos los capítulos dedicados al derecho nacional, con excepción del X, describe una semblanza "de los expertos en la materia". Subraya el autor que, producida la Revolución, entre 1810 y 1819, quienes actuaron como auditores carecieron, en general, de conocimientos profundos sobre lo jurídico castrense e incluso hubo quien lo hizo "sin siquiera contar con un diploma universitario en derecho". En el período que corresponde al de las autonomías provinciales (1820-1851), destaca que las auditorías locales fueron desempeñadas por personajes de distinto nivel, pues, mientras algunos de ellos eran personalidades destacadas, otros eran menos conocidos, a lo que agrega que por la falta de letrados, también ejercieron la función personas que carecían de grado universitario en derecho, señalando que en la mayoría de los procesos el criterio de los jefes resultó esencial para la confección de los respectivos dictámenes. Con respecto al período siguiente (1852-1861), recalca que el cuerpo de auditores, cuya función desde el siglo dieciocho se dirigía a asesorar a los jefes, si bien estaba integrado generalmente por letrados, ello no constituía un requisito insalvable, advirtiendo además, que desde fines de la década de 1850, se percibe una creciente valoración de la figura del auditor. Agrega el autor, con respecto a la formación de quienes desempeñaban esa función, que al no existir cátedras especializadas sobre la materia, su escuela fundamental era la actuación en la práctica del foro castrense, destacando que, resultando "la tarea de la Auditoría de Guerra una actividad desarrollada más por necesidad

que por vocación, es lógico que escasearan los auténticos expertos en el tema".

Pasa luego al siguiente período (1862-1882), en el cual "las funciones del auditor general perdieron algo de su prestigio anterior"; pero en el siguiente (1883-1898), el desempeño de los juristas que ocuparon "los cargos más expectables en la materia no sólo fue satisfactorio, sino que, incluso, llegó a ser verdaderamente sobresaliente". En el posterior (1899-1942), salvo la presencia de algunas destacadas figuras, señala el profesor Abásolo que las condiciones profesionales de quienes se dedicaron a lo jurídico-militar no fueron satisfactorias, e incluso se afirmaba que habían desnaturalizado muchas de las prescripciones del Código. En cambio, durante el próximo período (1943-1955), destaca que "el cuerpo jurídico militar alcanzó, quizás, su momento de mayor brillo", pues quienes lo integraron para ingresar debían rendir, ante un tribunal integrado por tres auditores, un examen teórico sobre cuestiones de derecho penal, administrativo y aspectos relativos a la justicia militar.

En cuanto a la literatura especializada, la obra *Juzgados militares de España e Indias* de Colón de Larriátegui, siguió después de la Revolución gozando de la estima anterior, lo que se prolongaría durante buena parte del siglo diecinueve. Sin embargo, quienes operaban en lo jurídico castrense, y sin dejar de estimar imprescindible esta obra y de utilizar otras españolas, incursionan en el derecho comparado y manejan nuevos textos que provienen "en la mayoría de los casos, de ámbitos ajenos a la cultura hispánica", como los de Benjamín Constant y Jeremías Bentham. En las décadas posteriores a 1862, se recurre al análisis del articulado de la Constitución Nacional y a las enseñanzas de los constitucionalistas norteamericanos, sin perjuicio de apelar a las obras de los tratadistas españoles clásicos utilizados anteriormente, junto a las de los contemporáneos, al código militar francés y a sus comentaristas; a la par que se acude "con mayor frecuencia a las reflexiones de autores argentinos, como Carlos Tejedor, Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y José María Moreno". Luego de este período, no se producen cambios en cuanto al uso de la literatura específica, pero se percibe que el predominio de los autores extranjeros fue sustituido en gran medida por obras escritas por juristas nacionales. Desde fines del siglo diecinueve y hasta 1942, junto con los autores nacionales, se acogen enseñanzas y ejemplos sentados por autores y tribunales extranjeros, lapso durante el cual

señala el Dr. Abásolo, se pueden distinguir dos épocas muy distintas: la primera que llega hasta la tercera década de la segunda de esas centurias en la que se presta atención al derecho positivo alemán; y la segunda que se identifica con la recepción en el país de las enseñanzas de la Escuela italiana de derecho militar. Posteriormente, si bien continuó aplicándose la doctrina argentina contemporánea, sin abandonar la que fuera utilizada en las décadas anteriores, y sin dejar de citarse autores franceses, "resultó evidente el predicamento de los juristas de la escuela italiana".

Por último, sobre este tema observa que, aunque a partir de los años veinte la prensa porteña comienza a publicar algunos artículos relacionados con la materia, la literatura argentina especializada empieza a tomar vida a partir de la década de 1850, acrecentándose en la siguiente y consolidándose paulatinamente a partir de los años ochenta, para finalmente aumentar especialmente en la primera década del siglo veinte. El autor detalla el tipo de literatura que aparece sucesivamente hasta llegar a fines de la década del cuarenta y comienzos de la siguiente, momento en el cual –señala– se produce la aparición de "una variedad profunda e inusitada" de publicaciones, presentando una nutrida nómina de ellas, movimiento que continuará durante el resto del siglo veinte, donde "la doctrina nacional referida al derecho penal militar no sólo no perdió su vigor intelectual anterior, sino que, por el contrario, dio lugar a la aparición de varios emprendimientos periódicos y a la producción de un abundante catálogo de títulos".

De la enseñanza se ocupa con detenimiento a partir del período de la organización nacional, destacando que ella tenía por base las ordenanzas pues no existía una "explicación metódica y sistemática del derecho penal militar, como asignatura autónoma", fracasando la iniciativa del gobierno de Buenos Aires de establecer una cátedra de la especialidad "agregada" a la enseñanza de la Universidad. Señala que no hubo ningún cambio posterior, aunque, "a partir del último tramo de la década de 1870", el aspecto penal de esta rama jurídica se integró "tímidamente a los planes de estudio de varios institutos educativos castrenses", situación que –aclara– no se alteró fundamentalmente en los años siguientes y tampoco se convirtió "en el objeto de estudio exclusivo de un curso universitario", a pesar de que se manifestaron algunas preocupaciones al respecto. En el siglo veinte, mientras la doctrina propuso crear cursos en las escuelas militares, durante las décadas del cuarenta y comienzos del cincuenta, la ense-

ñanza de la disciplina alcanzó, aunque brevemente, a gozar de gran importancia en la vida universitaria argentina y dio lugar a la redacción de algunas tesis doctorales. En la Universidad de Buenos Aires se introdujeron aspectos de ella en los programas de derecho administrativo y de legislación y procedimientos penales de las cátedras a cargo de Rafael Bielsa y Ricardo Levene (h), respectivamente. El nuevo plan de estudios de 1948 incluyó en el sexto año de la carrera de grado el derecho penal militar, asignatura que terminó su vida "abruptamente" hacia fines de 1952. Entre los intentos posteriores se destaca el que tuvo lugar en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, en la cual se organizó un curso anual y especial relativo a la disciplina durante 1966 y 1967, creándose como derivación del mismo, a principios del segundo de esos años, un centro de estudios sobre la especialidad, que "tras el éxito inicial", sus actividades "comenzaron a languidecer, hasta que en 1971 se produjo su desaparición". La última iniciativa de enseñanza sistemática fue "la creación de una especialización en derecho militar en el ámbito de la Escuela Superior de Guerra", en 1996.

VI

No son menos sustanciosas que el resto de la obra, las consideraciones generales que realiza el autor sobre cada uno de los períodos en que divide su investigación. Las referentes a los dos capítulos dedicados al derecho militar español e indiano, las destacamos al reseñarlos separadamente. Con relación al período patrio, que constituye el objeto hacia el cual dirige el Dr. Abásolo su atención de investigador, pues lo anterior está pergeñado para ubicar al lector en el estado de la cuestión en 1810, vamos a hacer un breve comentario con el cual trataremos de sintetizar lo que caracteriza a cada etapa de acuerdo con su pensamiento. En forma muy clara, aunque sin dejar por ello de tener un elevado nivel académico, señala que, en un primer momento, los cambios que se observan tienden a amoldar el derecho heredado a las necesidades de la guerra, y que luego de superada la primera etapa revolucionaria, en las tres décadas posteriores a 1820, se produce "una sensible transformación del derecho penal militar argentino", dentro de la cual, resalta la abolición del carácter personal del fuero de los hombres de armas y la formación de un "derecho militar autóctono, dotado de gran rusticidad y adecuado a las exigencias

del medio", en el cual no se observan las garantías individuales e incluso se procede a la ejecución de prisioneros sin proceso alguno, quedando su interpretación y aplicación al arbitrio de los jefes.

Al período posterior a la batalla de Caseros lo caracteriza como un tiempo de transición, en el cual, frente a la "perención" de las ordenanzas, comienza a erigirse un endeble nuevo derecho que "por espacio de muchísimos años, no terminaría de definir el detalle de sus instituciones". Luego efectúa algunas reflexiones sobre aspectos jurídicos castrenses incluidos en la Constitución de 1853, destacando que resultaba evidente que el derecho penal militar debía adaptarse a las cláusulas de aquella, cuestión que se profundizó a comienzos de la década de 1860, mediante un proceso tendiente a abandonar las viejas prácticas hispánicas; pero señala que los principios constitucionales encontraron un obstáculo en la tradición militar, que "evidenció aún más los desajustes del derecho represivo castrense respecto del resto del orden jurídico argentino".

Afianzada en la década del ochenta, la convicción de que la jurisdicción militar era indispensable, y acrecentadas las críticas a las ordenanzas, se renuevan los reclamos de codificar esta rama del derecho. El autor indica que el período que corre entre 1883 y 1898 se destaca por el "proceso codificador, la paulatina construcción de una jurisprudencia federal de interés militar, y la gravitación de diversos episodios revolucionarios que desnudaron los desajustes existentes en la materia", y por manifestarse durante esta época dos líneas de pensamiento, una de aspiraciones "civilistas", que culmina con los códigos de 1895, y otra que se manifiesta en el código de 1898, orientada a consagrar la especialidad de la materia jurídica castrense. En el período 1899-1942 se presentan posiciones opuestas a partir de los primeros tres lustros del siglo veinte, integradas por quienes el autor califica de "garantistas" e "institucionalistas", respectivamente. La primera se caracterizó por subordinar la penalidad castrense al orden constitucional, entronizando en sede militar la totalidad de las garantías constitucionales, y la segunda se distinguió por priorizar los objetivos de las fuerzas armadas por sobre los derechos de las personas. En este choque, a partir de la década del treinta, triunfó la postura institucional.

Así, luego de la revolución de 1943, se produce una notable extensión del derecho militar, y en la constitución aprobada en marzo de 1949 se consagró el fuero castrense, sancionándose dos años después el nuevo código de justicia militar. Este último estuvo originado

en una nueva concepción e influyó más allá del ámbito de las fuerzas armadas, régimen exorbitante diseñado desde el Poder Ejecutivo Nacional y avalado por la Corte Suprema de Justicia, la cual llegó a restringir el recurso extraordinario con respecto a las decisiones de los tribunales militares, lo que fue acompañado por una auto limitación por parte de los jueces federales en cuanto a su competencia. El último período que considera lo denomina como "una época transicional", que, entiende Abásolo, conducirá a una completa renovación normativa debido a "la superación de viejos conceptos y la creciente aspiración a 'juridizar' el procedimiento en sede castrense, de lo que implica un adelanto la ley 23.554".

VII

El autor se propuso con su indagación lograr un encuentro polémico con los fenómenos jurídicos del pasado, correspondientes al ámbito del derecho penal militar argentino, con el fin de proporcionar respuestas para "algunos de los interrogantes que el mundo del derecho castrense suscita actualmente". De esta manera, da un "panorama de las continuidades y de las rupturas que caracterizaron el proceso formativo" de ese orden jurídico desde el período hispánico, para luego "establecer la verdadera gravitación de la tradición jurídico militar en el actual régimen". Con esta finalidad, sigue una hipótesis central de trabajo como base de su investigación que va confirmando a lo largo de su exposición y que consiste, como él señala, en demostrar "que el régimen de las penalidades castrenses argentinas se apoya en una rica e insoslayable experiencia, pero que ésta no siempre ha marchado al ritmo de los cambios sufridos por el resto del aparato jurídico nacional. Así las cosas, se considera que durante el último medio siglo se produjeron sensibles desajustes entre el derecho castrense y el resto del mundo jurídico, de tal modo que hoy se hace imperioso llevar adelante una completa reforma del Código de Justicia Militar, que si bien tendrá que dar cabida a los preceptos reclamados por la nueva sensibilidad jurídica, deberá evitar, en la medida de lo posible, la desaparición de aquellas instituciones penales argentinas que han sido reiteradamente admitidas en la práctica del foro castrense".

Sin hesitación, podemos decir que estamos ante un estudio muy importante y al cual, no sólo los historiadores del derecho, sino tam-

bién los que cultivan otras disciplinas jurídicas y los historiadores en general, deben prestar mucha atención, pues llena una falencia bibliográfica debida a que los estudios sobre el derecho penal militar argentino no han sido muy abundantes y ellos analizan aspectos parciales, ya que en ninguno se aborda en forma global, como lo hace el Dr. Abásolo, la génesis y el desarrollo del derecho castrense patrio argentino. Es que el autor demuestra un amplio conocimiento del tema al que accede mediante un hábil manejo de la bibliografía con que opera y un inteligente uso de fuentes documentales publicadas e inéditas.

Deben destacarse las conclusiones a que arriba y que se desprenden en forma indubitable de los desarrollos que realiza sobre la base de la interpretación de las abundantes fuentes que utiliza, que abarcan todo el universo de la materia objeto de esta minuciosa investigación. Entre ellas, hacemos especial mención a la afirmación de "que la actual estructura del derecho penal militar argentino se apoya en una larga tradición de autonomía jurídica, cuyos más largos antecedentes se remontan al período hispánico", al mismo tiempo que aclara "que la persistencia del pasado fue alterada por importantes rupturas". Realza entre éstas que, si bien el proceso que llevó a la codificación decimonónica de esta rama del derecho "significó la adopción de una técnica novedosa de ordenación normativa y la aceptación del ideal jurídico sistemático preconizado por el racionalismo, también representó el parcial abandono de los precedentes hispanos e indianos. Empero, éste y otros cambios –como los que se incorporaron en el siglo veinte, merced a la adopción de las enseñanzas de la escuela italiana del derecho militar– fueron menos drásticos de lo que una primera aproximación al tema podría sugerir, y condujo a que las exigencias de la modernidad terminaran combinándose con los elementos jurídicos tradicionales".

Imposible resulta comentar en una reseña todos los temas y cuestiones que se tratan en esas densas páginas. Sólo podemos decir, a modo de conclusión, que esta obra es el fruto de un gran esfuerzo y una sólida preparación destinada a mostrar la evolución del derecho penal militar argentino, que presenta un importante estudio analítico y sistemático que constituye una pieza fundamental para el conocimiento de la materia. Estamos ante un libro en el que se expresan nociones y teorías muy significativas, debidamente fundadas de acuerdo con la adecuada comprensión que realiza el autor mediante una acertada labor heurística y crítica, que trasmite mediante un dis-

curso claro y siguiendo un método riguroso tendiente a desentrañar el proceso que condujo a la formación del actual régimen penal argentino "como aquella rama del ordenamiento jurídico que, relativo a las instituciones de la defensa nacional, se halla orientado específicamente a regular la conducta de los integrantes de las fuerzas armadas".

JOSÉ MARÍA DÍAZ COUSELO

JUSTICIA EN EL MERCADO. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA ÉTICA DEL MERCADO SEGÚN FRANCISCO DE VITORIA
González Fabre, Raúl, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 648 páginas.

Justicia en el mercado, es el resultado de la disertación doctoral en Filosofía de Raúl González Fabre SJ, la cual fue calificada con máximos honores por la Universidad Simón Bolívar.

El libro en consecuencia es el resultado de la investigación sobre el tema señalado en su título y posee el objeto y el método propios del ámbito de la Filosofía Práctica, tal como puede seguirse en una línea de tradición que, arrancando en la Antigua Grecia, y en particular a partir del derrotero aristotélico, transcurre por la Escolástica (y más precisamente en la obra de Tomás de Aquino) y desemboca en la Escuela de Salamanca con autores como el mismo Francisco de Vitoria, Domingo de Soto y Tomás de Mercado.

La pregunta inicial del autor ha sido la siguiente: ¿cómo ha de actuar un agente en los mercados de manera tal que su acción humana le permita (como condición) el desarrollo integral de su persona, individual y política, al mismo tiempo?

Para desarrollar la respuesta, González Fabre presenta, en el marco de la tradición arriba señalada, una fundamentación antropológica y metafísica-gnoseológica de la ética de Francisco de Vitoria y luego, en segundo lugar, un estudio del momento histórico en que el autor vivió para resaltar la creatividad de las conclusiones, en el entorno inmediato de influencias y problemas vigentes en el ámbito español del siglo dieciséis, en el que floreció el dominico burgalés.

Luego del Capítulo I, *Introducción*, la fundamentación de la Ética es presentada en los Capítulos Segundo y Tercero. En el Segundo,

El Concepto de Moral, considera la concepción de la vida humana como vida moral, en relación con Dios y como Acontecimiento Personal. La Dimensión Interpersonal y Moral y República, cierran el apartado de Vida Moral. El capítulo finaliza, por su parte, con la relación Moral y Ley Civil.

El Capítulo Tercero, *El Conocimiento en Moral*, analiza lo moral desde los principios aplicables bajo cualquier circunstancia hasta los consejos a situaciones concretas de una persona, en un grado de universalización decreciente. El Derecho Natural, la Valoración de las Posibilidades Concretas desde el Derecho Natural (argumentación desde y hacia las situaciones concretas) y Prudencia y Límites del Conocimiento Teórico en Moral (o el lugar de la prudencia), son los tres primeros epígrafes. El tratamiento del capítulo se completa con el uso que hacía de Vitoria de las autoridades intelectuales (3.5), la relación entre filosofía moral y teología moral (3.6), la estructura típica de la discusión moral que llevaba a cabo en el aula (3.7), y la responsabilidad moral del maestro en la tarea formativa de la prudencia en temas éticos.

El Capítulo IV, *La Ética del Mercado*, constituye el núcleo de la disertación. El siglo dieciséis fue un momento de gran expansión de los mercados en Europa. Se constituyeron mercados financieros transnacionales y fue un tiempo de gran auge para el comercio. A partir de esta realidad social, es entonces que el dominico realiza tareas de discernimiento y discusión moral sobre el bien y el mal en la toma de decisiones en el mercado. En este Capítulo, González Fabre presenta a de Vitoria más como un filósofo moral (el cual desde el Derecho Natural intenta encontrar luz para la solución de los problemas que suscitan los mercados), que como un teólogo o un jurista. Los temas abordados son una visión panorámica de la situación económica durante la vida de Vitoria, la concepción del mismo autor sobre la justicia, la propiedad privada como derecho subjetivo en la base de las relaciones mercantiles, la doctrina del precio justo, en donde sitúa las relaciones mercantiles en el contexto social (a mi parecer, la mejor parte de la obra), los problemas en torno a la usura y la eticidad del hombre de negocios y el cambio en la valoración medieval sobre el oficio de mercader, fruto de los múltiples cambios en la realidad del Siglo de Oro español, y que Vitoria advierte y manifiesta.

El último Capítulo, el V, *La Estructura de una Ética*, es un ensayo de legitimación de la racional de la ética, y en particular, de la ac-

ción humana en los mercados, para obtener alguna comprensión del acercamiento escolástico a las realidades económicas. Los apartados son referidos a los aspectos individuales, los interpersonales y los políticos. Sigue una Cuestión Teórica de la Usura y una recapitulación de las grandes líneas de las consideraciones vitorianas sobre los mercados.

La diversa bibliografía temática evidencia la amplia cultura de Raúl González Fabre SJ, que además de Doctor en Filosofía, es Ingeniero Civil e Industrial. *Justicia en el Mercado* es, por su estilo y estructura, disuasivo para lectores ordinarios. En efecto, quizás un tercio o más del libro reproduce los textos de Vitoria en latín y buena parte de las argumentaciones suponen conocimientos universitarios de Teología, Filosofía, Derecho, Economía e Historia. Gracias a esto, los beneficios de la lectura completa, permiten comparar los enunciados del Maestro burgalés con los de los economistas clásicos, sus predecesores (mercantilistas y fisiócratas) y sus continuadores (marxistas, neoclásicos, keynesianos y neoliberales), y apreciar la mayor profundidad y cantidad de matices expuestos en el primero con respecto de los segundos. Si la lectura es parcial, los tres primeros capítulos pueden oficiar como una introducción a Francisco de Vitoria, y los dos últimos como un tratado de Ética y Economía, e incluso como Ética de los Negocios.

Francisco de Vitoria (1483-1546) ingresó a la Orden de Predicadores y realizó sus estudios en Burgos y en París. Tuvo maestros *nominalistas*, pero prefirió adscribirse al *tomismo* como corriente que propiciaba una vuelta a los principios y conclusiones del Doctor Angélico, para desde allí repensar soluciones a nuevos problemas o bien superaciones o nuevas soluciones a los planteos tomasianos. En 1526 comienza su magisterio salamantino, en la cátedra de *Prima* de Teología (se dictaba a primera hora de la mañana) ganada por oposición. Además de las Lecciones y Relecciones, esto es, sus clases sobre las partes de la Suma Teológica, consideró problemas morales candentes como el divorcio de Enrique VIII de Inglaterra, los tratos de mercaderes de los niños indígenas en América y muchos más. En 1544 su salud quebrantada le obliga a rechazar la invitación del príncipe Felipe para asistir a Trento como Teólogo del Emperador, entregando su alma, el 12 de agosto de 1546, en el Convento de San Esteban de Salamanca. La influencia de su doctrina se extendió por medio de sus alumnos (muchos de ellos doctores de la Segunda Escolástica españo-

la) a universidades de toda Europa y América, resultando decisiva en la formación de predicadores, obispos y magistrados civiles en el ámbito católico de los siglos dieciséis y diecisiete.

Alfredo G. Barros
Profesor Adjunto
Facultad de Derecho - UCA

INSTITUTIONES ORATORIAE
Giambattista Vico, ed. bilingüe latina e italiana, trad. Giuliano Crifo, Istituto Suor Orsola Benincada, Napoli, 567 págs.

Entre los grandes tratados de Retórica clásica, junto a los nombres de Aristóteles, Cicerón y Quintiliano, está el de Vico (1668-1744). Nacido en Nápoles, sus primeros estudios se dirigieron a la Filosofía, desde la que luego, guiado por su padre, llegó al Derecho. En 1699 fue nombrado profesor de Retórica de la Universidad de Nápoles, y en 1723 ocupó allí una cátedra de Derecho. Sus *Institutiones Oratoriae* reúnen las lecciones de Retórica que impartió en esta Universidad. Consideraba Vico este conocimiento demasiado importante para los jóvenes estudiantes: les *hacía progresar,* les *habría los ojos* y los *prevenía contra el engaño de falsos doctores* (*Autobiografía*). Decía que la elocuencia requiere de un ingenio agudo y que éste se adquiere con el estudio de la Tópica, que es *el arte de encontrar, privilegio de los ingeniosos.*

Como ocurría en Roma, la vital relación entre Retórica y Derecho, obligaba a ingresar a esta ciencia con el conocimiento adquirido de aquel arte. El curso de Retórica era una parte esencial de los estudios de jurisprudencia. La lectura de las *Institutiones* iba formando en los estudiantes criterios de interpretación normativa. La función de la retórica jurídica era la de conjugar casos y proposiciones: "la retórica jurídica tiene en común con la metodología jurídica tradicional la finalidad de coordinar la norma con una decisión sustancialmente correcta" (HAFT). Entre los varios testimonios dejados por los alumnos de Vico, está el de Placido Troyli, quien en 1752 escribía: *"Por lo que concierne a la secular oratoria usada por los jurisconsultos romanos en los tribunales cuando trataban casos, podemos decir hoy que esta oratoria avanzó enormemente gracias a las*

enseñanzas teóricas de Giambattista Vico, profesor en la Universidad por muchos años y maestro de Retórica" (Nicolini).

El valor *científico* de esta obra, hoy discutido, es defendido por G. Crifo en el estudio introductorio. Sin embargo, este autor reconoce que la misma no ha entrado aún con la suficiente fuerza a formar parte del inventario científico con el cual se estudia a Vico. Pero, para el autor napolitano, la profunda y constante influencia de la tradición y del método retórico para una nueva manera de concebir los estudios científicos, era indiscutible. Perelman ha realizado en su *Tratado de la Argumentación* una decisiva reivindicación de las *Institutiones*. Giuliani ha puesto de relieve la preeminencia, en el pensamiento de Vico, de las relaciones entre Retórica, Lógica y Filosofía del Derecho. Pero entre los juristas contemporáneos ha sido T. Viehweg quien ha demostrado científicamente la utilidad de su metodología en la determinación del derecho. "Vico –expresa el autor alemán– caracteriza el *nuevo método* (cartesiano) del modo siguiente: el punto de partida es un *primum verum,* que no puede ser anulado ni siquiera con la duda... Su desarrollo sucesivo se da según el modo de la geometría..., es decir, en conclusiones concatenadas... Al contrario, el *método antiguo* (tópico-retórico) se presenta así: el punto de partida es dado por el *sensus communis*... que procede por verosimilitud cambiando los puntos de vista según el modo de la tópica retórica. Para Vico las ventajas del nuevo método de estudio (cartesiano) son dadas por la agudeza y la precisión (siempre que el *primum verum* sea un *verum*); parecen sin embargo prevalecer las desventajas, precisamente por no provenir de un examen inteligente... Según Vico, todo esto puede ser impedido por el antiguo método retórico y especialmente por aquel que constituye su núcleo, la tópica retórica. Ella transmite inteligencia, adiestra la fantasía y el recuerdo y enseña a considerar una situación real desde lados muy diferentes, a encontrar en suma una cantidad de puntos de vista. Se debe –dice Vico– instalar el antiguo modo tópico de razonar en lugar del nuevo, ya que éste sin aquél no da ningún resultado" (*Tópica y Jurisprudencia*). Este propósito es el que inspiraba a Vico en sus lecciones de Retórica y en su cátedra de Derecho. Con sus *Institutiones Oratoriae,* el insigne napolitano ha perfeccionado la técnica retórico-jurídica.

Este texto bilingüe latino-italiano preparado por Giuliano Crifo viene a cubrir un vacío luego de mucho tiempo. La edición fue realizada con esmero y gran cuidado de detalles, es exhaustiva y prolija, y

para los estudiosos de Giambattista Vico, de ineludible consulta. Su estudio introductorio y su aparato filológico demuestran gran erudición en el traductor. Los índices bibliográfico y temático, incluidos al final, corroboran el valor de la edición. El contenido de las *Institutiones*, en 67 capítulos, comprende una parte general, en que se analiza la naturaleza del arte Retórica, sus partes, las clases de discurso y las divisiones de éste; la parte especial aborda lingüísticamente el discurso retórico, las figuras de elocución, la elegancia en la composición, los períodos y la cadencia en la expresión. Este manual de Retórica es en su género una obra fundamental. Su lectura debería ser, conforme a la antigua usanza romana, impuesta a todos aquellos que se inician en el estudio del Derecho.

JAVIER H. BARBIERI

LA NOCIÓN JURÍDICA DE TORTURA. Y DE PENAS, Y TRATAMIENTOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES EN EL DERECHO PENAL INTERNACIONAL, UN NUEVO "JUS COMMUNE"

Carlos Alberto Mahiques, Buenos Aires, Educa, 2003, 383 págs.

Aún antes de leer la primera línea de este comentario, quien me conozca podrá objetarme cierta falta de objetividad a la hora de reseñar una obra de Carlos Alberto Mahiques, por quien, a no dudarlo, siento una profunda admiración y respeto, y con quien tengo el honor de colaborar a nivel tanto académico como funcional.

Carlos Mahiques es juez del Tribunal de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires, con una extensa carrera judicial –en pocas semanas cumplirá nada menos que treinta años en el Poder Judicial–, y un académico con una amplísima y prolífica actividad, que incluye entre otras ser profesor titular de Derecho Penal I y Derecho Penal II en la Universidad Católica Argentina, y autor de varias obras científicas, como los recientes libros *Cuestiones de Política Criminal y Derecho Penal* y *Leyes Penales Especiales. Tomo I*.

Sin duda alguna, el reconocido prestigio y calidad del autor, aunado a su extensa actividad tanto docente como profesional, generarn de por sí un amplio interés por este nuevo libro. Sin embargo, no creo exagerar si digo que *La noción jurídica de tortura...* constituye una obra de indudable valor científico y jurídico, cuya consulta resulta sumamente recomendable. No sólo se caracteriza por la profundidad y calidad de la tarea llevada a cabo por mi gran amigo y maestro, sino que resulta de una lectura por demás amena. Confieso que, en ciertos pasajes, sentí el mismo solaz que aquel que puede producir una buena novela. Y quienes suelen consultar textos jurídicos, sabrán que esta no es una característica común, aún en las mejores obras. Si dudan

sobre ello, los invito a ojear aquellos fragmentos donde Mahiques describe las distintas formas de tortura que se aplicaban en la Europa de los siglos trece a dieciocho, o aquellos donde relata las diferentes penas existentes en ese período, como la de galeras o la de asilo.

En el libro se lleva a cabo una amplia y completa descripción sobre la tortura, las penas y tratamientos crueles, inhumanos o degradantes, analizada principalmente desde la perspectiva europea. Para ello, en la introducción se abordan tanto problemas terminológicos como los motivos de interés y la temática del estudio, donde el autor señala que su finalidad principal es la observación de la mutación de la noción de tortura y su delimitación.

La parte principal de la obra se ha dividido en dos grandes partes, la primera de las cuales se dedica a un examen histórico del instituto de la tortura como un elemento del derecho. Allí se analiza la relación de la tortura con el procedimiento penal, a cuyo fin se estudia, en el marco de los orígenes de la tortura judicial, el desarrollo y características del procedimiento inquisitorial y la racionalización del sistema probatorio, reflexionándose sobre cuál fue la importancia de estos procesos para el avance de la tortura como medio institucionalizado de obtener la confesión del imputado.

Luego se encara el estudio de lo que Mahiques da en llamar el "derecho" de la tortura, explicando que, desde su aparición en el siglo trece y de su papel inicial como método policial, ella ingresó en el procedimiento penal de derecho continental, y la jurisprudencia que originó se convirtió a poco en una especialidad entre los juristas. Se analiza allí el régimen jurídico de la tortura, describiéndose las condiciones requeridas para ordenar la tortura, tanto relativas al crimen como a la persona, y sus formas de administración, donde no falta la explicación sobre el rol del magistrado en dicho procedimiento. A continuación, Mahiques delinea los efectos jurídicos de la tortura, explicando cómo y por qué ella servía para lograr la condena del acusado.

Estos primeros capítulos causarán en el lector una innegable sorpresa, pues se muestra que la aplicación de la tortura distaba de ser una actividad irracional y fuera de la ley, sino todo lo contrario, se encontraba absolutamente institucionalizada, con un detallado régimen que preveía múltiples factores vinculados a su administración y efectos. El autor nos brinda así un marco histórico y socio-cultural que permite comprender mucho mejor este fenómeno. No puede dejarse de señalar que, tras realizar todo el detalle antes descrito, Mahiques

nos enseña, con específicos datos estadísticos, que la práctica de la tortura no era tan sistemática como la historiografía tradicional la ha presentado.

Finalmente, la primera parte se completa con la descripción del proceso de abolición de la tortura y de sus causas, mostrándonos que, contra lo pretendido tradicionalmente, ella no tuvo por raíz principal al movimiento reformador inspirado por la "Filosofía de las Luces" –cuya piedra angular la constituye el "Tratado de los delitos y de las penas" de Beccaria–, sino que asumió para ello una radical importancia la inutilidad jurídica de la tortura, producto de la modificación del sistema probatorio –que mutó hacia el principio de la "íntima convicción"–, del desarrollo de las penas arbitrarias y de la transformación de las sanciones penales. Ya durante el siglo dieciocho, nos explica Mahiques que la tortura no era el desenlace formal y fatal de la instrucción criminal, y que la práctica judicial restrictiva en esta materia precedió a su abolición legislativa. Sin embargo, el autor no deja de describir el ambiente cultural y filosófico que también influyó de manera indudable en este proceso de derogación, sin faltar el examen de la argumentación llevada a cabo por la corriente "abolicionista", con lo que el panorama que deja este primer segmento del libro es por demás rico y completo, en tanto no deja cabos sueltos a los efectos de lograr la más adecuada comprensión del tema.

La segunda parte se dedica a la tortura como un instrumento del Estado. Como nos dice el autor, *"con la reaparición en los estados occidentales y sus colonias, asumía* –por la tortura– *un rostro diferente; ya no es más un instrumento particular del poder de la ley, sino que es la cara que se encuentra fuera de ella: invisible, de poderes nuevos tomados a la humanidad misma, y no sólo para algunas formas graves de criminalidad o desviación"*, explicándonos desde el inicio que fue necesaria la salida del segundo gran conflicto bélico mundial y el conocimiento de las monstruosidades cometidas para que se llegara a un primer reconocimiento internacional de la interdicción de la tortura.

Se aborda entonces la internacionalización de la noción de tortura y de los conceptos vecinos –penas y tratamientos crueles, inhumanos y degradantes–, centrándose en el aporte del derecho internacional a su definición y delimitación, aunque no faltan las referencias a la recepción de la incriminación de la tortura en el derecho interno de diversos países europeos. Se describe así el proceso de

lucha internacional contra la tortura, procediéndose a un detallado análisis de aquellos instrumentos internacionales destinados tanto a su denuncia como a su prevención. Acto seguido, se examina la autonomización de las nociones de tortura, penas o tratos inhumanos y degradantes, explicándose –mediante el análisis de precedentes jurisprudenciales– cómo la Comisión y la Corte europeas de derechos humanos han avanzado en la clarificación conceptual de estas tres nociones, las que presentan específicos caracteres que las diferencian entre ellas, y que permiten alcanzar una jerarquización.

Se estudia también la naturaleza jurídica de la tortura, que ubica entre los atributos inalienables de la persona, como un estándar mínimo de los derechos del hombre. Para ello, Mahiques analiza si la interdicción de la tortura constituye un derecho inderogable –constatando que ningún gobierno podría invocar amenazas interiores o exteriores, o razones de orden público para justificar la tortura u otro trato semejante– y un derecho absoluto. Cobra allí particular interés la descripción de los principios *"de la apreciación relativa"* y de *"proporcionalidad"*, el primero de los cuales, entiendo, presenta indudables puntos de convergencia con el *"principio de ofensividad"*, aunque esta discusión la reservo para las reuniones de cátedra que tengo el gusto de compartir con el autor.

Posteriormente, la obra describe el campo de protección de ciertas normas del derecho internacional que sancionan la interdicción de la tortura, diferenciando el uso institucionalizado de la violencia –lugar donde Mahiques constata, mediante la referencia a casos concretos, que todos los regímenes políticos, democráticos o dictatoriales, son susceptibles de recurrir a prácticas internacionalmente condenadas, especialmente durante la vigencia de legislaciones de excepción–, y el uso aislado de la violencia. Además, se hace referencia a la extensión de este campo de protección en el entendimiento de la Corte europea, especialmente de la noción de "tratamiento degradante", lo que ha permitido el ajuste de las normas a las diversas evoluciones sociales, brindando protección para derechos no garantizados.

En la conclusión, debe destacarse la verificación de dos tendencias en la elaboración conceptual contemporánea de la tortura como un *jus commun*e europeo: por un lado, la necesidad de modernizar el sentido del término tortura para tener en cuenta nuevas tecnologías y procedimientos investigativos utilizadas por el Estado; por el otro, la necesidad de no vaciar el término de su significado, para lo cual se

ha convenido en no dar una extensión demasiado amplia al campo de la prohibición.

En las páginas finales obra un anexo donde se encuentran los textos de las normas pertinentes de diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otras.

Nuevamente, no puedo menos que celebrar la publicación de este libro, del que me consta el esfuerzo y dedicación que insumió a su autor, y recomiendo firmemente su lectura. Seguramente, quien siga mi consejo no se arrepentirá.

Adrián Patricio Grassi

VICHY NO FUE FRANCIA. LAS RELACIONES FRANCO-ARGENTINAS (1939-1946)
Pelosi, Hebe Carmen, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 197 pp.

El estudio de las relaciones internacionales entre Argentina y los Estados Unidos ha merecido mayor atención de los investigadores que las relaciones con Francia, debido al grado de conflictividad que presentaron las primeras. La Dra. Hebe C. Pelosi realiza una investigación con invalorable documentación y la incomparable perspectiva que la historia puede dar. Al consultar los Archivo del Quai d´Orsay, la Biblioteca Nacional de Francia, los Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino y uruguayo, la autora compuso un complejo retrato de orden internacional, político y jurídico de la Argentina durante los años que duró la Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945).

A través de la lectura de la obra, accedemos a la comprensión y explicación que produjo en la sociedad argentina el proceso abierto con la ocupación de París por las fuerzas alemanas, a sólo nueve meses de comenzada la guerra.

El título de la obra supone una toma de posición de parte de la autora. El gobierno francés instalado en Vichy, durante la ocupación alemana, aunque se decía jurídica y soberanamente independiente, respondía puntualmente a los requerimientos que le llegaban de Berlín. Los sufrimientos de la guerra, y la humillación de la sociedad francesa de verse sometida al dominio del continuo enemigo alemán, reavivaron el sentimiento de francofilia del que participaba gran parte de la sociedad argentina.

Ante el escenario planteado por la ocupación, los franceses tuvieron diversas reacciones. Algunos, huyeron a Inglaterra para unirse al general Charles de Gaulle, quien desde Londres llamaba a continuar la lu-

cha por la recuperación del legítimo Estado francés en su famoso manifiesto del "18 de Junio"; otros, decididos a no permanecer en la tierra usurpada, dejaban todo y pasaban clandestinamente al movimiento de Francia libre; pero como la autora afirma, la mayoría de los franceses originarios de la región que el Reich ocupaba, no tuvieron más remedio que plegarse al vencedor en apariencia, aunque íntimamente sufrieran al soportar a un gobierno impuesto por la fuerza, es decir sin legitimidad.

La sociedad argentina, por su parte, testigo de una guerra que seguía por medio de diarios y noticias radiales, se conmovió al saber de bombardeos masivos a poblaciones civiles, y de ese sentimiento humanitario surgieron los esfuerzos que poco a poco fueron coordinándose para brindar ayuda material a las víctimas.

Un grupo formado especialmente con el objeto de brindar asistencia a los franceses y sostener vivo, lo que se entendía, el *verdadero* espíritu de la nación gala, se destaca como nexo entre la Argentina y Francia: el Comité Charles de Gaulle.

Este Comité, formado a imitación de los establecidos en Belgrado y México, es protagonista de dos capítulos y obligada referencia en la mayoría de los once que componen el libro de Pelosi. Al ser el tercero en el mundo, se hace evidente la precoz adhesión a la Francia libre de la opinión pública argentina. Decir que la misma fue unánime en su rechazo al gobierno de Vichy sería peligrosamente simplista, ya que eventos que provocan la desarticulación de una sociedad, no pueden menos que suscitar debates y enfrentamientos en las demás. Pero, la reconstrucción cuidadosamente hecha por la autora, hace evidente que la propaganda *gaullista* gozó de fuertes simpatías en nuestro país desde un primer momento.

La llegada a Buenos Aires del embajador de Vichy en Argentina, Marcel Peyrouton, a comienzos de 1941, constituye una excelente ocasión para conocer la actitud del periodismo argentino ante la Francia colaboracionista. La mayoría de la sociedad argentina simpatizaba con los Aliados y diarios como *La Nación* y *La Prensa* se hacían eco de este sentimiento. El ex-ministro del Interior del gobierno de Petain fue cubierto de apelativos y acusaciones ya que era considerado el "representante de la Anti-Francia". Y aunque tradicionalmente el recibimiento al embajador francés en Argentina tenía amplia recepción a nivel periodístico, en esta oportunidad, las pocas líneas dedicadas al evento buscaban cerrar filas contra el gobierno de Vichy sujeto a los dictados de Berlín.

El Mariscal Petain, Jefe de Estado francés desde la firma del Armisticio, no perdería tiempo en tratar de atraer para sí simpatías en el orden nacional e internacional y *Vichy no fue Francia* es una excelente oportunidad para explorar el uso de la propaganda en la política.

La llegada de elencos teatrales europeos, y en especial franceses, siempre había sido ocasión de regocijo para los públicos latinoamericanos, en este caso, las giras de la compañía de Louis Jouvet, destacada figura del teatro francés, tienen un rol central en la propaganda cultural. Elizabeth Prévost, primero funcionaria del Ministerio de Propaganda del gobierno de Vichy y luego secretaria de Jouvet, se revela como un personaje fascinante: sospechada de ser agente pronazi es implacable a la hora de organizar las funciones que debían presentarse en Buenos Aires y otras ciudades de la región. Estas giras, planeadas y subsidiadas por el gobierno de Vichy, dan muestra de cómo un gobierno autoritario como el de Petain hace de la cultura un instrumento para modelar las mentes y los espíritus de forma tal de intervenir en el campo de la cultura.

Se reconocerá en las páginas de este libro el propósito de la autora de transmitir en toda su complejidad la densa trama de las relaciones diplomáticas entre un país que permaneció neutral durante casi todo el transcurso del conflicto bélico y otro que, ocupado y sometido al Eje, palpitaba también por el anhelo de una Francia libre. El intrincado laberinto planteado por esta situación es afanosamente recorrido en esta obra, dejando ver los momentos de avance y también de retroceso en las relaciones entre Francia y la Argentina.

El capítulo denominado "Un Triángulo Diplomático" resulta sumamente novedoso para el lector. En él, se analiza la actuación del gobierno de Estados Unidos. Una vez más, la autora desarrolla los dos ejes de la relación entre Argentina y Francia, el afectivo y el diplomático, de forma entrelazada. En esta parte del libro se argumenta que, si bien el entusiasmo ante la liberación de París fue instantáneo (siendo un símbolo singular el acto organizado en Buenos Aires para celebrar el acontecimiento), la reanudación de las recientemente interrumpidas relaciones diplomáticas entre nuestro país y la nación francesa tuvo que someterse a un proceso muy dificultoso.

En el nuevo escenario de post-guerra, Estados Unidos condicionará las relaciones internacionales y *permitirá* la reanudación de las relaciones entre el gobierno del general Edelmiro Farrell y el gobier-

no del general de Gaulle sólo después de que el norteamericano reconociera al presidente argentino, surgido de una revolución.

Asistimos de esta manera, a la reactualización del vínculo entre ambos países, así como también a la inquebrantable voluntad de mantener viva la identificación con Francia, emblema de libertad y brillo cultural. Ya sea reproduciendo los titulares de los principales diarios nacionales ante la noticia de la ocupación, o a través de la rica impronta de las revistas destinadas a la colectividad francesa en la Argentina, la autora nos acerca a la primera mitad de la década de 1940, cuando el país buscaba su posición en un mundo desgarrado por la guerra. En esta búsqueda, intentaba no caer en la trampa de confundir un gobierno colaboracionista con una nación mientras intentaba mantener las relaciones internacionales con Francia en un marco de legalidad.

María Victoria Carsen

LA POLÍTICA DE SAN IGNACIO DE LOYOLA
Bertrand, Dominique, S.J. Bilbao, Santander, Sal Terrae, 699 p.

En la importante producción bibliográfica española de la última década prácticamente no se han publicado obras dedicadas a san Ignacio de Loyola, el fundador de los jesuitas.

Este solo hecho justificaría con creces el espacio dedicado a esta obra –subtitulada **El análisis social**– y que –escrita originariamente en Francia– se debe a la ponderada pluma del sacerdote Dominique Bertrand, de la Compañía de Jesús, ya conocido por otros escritos anteriores. El autor ha realizado un importante trabajo de investigación en fuentes éditas e inéditas, básicamente de la poco conocida y trabajada **Monumenta Historica Societatis Iesu** (MHSI), produciendo en 1979 una extensa y laboriosa tesis doctoral que, como tanta otras, permaneció sepultada en los archivos universitarios hasta que la editorial parisina **Du Cerf** resolvió hace poco hacerla conocer.

El libro –cuya reseña casualmente encaramos hoy en la festividad de san Ignacio– ha sido prologado por el reconocido historiador Pierre Chaunu –presidente del tribunal de tesis–, quien expresa detalles de la defensa oral y justifica la revisión de la primera presentación, mucho más extensa, agregando que "el pragmatismo jesuita, la anti-ideología, es una consecuencia de la conversión, de la prisa que estimula a estos contemplativos inmersos en el mundo y condenados a la acción" (p. 16).

El primer aspecto novedoso de la tesis en cuestión consiste en que Bertrand sugiere –y emplea– una disciplina que denomina **sociodoxia**, en reemplazo de la desgastada "sociología", y con este marco teórico analiza la "comprensión" que el primer grupo de jesuitas que acompañaron a san Ignacio tuvieron de la sociedad de su época. Para ello, realiza un uso exaustivo de las numerosísimas fuentes

documentales existentes y extrae de ellas alrededor de 400 palabras que considera claves para la explicación que pretende, conjuntamente con una bibliografía que supera los quinientos libros.

En cuanto se refiere al libro en sí, el autor divide su análisis en cinco partes: el Estado, la nobleza, la Universidad, el mundo de las letras, el comercio y las finanzas y el pueblo.

Bertrand comienza su estudio acentuando la importancia de la concepción ignaciana de jerarquía en el contexto de la "carta de obediencia", aspecto que le permite referirse a la importante cuestión de la "penetración social" originaria.

La segunda parte está destinada a estudiar las relaciones de la naciente Compañía con el mundo eclesiástico, político, social, financiero y universitario; probablemente –para nosotros– el aspecto más interesante de la obra como reflejo de la época.

Sobre el particular, el autor observa, por ejemplo: "No es raro que, en orden a los medios, Ignacio escoja la obediencia al Estado o, menos raro aún, deje que los dos poderes (¡ambos complejísimos y ramificadísimos!) se entiendan entre ellos respecto a sí mismos y a los suyos" (p. 175).

Más adelante se dedica a estudiar el estilo de san Ignacio (¿utopía, aventura, conversión?), para concluir con la compleja temática de las relaciones externas de la Compañía, que se inician con interrogantes sobre "los de arriba" y "los de abajo" en la estructura operativa.

El investigador concluye con la respuesta –que nos reservaremos– a dos preguntas claves: ¿en qué cosa el todo de la sociedad del siglo dieciséis ha sido expresado por un grupito que apenas llegaba a mil miembros a la muerte de aquél en torno al cual se había congregado? y ¿cuáles fueron los matices de la lucidez social frente al cambio en la sociedad de la época, demostrados por Ignacio de Loyola?

Por tratarse de una tesis doctoral, el libro es erudito –hasta el exceso en el uso de fuentes– y en ocasiones de difícil lectura –mas de consulta imprescindible–, pero, como señala Bertrand, está abierto a nuevos aportes que justifiquen –o modifiquen– la teoría que propone; ésta podría sintetizarse en la afirmación de que el análisis de una micro-sociedad podría convertirse en el espejo de la sociedad toda –¿al modo de una encuesta?– y facilitar la comprensión de ésta. La respuesta surgirá en cada lector después de una lectura cuidadosa del texto y , quizás, genere nuevos intentos similares con otros autores.

El autor termina su trabajo afirmando: “Sabio social de los tiempos modernos, Ignacio de Loyola puede ofrecer sin ninguna duda una medida cómoda, no para juzgar sino para verificar la inteligencia social de muchos. Queda como un revelador político” (p. 670), pero a manera de conclusión final, nos parece más adecuado otro párrafo de Chaunu: “A través de su lectura original, la política de la primera Compañía aparece más claramente que nunca como una síntesis inteligente que acepta toda novedad eficaz como medio para los fines de un cristianismo de siempre, ante el peligro de que los medios, en la práctica, mantengan siempre la tendencia a substituir a los fines” (p. 19).

Florencio Hubeñák

NAPOLEONE
Tulard, Jean, Milano, Tascabili-Bompiani, 2003, 625 págs.

Pese a la existencia de muchísimas biografías sobre Napoleón –algunas más difundidas, como las de Emil Ludwig o Hilaire Belloc–, el estudio de Jean Tulard –conocido en nuestro medio por su Historia de Creta– es el más importante y citado. Originalmente editado en Francia en 1977, su traducción al italiano significa un aporte muy importante para docentes y alumnos de nuestro medio.

El autor, de origen parisino, fue docente en la Sorbona y desde 1977 presidente de la Sociedad de Estudios de París y la Ille de France. El presente trabajo se completa con su no menos interesante análisis de *La Vita quotidiana in Francia ai tempi di Napoleone,* editado en 1984 y otras obras de similar temática no traducidas del francés, de las que queremos rescatar *Premiere édition critique des oeuvres littéraires et écrits militaires de Napolelon* (1968, 3 v) –que nos muestra otro aspecto poco conocido–, *Le Mythe de Napoleon* (1971) –que amplía el último capítulo de este libro– y *Lettres inédites de Cambáceres a Napoleón* (1973), de especial interés para el tema de la codificación.

Como señala el prologuista, el libro que nos ocupa es el resultado de más de quince años de investigación sobre el *gran corso,* y ello se revela claramente en el texto, que se ha convertido en una obra de consulta indispensable para conocer a Napoleón.

Tulard no se limita a describir detalladamente –desde una óptica propia que muestra su análisis y reflexión sobre la documentación consultada– la vida del *petit caporal*, sino que agrega interesantes reflexiones personales que muestran su conocimiento de la bibliografía existente, aunque trabaje sobre fuentes, rescatando –estimamos que correctamente– un Napoleón burgués.

Merece una referencia especial el último capítulo dedicado a "la leyenda", donde hace un estudio sugerente sobre un tema poco trabajado, pero de especial interés. Es muy posible que el propio Napoleón y Las Cases –con sus *Memorias*– haya ayudado a fomentar la imagen legendaria fabricada –ya un verdadero mito–, sólo comparable a Alejandro magno o Julio César.

El autor nos recuerda el papel que le cupo a Napoleón III y a Tolstoi en su celebrada novela *La guerra y la paz*, probablemente la obra que más "publicidad" hizo a Napoleón, así como Beethoven le dedicó la *Tercera Sinfonía*, seguido por otros músicos inspirados en su persona (Schumann, Chaikovskiy, Prokofiev), y aún el séptimo arte prosiguió el mito con las versiones de *La guerra y la paz* (especialmente la rusa de Bondarchuk) y *Waterloo* con Rod Steiger. Y, conjuntamente, Tayllerand se convirtió en el modelo del diplomático y Fouché fue la imagen del policía secreto, María Waleska de la amante y aún Maria Luisa de Habsburgo de la "mujer infiel".

La mayoría de los lectores conocen a Napoleón por sus batallas –o, tal vez, últimamente por su presunto envenenamiento en la isla de Santa Elena–, pero pocos conocen la importancia de su labor codificadora. Precisamente nuestra Facultad está realizando sendas Jornadas sobre dicha codificación en los últimos tres años, rescatando aspectos casi desconocidos del "emperador de los franceses".

Una completa cronología, el árbol genealógico de la familia de Napoleón y la nómina de ministros y mariscales de su gobierno, agregan un material de consulta sumamente útil.

Nos alegramos por esta excelente elección de la editorial Bompiani y les auguramos continuar con esta tarea de poner a disposición de sus lectores obras claves para la comprensión de diferentes períodos o autores de nuestra historia.

FLORENCIO HUBEÑÁK

DIECI ANNI CHE HANNO SCONVOLTO LA RUSSIA
Marcucci, Loris, Bologna, Il (Il Mulino) Mulino, 2002, 160 p.

Para aquellos que estamos especialmente interesados en la historia de Rusia y consideramos que su futura posición político-estratégica será clave para la primera mitad del siglo veintiuno, resulta de gran interés una obra de síntesis –como la presente– que describe la última década de la historia de ese país que, pese la caída de la "cortina de hierro" sigue siendo, en gran medida, una incógnita, más allá de las noticias interesadas sobre su "corrupción capitalista".

El trabajo de Loris Marcucci se inscribe en la lista de varias obras públicadas en Italia –y específicamente por la editorial **I**l Mulino– en los últimos años, sobre la Rusia actual. Limitémonos a mencionar las importantes obras de Zaslavsky (*Dopo l´Unione Sovietica y Storia del sistema sovietico*), el indispensable estudio de G. Boffa *Dall´Urss alla Russia. Storia de una crisi non finita* (Bari, Laterza), además de los libros de la editorial Riuniti y los trabajos del periodista G. Chiesa –que viviera varios años en Moscú–, algunos reseñados en otra oportunidad.

El autor ha completado sus estudios históricos con el doctorado en su especialidad, habiéndose dedicado especialmente a la temática rusa. Realizó trabajos de investigación en la Academia de Ciencias de Moscú, circunstancia que le habilita como experto en estas cuestiones categorizadas como "el misterio dentro de un enigma".

El libro que nos ocupa abarca el desarrollo de los acontecimientos ocurridos en Rusia entre la Navidad de 1991 –fecha en que fue enarbolada nuevamente la bandera tricolor rusa– y el 11 de septiembre de 2001, ocasión de la caída de las Torres Gemelas en Nueva York, símbolo de grandes cambios a nivel geopolítco mundial.

Precisamente, Marcucci describe los acontecimientos –y los cambios– ocurridos de Gorbachov a Putin y que, en su opinión, modifica-

ron significativamente la política rusa, "encolumnándola" con los EE.UU. A través de sus páginas –y de cinco breves capítulos– el autor estudia la catástrofe financiera de 1998, la compleja –e inconclusa– guerra de Chechenia, la reorientación de la política internacional ("el fin de la Guerra Fría y la nueva geopolítica"), las personalidades de Gorbachov (y su "salida de escena"), Eltsin y Putin ("el hombre nuevo en el Kremlin") que ocuparon el poder y le confirieron su impronta, la desorientación del ruso "de la calle", entre la nostalgia de un pasado –que se va desvelando lentamente y un futuro ("del comunismo al consumismo"), que se presenta menos promisorio que las ilusiones despertadas hace una década ("el trauma generacional").

Como señaláramos en reiteradas ocasiones, el futuro de Europa –y del mundo– está condicionado, en gran parte, al papel que asuma Rusia –cuando termine el duelo de su nueva *smutna* (período de tristeza o crisis)– y en este aspecto Putin surge como el protagonista del "deseo de nuevo estado fuerte". Si lo conseguirá es un interrogante lejano a nuestros días y que forma parte de la futurología, más que de la historia, pero Marcucci tampoco resiste la tentación al señalar que "ahora el análisis del futuro de Rusia debe pasar a través de la observación de las tendencias personales e ideales del hombre más poderoso del país" (p. 151), aunque agregue, con su formacion democrática –bastante ajena a las raíces rusas–, "la esperanza es que, antes o después, la población rusa haga salir de su seno algún dirigente en condiciones de respetar la opinión pública que lo eligió para representarla. No más un pueblo de súbditos deseosos de ser gobernados, sino, una comunidad conciente de las obligaciones y los deberes implícitos en una sociedad libre y democrática" (p. 151).

La obra agrega una importante síntesis bibliográfica que permite una razonable actualización sobre el tema.

Nos encontramos frente a una obra que sintetiza en menos de doscientas páginas un período básico de la historia actual de Rusia, y lo hace sin desmerecer la calidad de la información y de las explicaciones que aporta.

FLORENCIO HUBEÑÁK

EVOLUZIONE STORICA DEI TIPI DI STATO
Bussi, Emilio. Milano, Giuffré. 2002, 412 p.

Uno de los temas que más preocupa a los estudiosos tradicionales del Derecho y de la Ciencia Política es, obviamente, el tema del Estado.

Por otra parte, el avance de la globalización conlleva el desgaste del Estado y el intento de modificar su esencia y estructura –¿y finalidades? Como señalaran varios pensadores clásicos ,ciertos temas sólo motivan reflexiones en períodos de crisis y, evidentemente, el Estado está atravesando uno de ellos. No debe llamarnos la atención, entonces, que los investigadores de las disciplinas citadas –e incluso los historiadores– nos preocupemos por buscar las raíces del "Estado", separando la paja del trigo y, especialmente, tratando de diferenciar cuidadosamente conceptos que el tiempo "mezclara" como los de patria, nación y Estado.

Emilio Bussi –especializado en historia jurídica y catedrático de la Historia del Derecho Italiano en la Universidad de Modena– llevó a cabo una importante labor de investigación sobre el tema que, confrontada en un curso, fue editada, por vez primera, en 1970 y que, totalmente agotada, justifica con creces que la editorial Giuffré haya emprendido su reedición.

La obra fue prologada por el "maestro" Pietro Grasso, quien aprovecha la introducción para realizar un verdadero estudio de la posición del autor sobre el tema, cuestión a la que dedica más de treinta páginas, desde el último período del Sacro Romano Imperio hasta la decadencia del Estado "en general". En ella, Grasso, tras criticar las concepciones racionalista y constructivista en los estudios de derecho público y de historia jurídica, rescata la concepción realista y

evolucionista –así las denomina– de Bussi, distinguiendo la noción de Estado en su sentido genérico o extensivo de la rigurosamente restrictiva, más cercana –como es sabido– a nuestra posición personal de historiadores del "mundo clásico-medieval".

El prologuista diferencia las etapas del Estado moderno, absoluto y de derecho, recordándonos otra clasificación más detallada, debida al catedrático español Damacio Negro Pavón ("Bosquejo de una historia de las formas de estado", en *Razón Española*, 122, nov-dic-2003, p. 271/310).

Bussi, a su vez, comienza la obra aclarando la anarquía –y generalización– en el uso del término "Estado", para pasar a la existencia de diferentes "tipos" de Estado, dedicando todo un capítulo a este aspecto notablemente weberiano (el *idealtypus*), para luego plantear el eje de su análisis: la diferencia entre el "tipo ideal" y los modelos concretos de Estado, que son los que verdaderamente le interesan.

El capítulo sexto está dedicado al "Estado antiguo" y allí emplea la *polis* como modelo de comunidad política, precisando sus características y "el ideal" de los antiguos sobre el particular.

Un aspecto especialmente complejo –aún en el tema de la forma política– es el pasaje del mundo antiguo al medieval, donde el autor recuerda que prevalece el elemento territorial (feudal) sobre el personal.

El Estado patrimonial es el tema básico de los dos capítulos siguientes, en los que Bussi intenta un acercamiento a la concepción moderna, aunque bucea en términos como Imperio, Reino y Estado en la historiografía medieval, tratando de aclarar el uso de los conceptos.

El proceso de formación –consolidación, centralización?– del nuevo estado ("moderno", aunque Bussi los distingue, llevando la Modernidad –como nosotros– más acá del siglo dieciocho) es motivo de sendos capítulos, iniciados como es obvio con el caso más nítido de Francia, aunque curiosamente analizado en detalle en la Germania imperial.

El "Estado de policía", como uno de los rasgos básicos del Estado, es aceptado por el autor y analizado con el cuidado que observamos en toda la obra en los siete últimos capítulos, hasta concluir con el "abandono" de esta función, que identifica con la crisis del Estado moderno.

De todos modos, cabe señalar que el autor resalta que "el Estado de Policía como <tipo> de Estado no existió nunca; sí existió, en cam-

bio, un período de Estado absoluto caracterizado por un lado, por un aumento prodigioso –en comparación con los tiempos precedentes– de la actividad administrativa, y, por otro, de una intromisión ahora más arbitraria y opresiva que antes, de la autoridad pública en la vida privada" (p. 343).

Se trata de un libro de lectura indispensable para introducirnos en las raíces de la temática estatal, previo a una incursión en la crisis actual. Persista o desaparezca el Estado –actual– en la sociedad globalizada, resulta conveniente aclarar de qué estamos hablando cuando nos referimos al mismo. Bussi nos ayuda en esta tarea.

FLORENCIO HUBEÑÁK

TRADIMENTO. COME LA SINISTRA LIBERAL STÁ DISTRUGGENDO L´AMERICA
Coulter, Ann, Milano, Rizzoli, 2004, 358 pág.

Representante significativa de la llamada "derecha norteamericana" (neoconservadores, según ellos, y fundamentalistas, para los opositores) , la combativa autora es conocida por otros libros anteriores –verdaderos *best seller*– como *High Crimes and Misdemeanors*, una feroz crítica al presidente Clinton y Slander, donde –en una línea cercana a la actual– acusaba de "mentirosos" a los *liberals* (izquierdistas) norteamericanos en sus ataques a la derecha.

Demostrando sus críticas con datos de la realidad, y analizando detalladamente los hechos, la autora afirma que en los últimos sesenta años de historia americana, desde la guerra fría hasta hoy, los demócratas en el poder (desde Truman a Kennedy, de Carter a Clinton), América siempre se fue retirando, mientras que sólo los presidentes republicanos (de Ronald Reagan a George Bush) han sabido defender eficazmente la nación y conquistar importantes victorias.

En defensa de su tesis y con gran coraje, Coulter no vacila en justificar la criticada política del senador Mc Carthy y su "caza de brujas" anticomunista de los "cincuenta", que ya forma parte de una moda político-periodística norteamericana (junto a Hoover y el F.B.I.). Un capítulo se denomina expresamente "¿Había comunistas en el departamento de Estado?"

El controvertido tema Vietnam, convertido en un "trauma nacional", tampoco está ausente en el análisis de la autora, quien revisa la política seguida y las razones de la crítica.

De acuerdo a su estilo combativo, Coulter denomina al último capítulo "El maccartismo de nuestros días: igual a aquel de hace cincuenta años".

En las conclusiones revisa el papel que le cabe a las Universidades más renombradas Yale, Harvard, Princeton, Cornell, donde –según ella– "no se invitaría a un conservador ni a tomar un cafe" (p. 311) en el proyecto político vigente (el "pensamiento político correcto") , que no coincide con la acción de Bush y sus *thinkers*. Allí –aclara– "abortar es un <derecho constitucional>" (p. 315) y "la previsión social es sacrosanta" (idem).

Aunque el libro merece ser leído –y por ello sólo brevemente reseñado–, es interesante rescatar la conclusión de la autora en el sentido de que "la diferencia fundamental entre liberales y conservadores es la siguiente: los conservadores creen que el hombre fue creado a imagen de Dios; los liberales creen ser Dios. Todos los demás *tics* del comportamiento derivan de esta convicción irreductible. Los liberales creen poder matar los embriones porque son Dios. Pueden crear forzadamente la <igualdad> a través de la acción positiva y la redistribución de la riqueza, porque son Dios. Pueden mentir, sin que ningún poder superior les ponga límites, porque son Dios. Aman la pornografía y la mecanización del sexo porque el hombre es sólo un animal, y ellos son Dios. Reverencian las Naciones Unidas y no los Estados Unidos porque no son americanos, son Dios" (p. 316). De allí que para la Coulter "el antiamericanismo de la izquierda es intrínseco a su visión del mundo" (idem). "Los liberales promueven los derechos de los fanáticos islámicos por el mismo motivo por el que promueven los derechos de los adúlteros, pornógrafos, abortistas, criminales y comunistas. Ellos participan instintivamente por la anarquía y son contrarios a la civilización. La lógica inevitable de los liberales es ser favorables a la traición" (ibidem).

En pleno año electoral –y después de la reciente, y premiada, película de Michael Moore (autor de *Stupid WhiteMan* y muy conocido activista en los círculos liberales estadounidenses)– podemos asumir que todas las armas son lícitas,... aún las verdaderas.

Merece una atención especial la cantidad de notas a pie de página que avalan las apreciaciones de la autora y dan muestra de la seriedad y erudición en la investigación llevada a cabo.

Un libro que –más allá de su apasionamiento– debe leerse para compensar la excesiva literatura "social-demócrata" sobre los Estados Unidos de América y su próximo futuro electoral. Sin lugar a dudas, se tendrá una óptica más completa sobre la percepción de qué está ocurriendo en el "centro del Imperio".

FLORENCIO HUBEÑÁK

DE LOS DEBERES DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO
Pufendorf, Samuel, Madrid,
Centro de Estudios Constitucionales, 2002, 160 p.

Resulta de especial importancia la publicación de este libro de Pufendorf, ya que, excepto una casi inubicable edición de la Universidad Nacional de Córdoba (1980), no existía edición castellana de la obra de este importante pensador moderno, de tanta influencia en el campo del pensamiento jurídico y político.

Tampoco, en mi conocimiento, contamos con publicaciones modernas especializadas sobre este autor, a excepción del reciente estudio de Franco Todescan *Per la storia del pensiero giuridico moderno: Le radice teologiche del giusnaturalismo laico. III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf* (Milano, Giuffreé, 2001).

Por otra parte, ya en 1930, el politicólogo Raymond Gettel (*Historia de las ideas políticas*. Barcelona, Labor, t. I) rescataba su importancia al afirmar que "..constituye en Alemania el primer representante de las tendencias racionalistas y de la cultura moderna. Pufendorf intenta una reconciliación entre la teoría absoluta de la soberanía de Hobbes y la tendencia moderada y ética de la soberanía de Grocio (…) Sobre todo se opone a las doctrinas confusas y místicas de los teólogos de su tiempo, que sostienen la teoría del derecho divino. Pufendorf traza sus teorías sobre la base del derecho natural" (p. 378)

Pufendorf sostiene la teoría hobbesiana del Estado de naturaleza –sin autoridad política– pero para él "la sociedad política nace de un pacto voluntario para evitar los males que resultan de las imperfecciones de los hombres (…) para él "primero los individuos llegan a

un acuerdo para establecer el Estado y deciden, por mayoría, la forma de gobierno que prefieren. En segundo término, se forma un pacto entre los que integran la comunidad política y las personas que ocupan el poder; los primeros se comprometen al deber de obediencia y los gobernantes a usar de su autoridad en relación con el bienestar de éstos" (p. 378/9). "De esta manera resulta una soberanía limitada, no absoluta; suprema, en el sentido de que no existe ley ni autoridad por encima de ella; y limitada, con respecto a la ley de Dios, al dereho natural, las costumbres antiguas y el fin de sus funciones y actividad" (p. 379) .

La dificultad de acceso a sus escritos disminuyó su importancia y por ello la reciente edición castellana del *De Officio hominis et civis, juxta legem naturalem libri duo* (1672), realizada en la importante colección de Clásicos Políticos del Centro de Estudios Político-Constitucionales de Madrid, resulta de gran interés para los estudiosos del derecho y la ciencia política.

El libro se inicia con una síntesis de datos biográficos del autor, entre los que parece adecuado recordar que nació en 1632 en una villa de la Silesia y murió en 1694, en el Báltico, durante un viaje de regreso a su patria. Estudió teología luterana y derecho y filosofía moral, dedicándose a la docencia universitaria. Sobresale la nómina de sus numerosas publicaciones –con fecha y lugar de edición– remarcando su obra más importante, el voluminoso *De jure naturae et gentium libri octo* (1672), resumida al año siguiente en el texto que nos ocupa, dedicado al canciller de la Universiadd de Lund, donde ejercía, tras su abandono de Heidelberg por discordias internas. Sabemos que también fue consejero político –y cronista– de Carlos XI de Suecia y luego de Federico Guillermo I y Federico II de Prusia, dedicádose a escribir obras históricas, muy favorables al protestantismo.

Un interesante y erudito estudio preliminar de Salvador Rus Rufino facilita ubicar al autor y su obra en el contexto histórico, a la vez que resume y esboza las ideas fundamentales de su pensamiento. Éste se completa con una bibliografía que, en el caso del autor, está mayoritariamente en alemán.

Los dos libros de Pufendorf abarcan alrededor de ciento cincuenta páginas y permiten acceder a la raíz de su pensamiento en el campo del derecho natural, rescatando a uno de los predecesores de los "derechos humanos", convertidos en la "ideología" de la era del "fin de las ideologías"

En su conocido trabajo de *Génesis y desarrollo del voluntarismo jurídico,* fray Ph. André-Vincent, OP. –traducido por el Dr. Carlos Sanz y publicado en 1978– el autor afirmaba que Pufendorf realiza "una ciencia sistemática del derecho natural" (p. 39). Concluyendo que "el Derecho natural viene a ser un sistema rigurosamente ligado de normas ideales para un hombre ideal" (p. 40). En ese contexto ubicamos autor y obra y –firmes defensores del acceso a las fuentes– nos alegramos con esta traducción.

"Las teorías de Pufendorf alcanzan una difusión e influencia considerables, debido en parte al carácter moderado, y a veces contradictorio, de sus concepciones. Trata de reconciliar el despotismo templado y benévolo de los países germánicos y el espíritu de la libertad individual, dando origen a la soberanía del Estado, y restringiendo a la vez, sus actividades con respecto a las vidas y acciones de las personas de la comunidad política.

Las teorías de Pufendorf, con ligeras variaciones en la obra de sus continuadores, constituyen la concepción dominante en Alemania hasta el tiempo de Kant" (p. 380), y el rescate actual de Kant explica el de Pufendorf, cuya lectura y análisis crítico alentamos.

Florencio Hubeñák

LOS ORÍGENES DE LA POSTMODERNIDAD
Anderson, Perry, Madrid, Anagrama, 2000, 193 p.

Aunque últimamente parece haber disminuido notablemente la moda y la publicación de libros sobre la Post Modernidad, este análisis histórico de Anderson merece ser difundido.

El autor es uno de los más importantes historiadores marxistas ingleses –junto a Hobsbawm y Thompson– de la actualidad y a él pertenecen obras ya clásicas como *El Estado absolutista* o *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, por mencionar sólo las más históricas; como también la guía de la renombrada revista de izquierdas: *New Left Review***.**

En este caso, a través de casi doscientas páginas, Anderson, empleando como excusa la crítica de la ya clásica obra de Jameson, efectúa –con seriedad académica– un ordenado repaso sobre el concepto de post-modernidad y su uso y difusión. Él mismo aclara que "el objetivo principal del ensayo es ofrecer una descripción más histórica que las actualmente disponibles, que sitúe sus diversas fuentes en sus respectivos ambientes geográficos, políticos e intelectuales con mayor precisión de lo acostumbrado, con más atención a la sucesión temporal y a la orientación temática" (p. 7/8).

En la primera parte –que llama preliminares– estudia las raíces del concepto, vinculándolas directamente con el ámbito de lo artístico-literario. Allí nos informa que fue el español Federico de Onís quien en 1934 empleó por vez primera este término, para diferenciarse del "modernismo" de Rubén Darío y sus contemporáneos. Recién veinte años después, ingresó al mundo anglo-sajón de la pluma de Arnold Toynbee (t. VIII del *Estudio de la Historia*. 1954) para referise a los nuevos tiempos iniciados con la guerra franco-prusiana; los albores del siglo veinte. En los Estados Unidos de América, fue el sociológo

Wright Mills –popularizado por *Las elites del poder*– quien lo introdujo en *La imaginación sociológica*. De todos modos, no tuvo difusión masiva hasta la década de los setenta, que inician su segunda parte: la cristalización.

En ella, Anderson inicia el rescate en el otoño de 1972 en un artículo del *Boundary 2. Journal of Posmodern Literature and Culture* vinculado al crítico Ihab Hassan, donde el concepto trasciende el terreno de lo artístico. Ahora fueron los arquitectos los continuadores que lo difundieron en lo social. Rescatando la raíz de Toynbee, pretendían "un orden simbólico compartido del tipo que ofrecen las religiones" (cit. p. 37). Recién en estas circunstancias, se publicó en París el clásico ensayo de Jean-Francois Lyotard**:** *La condición posmoderna* (1979). Desde otra óptica, el filósofo Jurgen Habermas inició la controversia con *La modernidad, un proyecto inacabado* (1980). El combate intelectual estaba lanzado: la Modernidad –racionalista y liberal– ¿había concluido o no?

En la tercera parte –captura– el autor se refiere a la conferencia del literato Fredric Jameson, de 1982, que dio origen a *The Cultural Turn* y a una concepción de la post-modernidad como una etapa post-capitalista.

Anderson prosigue analizando los Efectos posteriores, con los aportes neo-marxistas de Alex Callínicos (*Against Posmodernism*, 1989), David Harvey (*Condition of Postmodernity*, 1990) y Terry Eagleton (*Illusions of Postmodernism,* 1996) en el campo de lo político, económico e ideológico.

Pese a la lectura del interesante libro de Anderson, y a sólo seis años de la publicación del original del mismo, este historiador tiene la sensación de que el post-modernismo –más nítidamente aún que la Unión Soviética– ha pasado a mejor vida y los filósofos deberán pensar una nueva periodización de los tiempos que vive nuestra generación.

FLORENCIO HUBEÑÁK

INQUISICIÓN. HISTORIA CRÍTICA
García Cárcel, Ricardo-Moreno Martínez, Doris, Madrid, Temas de hoy, 2001, 406 p.

Evidentemente, el controvertido –y polémico– tema de la Inquisición –especialmente española– sigue teniendo el interés que ha tenido desde –por lo menos– comienzos del siglo diecinueve.

Ante las características del tema abordado no viene mal –como lo hacen los autores– comenzar por un "pantallazo" a la historiografía del tema.

Aunque las raíces del problema son mucho más antiguas, recién en el "romántico" siglo diecinueve el tema de la Inquisición adquirió sus características más agudas, cuando el anticlericalismo "a la moda" difundió la célebre obra de Juan Antonio Llorente –quien fuera secretario del Tribunal– (*Historia crítica de la Inquisición de España*) publicada en París (1818) y convertida en la matriz de todos los "refritos sadomasoquistas" sobre la Inquisición. Desde otro ámbito –vinculado a la hoy bastante estudiada "leyenda negra"– se conoció la obra del norteamericano Henry Charles Lea (*A history of the Inquistion of the Middle Ages***.** 1906, 3 v.; traducida al castellano recién en 1983). La polémica fue iniciada nada menos que por Ramón Menéndez y Pelayo, cuyas agudas observaciones históricas pueden encontrarse en su no menos conocida *Historia de los heterodoxos españoles* y perduró hasta nuestros días.

En el siglo veinte hemos tenido oportunidad de conocer aportes importantes, entre los que destacamos los del Rvdo. Bernardino Llorca SJ (1936) y del inglés A. S. Tuberville (1948). Pero fue más recientemente, en la España "post-franquista", entusiasmada –y a veces de manera casi masoquista– por "sacar a luz" "viejas heridas" –y

embebida en la temática moderna de la tolerancia de los derechos humanos–, cuando resurgió el interés por esta temática. Cabe en ello un papel destacado al historiador J. A. Escudero, quien en la segunda década de los setenta y los ochenta, a través del Instituto de Historia de la Inquisición que él mismo creó y dirigió, llevó adelante importantes estudios sobre la debatida cuestión, tratando de superar el enfrentamiento decimonónico.

A este ciclo pertenecen obras como las del conocido hispanista Henry Kamen –ya clásica (*La Inquisición española***.** 1965, reeditado actualizado en 2000)– los más recientes de Bartolomé Bennassar (*Inquisición española. Poder político y social***.** 1984), de Jaime Contreras (*Historia de la Inquisición española*. 1997) y el apenas publicado (2002) de Joseph Pérez (*Breve historia de la Inquisición en España*), que se agregan a una cantidad de estudios particulares, basados en fuentes como el análisis del propio García Cárcel –catedrático de Historia Moderna de la Universidad Autónoma de Barcelona– sobre *Herejía y sociedad en el siglo XVI* (en Valencia), que completa su *Orígenes de la Inquisición española*. Asimismo, la co-autora y discípula Doris Moreno Martínez –hoy vinculada a la UNED– ha publicado *A través del espejo. El tribunal de la Inquisición en Barcelona en el siglo XVI*.

La circunstancia de que los autores introduzcan su libro –logrado gracias a un apoyo económico del Ministerio de Educación y Cultura de España– recalcando la petición de perdón –el *mea culpa*– del papa Juan Pablo II "por los errores cometidos por la Iglesia a lo largo de los 2000 años de nacimiento cristiano", señalando una cantidad de *topos* reiterados que el documento no detalla, genera la suspicacia de algún prejuicio por parte de los mismos.

Por otro lado, resultan sumamente importantes algunas aseveraciones de los autores que permiten, en parte, ubicar el problema en sus verdaderos términos (y contexto), acentuando la importancia de los aportes del simposio celebrado en Roma en octubre de 1998 por la Comisión Teológico-histórica del Jubileo del 2000.

En primer lugar, debe rescatarse como históricamente comprobado que el tribunal inquisistorial (el Santo Oficio) fue constituido por la Iglesia en el siglo doce (1184), con motivo de las consecuencias de la cruzada contra los albigenses (véase el clásico: Maisonneuve. *Etudes sur les origines de l´inquisition*. Vrin, 1960 y el interesante cap. III del más reciente estudio de Elena Brambilla. *Alle origine del Sant´Ufizzio* (Il Mulino, 2000), con importantes notas bibliográficas.

De no menor importancia resulta la observación de que "la Inquisición fue un tribunal de naturaleza plenamente eclesiástica, con tres formas de organización distintas en España, Italia y Portugal" (p. 17). Esta afirmación requiere indefectiblemente un conocimiento adecuado del derecho canónico, más que de la "política" de la Santa Sede.

La mayoría de la documentación y de los estudios empleados por los autores se refieren a España –donde fuera instituida recién en 1480 a pedido de los Reyes Católicos–, cuyas características –por la relación peculiar Papado-Estado (especialmente Castilla-Aragón)–, como es sabido, son extremadamente particulares.

García Cárcel y Moreno Martínez acentúan que "no es sólo reivindicar la legitimidad de la verdad científica más allá de las opiniones subjetivas y parciales, sino el de la hipotética confrontación entre la verdad científica y la verdad teológica" (p. 17) que los autores presuponen contrapuesta o enfrentada. Más adelante precisan que su objetivo ha sido "romper justamente la ficción de la banalización o la asunción frívola de la Inquisición, para recordar algunas de las <anormalidades> que caracterizaron y fracturaron la sociedad española, para reescribir una pequeña historia crítica de la Inquisición elaborada sin resentimientos, ni morbo, ni sectarismos, pero con fiel memoria –racional y sentimental– de las víctimas de aquella institución llamada Inquisición o Santo Oficio" (p. 21). Si lo lograron, justifica la "inquisición" del lector y será la conclusión que sacará cada uno de este importante aporte.

A esta altura parece conveniente interrogarse por qué abordamos un tema "religioso" en una revista de derecho y de ciencias políticas. Ello obedece, más allá del interés específico de la cuestión, a la gran importancia que esta institución tuvo –como se ha demostrado últimamente en otras investigaciones serias– como base importante del derecho procesal moderno, como lo analizan los propios autores en la segunda parte del libro.

Esta obra está armada fundamentalmente sobre tres partes: "la dinámica histórica", "la estructura" y "herejías y herejes". En la primera, García Cárcel y Moreno Martínez se preocupan por rescatar los orígenes de la institución, especialmente en su área española, acentuando los aspectos estrictamente eclesiásticos, diferenciándolos de los propiamente políticos. El enfoque histórico aporta cantidad de obras publicadas en el siglo diecinueve –apenas derogada la Institución– y especialmente a partir del célebre –ya citado– Juan A.

Llorente, quien –para los autores– "encarna bien las contradicciones de los ilustrados afranceados" (p. 97), más que un exacerbado anticlericalismo.

En la segunda –como dijimos, la de mayor interés para los cultores del derecho– otorga importancia a los aspectos procesales y replantea las cuestiones "tribunalicias". La importante bibliografía no deja de citar los estudios esenciales de E. Gacto (*Aproximación al derecho penal de la Inquisición y Consideraciones sobre el secreto del proceso inquisistorial)*, J.P. Dedieu (L´*Inquisition et le droit. Analyse formelle de la procedure inquisistoriale en cause de foi*) y F. Tomás y Valiente *(El derecho penal en la monarquía absoluta*), como también la obra editada bajo la dirección del ya citado J. A. Escudero (*Perfiles jurídicos de la Inqusición española*).

En la tercera, en cambio, el análisis se orienta hacia las víctimas (judeo-conversos, moriscos, protestantes, visionarias, brujas, sodomitas, masones), remarcando diferentes aspectos de la particularidad de la actitud ante cada una de ellas.

En sus "reflexiones finales" –buena síntesis del desarrollo histórico– los autores rescatan el papel de Fernando de Aragón en su extensión a las posesiones hispánicas, la debilidad de los Papas de la época que facilitaron el control –y uso– por la Corona, la oportunidad del luteranismo para justificar su continuidad, que la hace más represiva a partir de 1559, en que ya es "no sólo tribunal de la fe. También, tribunal de las costumbres, controlador de la opinión pública, vigilante celoso de la vida privada, de las relaciones familiares, observador implacable de la cotidianidad, de la sociedad cristiano-vieja" (p. 344).

Ya no se trata –según los autores– de asegurar la identidad nacional a costa de judíos y moriscos; "estamos ante una Inquisición-policía eclesiástica destinada a ejercer de aparato represor cuando las estrategias persuasivas de la Iglesia no surgen efecto" (p. 345). Su persistencia –agregan– fue tenaz (1808, 1834, nuevamente 1868). García Cárcel y Moreno Martínez añaden "Una vez muerta la Inquisición-institución se desarrolla la Inquisición-símbolo o bandera ideológica que sirve de ejercicio definitorio del pensamiento conservador y del pensamiento liberal" (p, 346/7). ¡Es la época del Romanticismo!

A manera de conclusión los autores no vacilan en "adjetivar" afirmando que "la mixtificación católico-ciudadano o fiel-súbdito es inherente a la Inquisición y raíz de todos los problemas, como hemos visto

a lo largo de este libro" (p. 360), completando éticamente: "Matar a un hombre por una idea no es afirmar una idea, no es defender una doctrina...es simplemente matar a un hombre..." (p. 365).

Una amplia e importante bibliografía, orientada en su mayoría al caso español, completa este libro, cuya lectura cuidadosa y análisis "científico" –como señaláramos previamente– permitirán a cada lector actual elaborar su juicio histórico y crítico, que no necesariamente serán coincidentes.

FLORENCIO HUBEÑÁK