

**REFORMA PREVISIONAL EN ARGENTINA: IDEOLOGIA O CAMBIO DE  
MODELO DE ACUMULACION?**

IV JORNADAS DE SOCIOLOGIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA  
PLATA- 23, 24 y 25 de Noviembre de 2005

***Autora: LIC . SARA LIDIA SMOISMAN***

Email: [SARALID@UB.EDU.AR](mailto:SARALID@UB.EDU.AR) Santos Dumont 2412 Piso 8 Dto. "E" – (1426) Capital

CICLO BASICO COMUN – UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CATEDRA: INTRODUCCION AL CONOCIMIENTO DE LA SOCIEDAD Y EL

ESTADO – CATEDRA ELINA MECLE

Buenos Aires, 22 de Noviembre de 2005

## INTRODUCCION

La reforma previsional implementada en Argentina en 1994 va a sostener que el objetivo central del nuevo sistema es garantizar el mayor rendimiento de los ahorros individuales y al mismo tiempo, posibilitar el crecimiento económico; en un círculo virtuoso ahorro-crecimiento-mejores salarios-mayores beneficios. Según Lo Vuolo y Goldberg (2002) “... El principio fundamental del paradigma que vende a Nueva Ortodoxia Previsional (NOP) es que no debe utilizarse la política macroeconómica a los fines sociales y redistributivos.”

Transcurridos ya once años desde la implementación de este nuevo sistema, el supuesto círculo virtuoso no sólo no se ha demostrado en la realidad, sino que por el contrario, el panorama hacia el futuro es absolutamente incierto. Un reciente estudio de la Secretaría de la Seguridad Social y la oficina OIT en Argentina, ha señalado para el período 2005-2050 no sólo una continua reducción de los beneficios en términos reales, sino también de la población con acceso a la cobertura previsional (Diario Clarín, Agosto 14 de 2005).

La evidencia de esta situación nos permite inferir como hipótesis de trabajo, que esta reforma no fue inspirada sólo por una ideología neoliberal, sino que tanto la historia previa de nuestra legislación previsional como la actual, han estado vinculadas con los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizaron a los diferentes modos de desarrollo a lo largo de nuestra historia económica. Desde esta perspectiva, entendemos que el modelo industrializador por sustitución de importaciones que tiene sus inicios alrededor del año 1930, va a configurar una sociedad con altos niveles de empleo y de seguridad social en relación al mismo, en estrecha vinculación con la demanda interna de bienes producidos en nuestro país. Por el contrario, hacia mediados de los años 70 nuestra economía comienza a transitar hacia un modelo “antiindustrializador” con prioridad en la exportación de productos

primarios y manufacturas de ese origen, y al mismo tiempo, con mayor incidencia de actividades terciarias, especialmente financieras. Hacia mediados de los años 90 el modelo neoliberal ejecutado por la gestión menemista continúa en esta línea, dejando como resultado un alto nivel de desempleo y subempleo como asimismo un notable aumento de la informalidad laboral. Entendemos que una sociedad con poca capacidad de consumo y alto nivel de fragmentación y desigualdad social, es la contracara de un modelo de crecimiento económico que no está vinculado a la demanda interna, como sí lo había sido el régimen de acumulación anterior. Enmarcamos nuestro análisis en la Teoría de la Regulación (Neffa, 1998), donde se sostiene: “... Los mecanismos y regularidades económicas que permiten la formación, apropiación y utilización de los excedentes, son los que aseguran en el largo plazo la adecuación relativa del dinamismo de la producción y del consumo y dan lugar a un régimen específico de acumulación de capital”. Este a su vez, se define como “un esquema o modelo de crecimiento de una economía nacional en una época dada, y asigna importancia por igual a las condiciones de producción – productividad, rentabilidad, salarios, y a las condiciones de venta – o sea de realización – de las mercancías”. Entre las formas institucionales (regularidades) que menciona esta teoría se encuentran en primer lugar, el rol del Estado en cuanto a su capacidad de imposición normativa, y las relaciones salariales. En estas dimensiones se centrará nuestra investigación, con la finalidad de comprender la relación entre haberes jubilatorios y nivel de empleo y salarios, en los distintos regímenes de acumulación.

### **MASIFICACION Y CRISIS DEL SISTEMA (1944-1967)**

Hasta la década de 1940 no podemos hablar de uniformidad de la cobertura previsional pues la misma sólo incluía a funcionarios públicos y reducidos grupos de obreros y empleados de los servicios públicos. Asimismo según Fedman y col. (1986) hasta estos años los regímenes jubilatorios se definían como de capitalización, es decir, “conforman un capital de garantía formado con los aportes y contribuciones en cuentas individuales que, al momento del cese de actividad y sobre la base de cálculos actuariales, se recuperaba en los haberes percibidos en carácter de jubilación.” .

A partir de la gestión peronista, se impone un nuevo paradigma en la previsión social, se abandona la idea del seguro privado de las décadas anteriores y comienza a hablarse de previsión como un seguro colectivo, es decir, basado en el principio de redistribución. Esto implica que además de los aportes realizados por cada trabajador, entran a considerarse otras variables para la determinación del haber jubilatorio, como la inflación y el nivelamiento de los haberes más rezagados. La Ley 14370 del año 1954 establece que el haber se debería calcular en base a una escala,” con absoluta independencia de la suma total de los aportes realizados”.

El nivel de afiliación al sistema pasó de 397.000 personas en 1939, ascendiendo a más de 2 millones de personas diez años más tarde. Desde 1949 hasta 1954, la afiliación aumentó un 30%, mientras que el número de beneficiarios aumentó un 42% (Neffa, 1998)

Según Neffa (1998)”desde 1943 y hasta 1952, la economía experimentó un crecimiento sostenido bajo el impulso del Estado como planificador, promotor de la industrialización, redistribuidor de rentas y productor directo. Dicho crecimiento fue estimulado por la

demanda interna de bienes de consumo durables y no durables, fundamentalmente alimentos, bebidas, textiles y confección, cuero y calzado; además de aparatos eléctricos, maquinarias y algunos derivados del petróleo. Esa política industrial daba prioridad a los productos definidos como de “interés para el desarrollo nacional”, reservando el mercado interno a las pequeñas y medianas empresas de capital nacional, como a las empresas extranjeras ya radicadas”. La protección y promoción de estas industrias se implementó mediante el Decreto No. 14630 de 1944 que tuvo vigencia aún después de la caída del gobierno peronista. Los beneficios otorgados consistían en el incremento de los aranceles de importación de ciertos productos, otorgamiento de subsidios directos, liberalización en los recargos de importación de insumos y bienes de capital y otorgamiento de facilidades para la compra de divisas y restricciones para el ingreso de tecnología intensiva en el uso de mano de obra poco o semi-calificada. Todas estas disposiciones provocaron un aumento del nivel de empleo y elevaron las tasas de salarios, estimulando al mismo tiempo el proceso de inmigración interna e internacional de países vecinos. El Censo Industrial de 1947 registró 84.895 establecimientos que daban empleo a 899.000 obreros y 124.000 empleados, lo que significaba la duplicación de ambas variables con respecto al Censo Industrial de 1935. El incremento de los niveles de consumo se debió al aumento de los salarios directos e indirectos, y puede explicarse en parte por la existencia de una renta agraria considerable que se redistribuía al sistema productivo vía intervención del Estado (IAPI).

Sin embargo, desde 1953 se va limitando la acción del Estado como promotor de proceso de industrialización, en parte explicable por el estancamiento de la producción agropecuaria exportable, el crecimiento de la demanda interna de esos bienes y la reducción de los saldos exportables, que dificultan los mecanismos de reproducción del modelo de acumulación, a través de la intervención del Estado.

El régimen de acumulación “extensivo” de crecimiento “hacia dentro” culminaría según Neffa (1998) hacia 1953, a partir del cual se iniciaría la transición hacia el régimen de acumulación “intensivo” dirigido al mercado interno, continuando el proceso de sustitución de importaciones, hasta el año 1989 en que terminaría la última fase del modelo ISI. Al mismo tiempo, este último año sería el inicio de un nuevo régimen de acumulación “intensivo” en un contexto de globalización.

#### - PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DESDE 1958

Durante el gobierno de A. Frondizi y como parte de acuerdo del radicalismo con los principales sindicatos, se dictó la Ley 14499 en 1958 que establecía un haber previsual equivalente al 82% móvil del salario en actividad. Se mantiene el principio de “pacto inter-generacional” y el paradigma de que la jubilación debía constituir una prolongación de la capacidad adquisitiva del trabajador en su vida activa. Sin embargo, los especialistas Feldman, Goldberg e Isuani (1986) señalan que mientras la Ley 14370 de 1954 da lugar a que los trabajadores con salarios más bajos cobren proporcionalmente haberes jubilatorios más altos (dado el mecanismo de determinación de los haberes), la ley 14499 suprime esa posibilidad y fija otra modalidad para la determinación del haber, donde los mismos se van a corresponder con los ingresos alcanzados en la vida laboral. De tal manera que mientras en el primer caso (ley 14370) el criterio de determinación del haber es de tipo redistributivo y progresivo, en el segundo caso (ley 14499) se trata de comprimir los egresos de manera de aliviar posibles déficit del sistema. Esto está en relación con la tendencia declinante del superavit a moneda corriente desde 1958, alcanzando el déficit una década después. Según los autores mencionados “la evolución del sistema tuvo dos etapas: en la primera con gran

afluencia de aportantes y bajo número de beneficiarios, se generan fuertes excedentes. En la segunda, denominada de maduración del sistema, los aportantes crecen a mismo ritmo que la PEA y el número de beneficiarios se expande aceleradamente. Generalmente, los excesos obtenidos en la primera etapa, se consumen en la segunda.

### **REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DESDE 1967**

Bajo el gobierno de Frondizi, ya estaba claro que el sistema presentaba serias falencias en su financiamiento, debido a varias causas: inflación, evasión, incremento de los haberes con independencia de los ingresos del sistema y retiro prematuro de un porcentaje importante de trabajadores activos, sobrecargando las erogaciones del sistema previsional y al mismo tiempo, restando ingresos en proporción a los jubilados jóvenes que podían continuar trabajando y no hacían aportes previsionales. Hacia 1967 el gobierno militar impone una reforma (Ley 17575) con el objetivo de combatir la evasión, unificar el sistema, eliminar la presencia sindical en la administración de las Cajas, homogeneizar beneficios y requisitos para obtenerlos, a fin de que todos los trabajadores tuvieran acceso a beneficios equivalentes. A esos fines se estatizó el sistema, se disolvió el Instituto Nacional de Previsión y se crea la Secretaría de Seguridad Social, cuyas atribuciones eran similares a las del ex Fondo Compensador de Inversiones, es decir, compensaba las cajas deficitarias (de los empleados públicos) con las superavitarias (comercio e industria) Las trece Cajas existentes hasta el momento son reagrupadas en otras tres: Autónomos, Trabajadores del Estado y la Caja de la Industria, quedando la Dirección de cada una de ellas en manos de un Director General designado por el Poder Ejecutivo. La reforma culmina con la promulgación de dos leyes, la 18037 y la 18038 que resumen todas las nuevas

disposiciones para los trabajadores dependientes y autónomos, respectivamente. La ley 18037 establece el haber previsional móvil equivalente al 70% del salario en actividad, manteniendo el carácter sustitutivo del salario activo. En el caso de los autónomos, se establece el carácter “subsidiario” de las prestaciones, ya que se consideraba un complemento de otros ingresos. En ambos casos, se aumentan las edades mínimas para trabajadores en relación de dependencia y autónomos, a 60 y 65 años para los hombres y a 55 y 62 para las mujeres respectivamente, con el objetivo de disminuir la carga de los egresos y mantener el equilibrio del sistema. Se debían acreditar treinta años de servicios computables, de los cuales quince (para los dependientes) y diez (para los autónomos) deberían ser con aportes. Se inicia un proceso de uniformización de los aportes y contribuciones, que culminó en 1973 con el aporte del 5% a cargo del empleado y 15% a cargo del empleador. También hay cambios importantes en la determinación del haber. Hasta ese momento según lo establecía la Ley 14499 de 1958, el haber debería ser el 82% móvil del salario en actividad. En la nueva legislación, la determinación de los haberes se basaba en las remuneraciones actualizadas anualmente mediante índices establecidos por el Poder Ejecutivo, correspondientes a los tres años calendarios más favorables – continuos o discontinuos – de los últimos diez años de trabajo. Fijado el promedio de esas remuneraciones, se otorgaría en concepto de jubilación ordinaria o por invalidez, el 70% de dicho promedio más una bonificación del 1% por cada año de servicio que excediera de treinta. En cuanto a la movilidad del haber, la misma se efectuaría mediante la aplicación de un coeficiente que anualmente fijaba el Poder Ejecutivo, de acuerdo con las variaciones del nivel general de las remuneraciones, con lo cual se aseguraba al sector pasivo un incremento de haberes similar al obtenido por los trabajadores en actividad.



Hacia fines de la década de 1950, la economía argentina comienza a abrirse a las inversiones extranjeras procedentes de empresas transnacionales norteamericanas y europeas, y también a los organismos financieros internacionales; a fin de implantar grandes empresas con alta composición orgánica del capital, cuya producción estaba destinada al mercado interno. Neffa (1998) caracteriza el período 1953-76 como "la tercera etapa de la ISI, un régimen de acumulación parcialmente intensivo hacia el mercado interno pero sin consumo masivo."

En dicho período predominó el trabajo estable a tiempo completo, con contratos de duración indeterminada, con salarios determinados por convenios colectivos de trabajo, ajustables en función de la inflación y la productividad. Sin embargo según Neffa "las tasas de crecimiento global de la productividad aparente del trabajo son bajas y el ajuste de los salarios según la inflación se hace con mucho retraso y sin compensarla por completo" Por otra parte, los Convenios Colectivos no se celebraban regularmente durante las intervenciones militares, razón por la cual los salarios solían quedar desactualizados.

Además hay cambios en la división social y técnica del trabajo y se establece una mayor jerarquización entre calificaciones de puestos, de la mano de las transformaciones introducidas por las empresas transnacionales (procesos tayloristas y fordistas). En los puestos de menor calificación los salarios reales se deterioraron en el conjunto de la economía, se presenta una mayor heterogeneidad en función de la productividad y de las fuerzas sociales, teniendo en cuenta la irregular vigencia de la libertad sindical en el marco de los gobiernos militares del período. En 1963 se promulga la Ley de Salario Mínimo, Vital y Móvil y en todo el período constitucional hasta 1966, los salarios se indexaron teniendo en cuenta la inflación pasada, pero el ajuste se hacía con varios meses de atraso y sólo tenían lugar cuando el índice oficial del incremento de la inflación superaba un

porcentaje mínimo. Después del golpe militar de 1966, las decisiones en este aspecto fueron adoptadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de manera más espaciada, acentuando el deterioro del salario real.

En 1975 y en el marco del Programa de Seguridad Social suscripto entre el gobierno peronista, la CGT y la CGE , se promulgó la Ley 21118 que autorizaba la jubilación automática con la mera declaración jurada de haber cumplido 30 años de servicio, la jubilación anticipada para la mujer de 45 años de edad y 20 de servicios, la jubilación ordinaria reducida para quienes quedaran cesantes, con 90% de la edad y los años de servicio requeridos para la jubilación ordinaria. El haber mínimo no podía ser inferior al salario mínimo y el haber de jubilación ordinaria se fijó en el 70% de cargo ocupado al cese de actividad. Al mismo tiempo, se elevan los aportes de los asalariados hasta un 11% compensando esta diferencia con aumentos en las remuneraciones. También por el Decreto 796/75 se hace efectiva la cobertura previsional de alrededor de 600.000 trabajadores rurales que se incorporan al sistema. Estas medidas aumentaron el perjuicio financiero del sistema, que explica la derogación de la ley 21118 en el año 1976, durante el gobierno militar.

### **ADMINISTRACION DE LA CRISIS FINANCIERA DESDE 1978**

Hacia fines de 1970 la ley 18744 dispuso el rescate de los bonos del Tesoro propiedad de las Cajas Nacionales de Previsión y se crea la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, con atribuciones de centralizar el cobro de todos los ingresos previsionales, atribuciones que fueron quitadas a las Cajas.

Durante 1981 y debido a la autonomía que gozaba la Secretaría de Seguridad Social, se incrementaron los haberes provisionales, cuando en ese año los salarios permanecieron congelados. Según Feldman, Goldberg e Isuani (1986) “desde 1975 a 1983 los beneficiarios del sistema de jubilación aumentaron un 55%. El total del gasto del sistema llegó a representar en 1981 el 7% del PBI a precios de mercado. Los flujos de fondos controlados por el Sistema Nacional de Previsión llegaron a ser en este período, una de las mayores transferencias financieras – si no la mayor – bajo el arbitrio de una única autoridad administrativa”. Al mismo tiempo, se introdujeron innovaciones en las leyes 18037 y 18038 que se tradujeron en el arbitrio de la Secretaría de Seguridad Social, a elevar los salarios mínimos de acuerdo con los ingresos del sistema previsional y en consonancia con las orientaciones de la política económica del gobierno. Esto se tradujo en la concentración de haberes en los niveles mínimos, a lo largo de este período. La Ley 22293 de 1980 elimina la contribución de los empleadores y se la reemplaza por un monto equivalente extraído de los impuestos coparticipados (especialmente el IVA). A pesar de una importante masa de dinero en el sistema, desde comienzos de 1981 hasta la mitad de 1982 el haber medio de las prestaciones se deteriora, repunta hasta 1984 pero vuelve a caer hacia mediados de dicho año, donde el 79% de las prestaciones se concentraba en la categoría de haber mínimo, con distinto nivel de incidencia en cada una de las cajas. La Caja de Autónomos tenía el 95% de beneficiarios en el haber mínimo, en la Caja de Industria y Comercio aumentó de 60% a 80% y en la Caja de Estado y Servicios Públicos, aumenta de un 25% a 52%. En este período, la ley establecía que los haberes se deberían actualizar en función del incremento de los salarios, con un retraso de dos meses y siempre que dicho incremento, hubiera superado el 10%. Es fundamental en este caso la tasa de inflación y la autonomía de la Secretaría de Seguridad Social para la determinación de los haberes mínimos. Hacia

1983, la caída de la relación entre el monto del haber y del salario promedio, contribuye a la estabilización financiera del sistema. Es decir que el equilibrio financiero del sistema depende de la relación entre los ingresos medios de los trabajadores y el haber previsional medio.

En Setiembre de 1984 por ley 23081 se reestablecieron en parte las contribuciones patronales, llevándolas al 7.5% de la nómina salarial, y se reduce el aporte del tesoro (IVA). En 1985 por ley 23270 se destinaron al régimen jubilatorio, 3 de los 12 puntos que aportaba a las Cajas de Asignaciones Familiares el sector patronal. También por Ley 23288 las Cajas de Asignaciones transfirieron al Fondo Nacional de Reserva de Jubilaciones y Pensiones, el 25% de los fondos invertidos a plazo fijo y sus intereses devengados al 31 de Octubre de ese año, para ser aplicados al pago de las prestaciones del sistema. Al mismo tiempo el Decreto 2196 de 1986 eleva al 12.5% las contribuciones patronales a las cajas de los trabajadores dependientes, y al 21% los aportes mensuales de los autónomos, reduciendo nuevamente la participación vía IVA La Ley 23549 asignó gravámenes específicos a los sistemas previsionales sobre el consumo de combustibles livianos y pesados, gas y teléfonos, en Julio de 1988 (Ley 23568) se elimina la contribución del sistema previsional al PAMI, y modifica los aportes y contribuciones de la siguiente manera: 10% de los asalariados y 11% de los empleadores sobre la nómina salarial, para el PAMI sólo un 3% del salario y un 2% de los empleadores. Pero esto fracasó por la falta de cumplimiento de los aportes de parte de YPF y ENTEL, durante los años 1988 y 1989. El alto nivel de inflación de esos años daba lugar a que en la realidad, el alcance de la Ley que establecía un haber jubilatorio entre el 70 y el 82% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas, correspondientes a los tres mejores años dentro de los últimos

diez de aportes, no se pudiera cumplir. Esto da lugar a gran cantidad de juicios por ilegalidad en el cálculo de los haberes y a fines de 1986 el gobierno radical declara el estado de emergencia previsional, por el cual se suspendía el método legalmente establecido para el cálculo del haber y se fijaba en su lugar otro, calculado en base al haber mínimo, más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el beneficio inicial. En Mayo de 1988 se deroga la Emergencia Previsional, retornándose al método de cálculo del haber original, y se establece un nuevo régimen para la ejecución de sentencias.

En relación al mercado de trabajo desde el golpe de 1976 que se impone instalar el disciplinamiento laboral, la desocupación abierta era baja porque creció el porcentaje de trabajadores desalentados, aumentó el trabajo por cuenta propia y la precarización del empleo. Como resultado de la política “anti-industrial” – sostiene Neffa – crece el empleo en el sector terciario, pero cae rápidamente en el conjunto del sector industrial y al mismo tiempo, la producción industrial. En términos contables, esta situación aumentó la productividad como consecuencia de la incorporación de bienes de capital importados, de la introducción de procesos de racionalización en los procesos productivos que liberaron mano de obra y de una mayor disciplina industrial. En palabras de Neffa:”Esta drástica reducción de la demanda efectiva y sus cambios, contrajeron el mercado interno solvente de bienes de consumo final y la participación de los asalariados en la distribución del ingreso final., con lo cual se redujo su papel en el mercado interno, desalentado la producción industrial nacional de bienes de consumo durables. La represión y violencia sistemáticas respecto de las asociaciones profesionales de trabajadores y sus dirigentes, fueron los medios utilizados por la Junta Militar para reducir o eliminar las resistencias sociales a esa sustancial disminución de los ingresos de los asalariados.”

En cuanto al régimen de acumulación de este período iniciado en 1976, es evidente que el excedente económico disminuyó, y se redistribuyó en detrimento de los asalariados, quitando dinamismo a la demanda de bienes de consumo, y por la misma vía a la de bienes de capital y bienes intermedios. La inflación fue alimentada por la especulación financiera y movimientos de capitales que afectaron la paridad cambiaria, y constituyó el mecanismo redistributivo compensatorio para incrementar las tasas de ganancia, aunque con un alto costo social. Las empresas más exitosas resultaron ser la siderurgia, la celulosa y la pasta de papel, los productos y sustancias químicas derivadas del petróleo, el cemento, los aceites y grasas vegetales, que pasan a convertirse en los productos líderes en materia de exportaciones. “Hacia fines de la década de los ochenta, era evidente que se había llegado a un límite del desarrollo del régimen de acumulación y del modo de regulación vigente. El estancamiento del PBI, el peso de la deuda externa (nacionalizada hacia 1981), la hiperinflación, el elevado nivel del desempleo y del subempleo, la creciente pobreza extrema y la exclusión social habían desatado la conflictividad social y cuestionaron la legitimidad social ante una nueva crisis de hegemonía.” (Neffa, 1998)

### **HACIA UNA REFORMA RADICAL**

Durante 1990 se produjeron otros cambios de importancia en los recursos destinados al régimen jubilatorio: el decreto 1757 redujo la alícuota del impuesto a los combustibles en alrededor de un 15%, la privatización de ENTEL implicó la supresión del impuesto a los pulsos telefónicos vigente hasta ese momento y el decreto 2722/90 modifica nuevamente el aporte del impuesto a los combustibles. En Marzo de 1991 se suprimió el porcentaje sobre la facturación de gas y se incorporó el impuesto al movimiento de divisas que grava en un 6

por mil a las instituciones autorizadas, y en un 4 por mil a los movimientos vinculados al comercio exterior. En el mismo año se aumentan las contribuciones patronales al 16% . A partir de estas leyes, el Régimen Nacional de Previsión Social contará con los siguientes aportes: 1 – el 11% del IVA, 2 – un nuevo impuesto de emergencia consistente en una alícuota del 1% sobre el valor total de los bienes personales y 3 – el 30% de los recursos brutos que se obtuvieran de las privatizaciones. En Setiembre de 1991 por Decreto 2016 se elevan de 15 a 20 años el mínimo de servicio con aportes requeridos para acceder a la jubilación, tanto para los trabajadores en relación de dependencia, como para los autónomos. M. Jáuregui (1994) sostiene : “en un régimen de reparto autofinanciado, los ingresos del sistema previsional son función del número de cotizantes al sistema, el ingreso medio de los cotizantes y la alícuota de aporte. Los egresos son función del número de beneficiarios, del nivel del haber medio y de los gastos administrativos para el funcionamiento del sistema. Es claro que el desequilibrio financiero del sistema está relacionado con la caída sostenida del salario y la reducción del mercado formal de trabajo que registra la economía argentina desde inicios de los años 80. Ante la insuficiencia de recursos genuinos, el gobierno debió recurrir a recursos exógenos como impuestos o aportes directos de la Tesorería, es decir, combina el modelo contributivo y el impositivo como fuentes de ingreso del sistema”.

Por Decreto 2284 de 1991 se disuelve el Instituto Nacional de Previsión Social y se crea el Sistema Unico de Seguridad Social (SUSS)- dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Al mismo tiempo, los aportes y contribuciones con destino al Régimen Nacional de Previsión Social pasan a formar parte de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), cuya percepción y fiscalización quedarán a cargo del SUSS. En lo institucional-financiero, desde 1990 el Banco Central va a transferir los fondos

directamente al sistema previsional en forma diaria para ir cubriendo los retrasos en el ingresos de fondos, pero a fin de cada mes la cuenta debía estar saldada. Es decir que el BCRA ya no financia indefinidamente al sistema como desde 1977, sino que prima el criterio de caja. Los bancos privados, al mismo tiempo, establecerán fechas de pago a los jubilados de acuerdo a las fechas de los depósitos por aportes.

Finalmente, en el mes de Octubre de 1993 se sanciona la Ley 24241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) cuyas principales características son, según R. Lo Vuolo y L. Goldberg,( 2002):

1 – los trabajadores pueden optar entre un nuevo Régimen Previsional Público (RP) financiado por el sistema de reparto y un nuevo Régimen de Capitalización (RC) mixto.

2 – el haber previsional se compone de: a) si opta por el Régimen Previsional Público, una Prestación Básica Universal (PBU), una Prestación Complementaria (PC) y una prestación adicional por permanencia (PAP); b) si opta por el Régimen de Capitalización, una PBU, una PC y el haber por capitalización.

3 – la edad de jubilación es de 65 años para los hombres y 60 para mujeres, con 30 años de aportes regulares mínimos.

4 – el pago de la PBU, PC y PAP están a cargo del Estado (financiado por contribuciones y rentas generales) mientras que el del HC está a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) o de las compañías de seguro de retiro (CSR), dependiendo de la opción del beneficiario por un retiro programado o de renta vitalicia.

Esto significa que el Estado deja de percibir los aportes y contribuciones que pasan a las AFJP y al mismo tiempo, se hace cargo de garantizar un porcentaje significativo de los haberes del sistema. El resultado es obviamente, una enorme carga fiscal sobre el presupuesto público que sin duda, afectará negativamente a los futuros jubilados, cualquiera fuere la opción que hubieren elegido.



Esta situación se agrava a partir de 1995, cuando se firman acuerdos bilaterales entre el gobierno nacional y algunas provincias, por las cuales se incorporan al SIJP algunas Cajas Provinciales que cubren a los empleados públicos. Como estas cajas pagan beneficios superiores al promedio nacional y al mismo tiempo tienen una baja tasa de sostenimiento del sistema, su incorporación a la administración nacional agrava notablemente la situación fiscal.

### REFORMAS A LA REFORMA

1 - En el mes de Marzo de 1995 se promulga la Ley 24463 (Ley de Solidaridad Previsional) donde se establece que el Estado sólo garantizaría el otorgamiento y pago de los haberes “hasta el monto de los créditos presupuestarios”. Al mismo tiempo, esta ley elimina la movilidad de haberes atadas al AMPO: los aportes de los afiliados siguen ajustándose por esta medida, pero no los beneficios.

2 – El incremento del 30% en el aporte de los autónomos establecido por la Ley 24241 implicó que aquellos de ingresos más bajos, fueran prácticamente eliminados del sistema.

3 - Por Decreto No.833/97 se elimina definitivamente el AMPO y se reemplaza por una nueva unidad de referencia llamada MOPRE, para calcular la movilidad de los haberes del sistema de reparto y para el aporte de los trabajadores autónomos. Este indicador se establece discrecionalmente por la autoridad política de turno.

4 – La Ley 25239 de 1999 establece tope máximos para las contribuciones patronales a la seguridad social, y una reducción porcentual sobre los beneficios superiores a \$ 3.000.-

5 – La ley 25250 del año 2000 aplica una nueva reducción a las contribuciones patronales a la seguridad social, sujeta a la contratación de nuevos trabajadores. Además, si los nuevos contratados son jóvenes o mujeres, la reducción es mayor.

6 – En noviembre del año 2000 la Ley de Emergencia Económico-Financiera No. 25344 faculta a modificar las erogaciones del Estado en general. En el ámbito previsional, vuelve a establecer pautas para la consolidación de deudas provisionales a través de la emisión de bonos provisionales y también suspende los juicios.

7 – En Diciembre de 2000 el Decreto de Necesidad y Urgencia No. 1306/00 suprime la PBU y la reemplaza por una prestación Suplementaria que deberá garantizar un haber mínimo de \$ 300.- a todos los afiliados mayores de 65 años, aunque éstos no hubieren cumplido con el número mínimo de años de aporte al sistema.

8 – En Noviembre de 2001 frente a la crisis financiera y del sector externo, se dictó el Decreto 1387/01 por el cual: 1 – aumentó el límite impuesto a la participación del crédito público en los fondos de pensiones de las AFJP, permitiendo que dicha participación alcance al 100%., 2 – se dispuso la reducción a 5% de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia afiliados al sistema de capitalización, con la finalidad de incrementar la demanda interna.

Según Neffa (1998) Desde los 90, “el gobierno procuró la adopción de medidas para modificar ciertas formas institucionales, específicamente la relación salarial y las relaciones del trabajo. Se trata de varias normas en materia de empleo: mecanismos no indexatorios para el ajuste de las remuneraciones; modificación de las instituciones del derecho individual y colectivo de trabajo que protegían la estabilidad en el empleo; reducción del monto de indemnizaciones y de los costos por litigios en accidentes de trabajo, la reforma a la Ley de Quiebras, que permite acelerar el traspaso de capital de capital de las empresas en concurso preventivo a nuevos accionistas (preferentemente los acreedores), sin pagar antes los salarios adeudados, etc.” Además se desreguló el mercado de trabajo ampliando el ámbito de acción de las empresas de trabajo temporario; la mediación conciliatoria como instancia previa al juicio laboral( para acortar el tiempo del litigio, reducir los costos de honorarios profesionales) y condicionar el aumento de los salarios al incremento de la productividad. En términos globales, entre 1985 y 1995 se perdieron aproximadamente el 18% de los empleos en la industria . entre 1991 y 1997 en promedio anual, la tasa de desocupación pasó de 6.5% a 14.9%, es decir que en sólo 6 años se pasó de 700.000 personas desocupadas, a aproximadamente 2.000.000, a pesar de que este proceso se dio conjuntamente con una fuerte expansión del PBI en términos globales.

En cuanto al régimen de acumulación, Neffa sostiene: “Se abandonó – creemos que definitivamente – el tradicional modelo de industrialización sustitutiva (ISI) amparado en la

protección aduanera y que contaba con el apoyo estatal; con la apertura se promueve en su lugar la importación de bienes de consumo de todo tipo y de producción, que compiten favorablemente en precios, diseño y calidad con la producción nacional. ....”La privatización de casi la totalidad de las empresas públicas nacionales , unida a la disminución de la talla del Estado y a su comportamiento contrario a la planificación y a la intervención directa del poder público, devolvió a las fuerzas del mercado el poder de arbitrar para asignar los recursos en términos de precios y cantidades en función de la demanda solvente”.

Para finalizar, en el marco de este nuevo régimen de acumulación, se ha reemplazado el criterio de solidaridad intergeneracional que caracterizaba al sistema hasta 1994, para regirse por una lógica de acumulación individual administrada por el sector privado. A pesar de las promesas de eficiencia y equidad que proporcionaría esta reforma, no existe ninguna evidencia de que efectivamente así esté sucediendo. Según M. Nino (2005) “mientras que en 1988 el 79.1% de la población económicamente activa efectuada aportes, esta proporción se redujo al 45% en 1995 y al 36% en 2003. (SAFJP) Esto supone que en la actualidad, casi dos tercios de la fuerza laboral no está incluida en el sistema previsional, con lo cual no tendrá acceso a un haber al llegar a la edad de retiro....Para 2008 se estima que la proporción de mayores de 65 elegibles para recibir una pensión, se reduzca al 53% lo cual implica que 2 millones de mayores de 65 años queden excluidos del haber jubilatorio para esa fecha.” De los 12 millones de afiliados al SIJP, 10 millones pertenecen al régimen de capitalización, o sea 83%. Sin embargo, en Diciembre de 2004 sólo hicieron efectivo su aporte al sistema 3.5 millones de personas...”. Por otro lado, “entre la transferencia a las AFJP de los aportes previsionales de aquellos trabajadores que optaron por el sistema privado de capitalización y la reducción de las contribuciones patronales con las que fueron beneficiadas algunas empresas, el Estado resignó la recaudación de unos 7.000 millones de pesos anuales, equivalente a casi el 90% del déficit fiscal registrado en el período 1994-2000 y explica en gran arte, la necesidad del endeudamiento del Estado durante estos años. Al mismo tiempo, si se extendiera el límite legal de las AFJP para adquirir deuda pública al 100%, hacia 2013 los fondos previsionales tendrían activos equivalentes a la totalidad de stock de la deuda pública nacional”. (M. Nino, citando al Ministerio de Economía)

Esta situación tiene como contracara, una situación sumamente injusta en cuanto a los mecanismos de regulación, fundamentalmente en relación al mercado de trabajo y salarios Barbeito A. (2005) señala “alrededor de la mitad de la PEA (7.5 millones de personas) carece de ámbito definido de inserción en el ámbito del mercado laboral, circulando por un espacio de inseguridad que define una tendencia estructural declinante, profundizada en el curso de la última década”. Otra circunstancia que agrava esta situación es la tendencia declinante de los salarios: “la media salarial de los noventa es 10% menor que la década anterior y el nivel a Abril de 2005 se ubica un 13% por debajo de los meses previos al estallido de la crisis en 2001. El deterioro salarial es más acentuado para los trabajadores no registrados y los del sector público.(con una caída del 30% en este último período)... La política oficial operó principalmente por decretos de actualización del salario mínimo legal, fijado en \$ 200.- desde 1993. En Julio de 2003 se otorgó un aumento de \$ 50.- y en Enero de 2004 un nuevo aumento de \$ 100.- En Agosto de 2004 se convocó al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, fijándose un nuevo piso legal de \$ 450.- A partir del mes de Julio de 2005, llega a \$ 630.-“ (Barbeito, 2005)

Está claro entonces que la crisis social actual (definida como tal desde el campo popular y algunos intelectuales involucrados en estos temas) no puede entenderse solamente como un desajuste temporario del mercado de trabajo y en correspondencia al mismo, del nivel de vida de los jubilados, sino que ha afectado a las propias bases de sustentación del modo de organización social.

Oszlak y O Donnell (1984) sostienen: “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente las necesidades demandas de sus integrantes. Sólo algunas son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente situados, creen que puede y debe hacerse algo a su respecto están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados.”

La intención de los docentes e investigadores que nos ocupamos de estas temáticas, es contribuir a juntar nuestras voluntades con otros actores sociales para quizás, en un futuro no muy lejano, tengamos presencia suficiente como para instalar estos temas como reales “cuestiones sociales” y puedan ser debatidas en la esfera política.

### **BIBLIOGRAFIA**

BARBEITO A. : “La Seguridad Socio-económica como base para la construcción de un nuevo consenso distributivo en la Argentina” Documento presentado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba, Argentina, Octubre de 2005

BERMUDEZ I.: “ Pronóstico sombrío para las jubilaciones” Diario Clarín, 14 de Agosto de 2005

FELDMAN J., GOLDBERG L. e ISUANI E.: “Maduración y crisis de Sistema Previsional Argentino” – Boletín Informativo Techint No. 240, 1986

LO VUOLO R. y GOLDBERG L.: “Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional” – Cuaderno No. 35 CIEPP, Julio de 2002

NEFFA J.C.: “Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)” Buenos Aires, EUDEBA, 1998

NINO M. : “Algunos puntos clave para entender la situación del sistema de jubilaciones y pensiones argentino” Buenos Aires, Realidad Económica No. 211, Mayo de 2005

OSZLAK O. y O DONNELL G.: “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo No. 1 Caracas, 1984