

Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, 1904 - 2018



Hugo D. Bertín

Hacia una historia del Sistema Previsional Nacional de la Argentina, 1904 - 2018



CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

ECE
Facultad de
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



La callejuela, c. 1658. (View of Houses in Delft, Known as 'The Little Street').
Jhannes Vermeer (1632-1675).

Óleo sobre lienzo, 54.3 cm × 44 cm.

Esta es una pintura inusual en la obra de Vermeer, y notable por su época como retrato de casas comunes.

La composición es tan emocionante como equilibrada.

Los viejos muros con sus ladrillos, cal y grietas son casi tangibles.

La ubicación es Vlamingstraat 40–42 en Delft.

Publicación autorizada por: Rijksmuseum, Museo Nacional de Ámsterdam.

Museumstraat 1.

1071 XX Ámsterdam, Países Bajos.



Hugo D. Bertín

Hacia una historia del Sistema Previsional Nacional de la Argentina, 1904 - 2018



Esta publicación forma parte del plan de actividades y publicaciones que viene desarrollando el Centro de Estudios de Finanzas Públicas –CEFIP- dependiente de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. El autor es el profesor a cargo de dictar el curso de Economía de la Seguridad Social en la Maestría desde el año 2017. Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad del autor y no comprometen a las autoridades de la Maestría y del CEFIP.

Bertín, Hugo Darío

Hacia una historia de la previsión social nacional
en Argentina : 1904-2018 / Hugo Darío Bertín ;
editado por Hugo Darío Bertín. - 1a ed. - La Plata :
Universidad Nacional de La Plata.

Facultad de Ciencias Económicas, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-1783-6

1. Economía. 2. Historia. I. Bertín, Hugo Darío, ed.

II. Título.

CDD 330.982

Impreso en la Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohíbese la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o registración o sistema de almacenamiento de información (electrónico, químico, mecánico, fotostático, magnetofónico u otro existente o que exista en el futuro).

diseño gráfico



Andrea V. Carril Saravi - Luis E. Galeano

Editado por:

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

FCE
Facultad de
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

A la memoria de mis padres.

“(...) Partamos de esta evidencia: el pasado no puede nunca ser restituido íntegramente. En todo caso, sólo subsisten algunos rastros, materiales o psíquicos, de lo que fue: entre los hechos en sí mismos y las huellas que dejan, se desarrolla un proceso de selección que escapa a la voluntad de los individuos. Cuando un individuo emprende por su propia cuenta un trabajo de recuperación del pasado se agrega un segundo proceso de selección, consciente y voluntario: de todos los rastros dejados por el pasado, escogeremos retener y consignar sólo unos determinados por juzgarlos por alguna razón, dignos de ser perpetuados. A este trabajo de selección necesariamente le sigue otro, de disposición y por lo tanto de jerarquización de los hechos: algunos serán puestos en relieve, otros, expulsados a la periferia.

Una vez que se establecen los hechos, es necesario interpretarlos, es decir, esencialmente, ponerlos en relación unos con otros, reconocer las causas y los efectos, identificar las semejanzas, las graduaciones, las oposiciones. Aquí se encuentran, una vez más, los procesos de selección y combinación. Hay que decir, sin embargo, que el criterio que permite juzgar ese nuevo trabajo ha cambiado. Para separar a los historiadores de los fabuladores, a los testigos de los mitómanos, se recurre a una prueba de verdad relativamente sencilla: ¿esos hechos realmente sucedieron? Ahora, una nueva prueba permite distinguir a los buenos historiadores de los malos, a los testigos relevantes de los mediocres. El término “verdad” puede ser utilizado nuevamente aquí, pero a condición de darle un sentido nuevo: ya no será una verdad de adecuación, de correspondencia exacta entre el discurso presente y los hechos pasados (“3 mil muertos en la caída de las torres de Nueva York”), sino una verdad de develamiento, que permite aprehender el sentido del evento. Un buen libro de historia no contiene sólo información exacta, también nos enseña cuales son los resortes de la psicología individual y de la vida social. Evidentemente, verdad de adecuación y verdad de develamiento no se contradicen, se completan una a otra (...)”¹.

1. Todorov, 2012, pp. 2 y 3.

ÍNDICE

I. Introducción.	13
I.1. Por qué estudiar la historia de la previsión social.	13
I.2. Objetivos y modelos de previsión social.	13
I.3. Objetivos del estudio.	17
I.4. Metodología y periodización.	19
II. Evolución del sistema previsional nacional de la Argentina.	22
II.1. Etapa I: 1904 a 1942.	26
II.1.1. Regímenes previsionales.	26
II.1.2. Institucionalización.	28
II.1.3. Organización y extensión de la cobertura previsional.	29
II.1.4. Financiamiento.	30
II.2. Etapa II: 1943-1966.	30
II.2.1. Regímenes previsionales.	31
II.2.2. Institucionalización.	33
II.2.3. Organización y extensión de la cobertura previsional.	39
Recuadro I: Tendencia de la cobertura previsional:	39
II.2.4. Financiamiento.	41
II.3. Etapa III: 1967 a 1992.	45
II.3.1. Regímenes previsionales.	45
Recuadro II: Regímenes previsionales especiales y equidad	52
II.3.2. Institucionalización.	55
II.3.3. Organización y extensión de la cobertura previsional	57
II.3.4. Financiamiento.	61
Recuadro III: Tendencia del financiamiento del régimen previsional público nacional.	62

Recuadro IV: Tendencia del resultado previsional contributivo.	66
II.4. Etapa IV: 1993 a 2007.	68
II.4.1. Régimen previsional.	69
II.4.2. Institucionalización.	77
II.4.3. Organización y extensión de la cobertura previsional.	79
II.4.4. Financiamiento.	82
II.5. Etapa V: 2008 - 2018.	93
II.5.1. Regímenes previsionales.	95
Recuadro V: Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 2008-2018.	99
II.5.2. Institucionalización.	100
II.5.3. Organización y extensión de la cobertura previsional.	102
II.5.4. Financiamiento.	106
III. Conclusiones.	108
III.1. ¿Hacia dónde va el SIPA?	108
III.2. Algunas enseñanzas que pueden extraerse de la evolución de la previsión social nacional.	120
IV. Anexo I: Etapas de la previsión social en la Argentina.	125
V. Anexo II: Línea de tiempo del desarrollo de la previsión social.	126
VI. Anexo III: Leyes y decretos consultados.	129
Listado de figuras:	
Figura 1: Estructura del sistema previsional de la Argentina.	18
Figura 2: Síntesis de la Etapa I: 1904-1923.	30
Figura 3: Evolución de la cobertura previsional nacional: 1950-2015.	40
Figura 4: Síntesis de la Etapa II: 1943-1966.	44
Figura 5: TIR de los regímenes especiales nacionales y del SIPA.	54

Figura 6: Evolución de los ingresos contributivos como % de los ingresos totales: 1970-2017.	63
Figura 7: ANSES, evolución de la composición de los ingresos: 1988-2017.	64
Figura 8: Síntesis de la Etapa III: 1967-1992.	65
Figura 9: Evolución del resultado contributivo del régimen previsional nacional % PIB: 1944-2017.	67
Figura 10: Síntesis de la Etapa IV: 1993-2007.	91
Figura 11: Composición del FGS, 2008 y 2018.	99
Figura 12: FGS, rentabilidad en pesos y dólares 2008 a 2018.	100
Figura 13: Síntesis de la Etapa V: 2008-2018.	107
Figura 14: Estructura del SIPA.	108
Figura 15: Evolución de los haberes previsionales: marzo 2008 a agosto 2018.	110
Figura 16: Jubilados y pensionados del SIPA. 2018.	111
Figura 17: Cobertura previsional en % de los adultos mayores: 1999-2050.	112
Figura 18: Índice de dependencia: 2000-2050.	114
Figura 19: Tasa de sustitución jubilación / salario, septiembre de 2018.	115
Figura 20: Proyección del SIPA, 2015-2050.	116
Figura 21. ANSES: composición del gasto, 1998 – 2017.	118
Figura 22: ANSES: Resultado financiero total, 1998-2017. En % del PIB.	118
VII. Bibliografía.	143



I. Introducción

I.1. Por qué estudiar la historia de la previsión social.

El estudio de la historia del sistema previsional argentino es fecundo por varios motivos: para sortear errores del pasado al momento de pensar soluciones que lo fortalezcan; para identificar aspectos que operan como resistencias e imaginar estrategias para doblegarlas; para señalar los efectos de reformas que carecieron de legitimidad de origen y que imposibilitaron que fraguaran las soluciones propuestas; para advertir que, en contextos de crisis fiscales, las sucesivas emergencias previsionales enunciadas por los poderes ejecutivo y legislativo cercenaron derechos de los adultos mayores y provocaron la reacción y el rechazo del poder judicial, que las declaró ilegales; finalmente, para advertir la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos desde hace décadas, ya que no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

La Argentina tiene más de cien años de historia previsional, y ofrece una rica experiencia para extraer lecciones, positivas y negativas, que contribuyan a fortalecer la seguridad y mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

Vivir más tiempo es una buena noticia y, al mismo tiempo, entraña el desafío de disponer de más recursos para financiar las pensiones y la cobertura de salud de las generaciones mayores. La edad conlleva una condición de fragilidad, y la salida del mercado laboral, por múltiples razones, puede implicar un descenso brusco de los ingresos y de la calidad de vida, si no se adoptan mecanismos de cobertura para administrar este riesgo.

I.2. Objetivos y modelos de previsión social

En el ciclo de vida de las personas se pueden distinguir tres etapas considerando la capacidad de generar ingresos. La primera es de dependencia económica, se extiende desde la gestación y el nacimiento, pasando por la niñez y cul-

minando con el proceso de formación educativa. La segunda, conocida como la etapa activa, abarca a la población en edad laboral. La tercera etapa es la de retiro: incluye la vejez activa y, más adelante, la vejez vulnerable. La transición de estas etapas se solapa según la forma en que se regulan las condiciones laborales en las distintas experiencias nacionales. Y también, en función de cómo en la práctica las personas entran y salen al mercado laboral formal o informal, especialmente en el seno de actividades familiares. Así, se destacan países que extienden la primera etapa hasta que las personas terminan el proceso de formación en el nivel medio o incluso terciario y universitario, de otros países en que los jóvenes se incorporan más temprano al mercado laboral para contribuir al ingreso familiar. También ocurre la superposición entre la segunda y tercera etapa: sea por motivos económicos, por falta de legislación o, más recientemente, al prolongarse la expectativa de vida, la entrada en la etapa de retiro se suele dilatar en el tiempo.

Desde fines del siglo XIX, y con más decisión en el siglo XX, los estados nacionales han ido regulando la cobertura de la población en la primera y tercera etapa del ciclo de vida con regímenes que brindan asistencia financiera y atención de la salud para esta población; de la misma manera, han regulado las condiciones laborales -derechos y obligaciones- para la segunda etapa del ciclo de vida.

En este proceso histórico, la previsión social se ha ido conformando como una rama de la seguridad social, que a su vez forma parte de la protección social.

La previsión social contributiva se integra con los regímenes de jubilaciones por retiro y de pensiones por invalidez o por fallecimiento.

Luego, la seguridad social incluye los seguros sociales contributivos de la previsión social, de los riesgos ocupacionales, de las prestaciones por desempleo y de las asignaciones familiares.

Por último, la protección social -el área más amplia- abarca a los tradicionales seguros sociales contributivos de la seguridad social y a los esquemas no contributivos de transferencias de ingresos destinados a aliviar la incidencia de la pobreza en la niñez y entre los adultos mayores.

El financiamiento de la protección social no contributiva se provee mediante rentas generales, impuestos de asignación específica y aportes directos del Estado. Los seguros sociales, por el contrario, tienden a tener una cobertura de la población más reducida, y mantienen un esquema de financiamiento a partir de contribuciones bipartitas o tripartitas (de asegurados, empleadores y Estado) sobre la nómina salarial², aunque cuando estas fuentes son insuficientes reciben también recursos tributarios para su financiamiento.

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo transitorio o permanente en la posibilidad de trabajar (invalidez), o a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o del beneficiario de una prestación previsional.

En cualquier caso, el diseño apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida, y a prevenir la pobreza de los adultos mayores.

Vinculado con lo anterior, la eficacia de los regímenes previsionales se determina según alcancen tres metas: la cobertura previsional de las personas expuestas a estos riesgos, el nivel o suficiencia de los beneficios otorgados respecto de los niveles de consumo (y la asistencia sanitaria) que se consideran adecuados, y la sustentabilidad del sistema, comparando tanto la situación actual de ingresos y egresos, así como las proyecciones de estas variables en el mediano y largo plazo³.

2. Véase Rofman y Apella, 2014, pp. 143-44.

3. Rofman y Luchetti, 2007, pp. 1-5.

Los regímenes previsionales pueden ser clasificados desde distintas dimensiones:

i. Por el alcance, hay sistemas de cobertura amplia ("*a la Bismarck*") y sistemas de cobertura restringida ("*a la Beveridge*"). En los primeros, la tasa de sustitución pensión/salario es importante, mientras que en los segundos se ubica en un piso mínimo (aliviar la pobreza extrema) que exige al individuo generar ahorro voluntario por otros mecanismos para el financiamiento de sus ingresos en la vejez.

ii. Por la fuente de financiamiento, los sistemas contributivos en los que el derecho al beneficio requiere del cumplimiento de requisitos legales mínimos, tales como la edad y el número de años aportados, se diferencian de los regímenes no contributivos en los que el acceso al beneficio no implica el cumplimiento de requisitos de aportes mínimos, sino una edad establecida y/o un nivel de ingresos.

iii. Por la forma de financiamiento, se distinguen los sistemas de reparto (o alguna de sus variantes): aquí los aportes que hacen los trabajadores se destinan al pago de las actuales pensiones y, como contrapartida, los trabajadores adquieren el derecho implícito (o registrado en cuentas individuales) a ser financiados por las futuras generaciones (contratos intergeneracionales), y los regímenes de capitalización (individual o colectiva): en estos el trabajador (o su grupo) financia sus propios beneficios futuros (salario diferido) mediante ahorro acumulado en la etapa activa.

iv. Por el sujeto administrador, existen sistemas de pensiones públicos, administrados por el Estado, y regímenes privados administrados por las propias empresas o por intermediarios autorizados, o combinados.

En la práctica, la previsión social puede ser el resultado de una combinación de estas opciones, que incluso pueden cambiar a lo largo del tiempo.

A nivel académico hay sintonía respecto de los objetivos de los regímenes

previsionales. Pero subsiste un debate intenso sobre cómo se organizan estos regímenes para alcanzar los objetivos de protección que persiguen, según se enfatizan o combinen características expuestas en esta clasificación.

La Argentina, al igual que otros países de América Latina como Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay, tiene una larga historia previsional⁴. En nuestro país, la previsión social comenzó a inicios del siglo XX y fue adquiriendo un alcance cada vez mayor, primero en el mercado laboral formal, y más recientemente entre los trabajadores del mercado laboral informal y los desocupados.

I.3. Objetivos del estudio

El objeto del estudio es la evolución del sistema previsional público nacional, que en la actualidad es el Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA).

En la Argentina conviven multiplicidad de regímenes previsionales, tanto a nivel estatal (nacional, provincial, municipal), como privado (cajas profesionales), cajas complementarias, regímenes para actividades insalubres o riesgosas.

En la Figura 1 a continuación se presenta una síntesis de los distintos sistemas; el SIPA es el más significativo por la extensión de su cobertura entre los trabajadores en relación de dependencia del mercado laboral formal y entre los trabajadores autónomos.

4. Mesa-Lago, 1985, pp. 5-8, agrupa a los países de América Latina en tres grupos, de acuerdo con el momento en que se introdujeron los regímenes previsionales: a) pioneros (los recién mencionados), b) intermedios (que iniciaron estos regímenes en los años 40 y 50: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), y c) tardíos: cuyos sistemas fueron desarrollados entre los años 60 y 70: El Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana.

Figura 1: Estructura del sistema previsional de la Argentina

Nacional (3)	Especiales (4)	Retiro (6)	Provinciales (12 + 2 bancos públicos)	Municipales (24)	Actividades Riesgosas e insalubres (88)	Cajas Complementarias (24)	Cajas Profesionales (67)
SIPA	Servicio Exterior	Fuerzas Armadas	Misiones				
Monotributo	Investigadores Científicos	Policía Federal Argentina	Corrientes				
Personal de casas particulares	Docentes	Gendarmería Nacional	Entre Ríos				
	Magistrados y Funcionarios Poder Judicial	Prefectura Nacional	Formosa				
		Servicio Penitenciario	Chaco				
		Guardaparques	Santa Fe				
			Córdoba				
			Buenos Aires				
			La Pampa				
			Neuquén				
			Santa Cruz				
			Tierra del Fuego				

Si bien se hará referencia a otros sistemas previsionales, el hilo del trabajo es reseñar cómo fue la transición desde la creación de las cajas previsionales por actividades en la primera mitad del siglo XX hasta la instauración del SIPA y los cambios legislativos recientes.

Luego, este estudio apunta a conocer la estructura del sistema previsional nacional en cada momento de su evolución histórica, destacar los hitos fundamentales en el proceso de construcción institucional de la previsión social en nuestro país y las normas que le dan soporte, y analizar el nivel de cobertura y sustentabilidad financiera de los sistemas que se han ido estructurando.

También son objetivos reconocer y señalar tendencias distintivas en el largo plazo analizado, y extraer lecciones aprendidas que puedan alimentar el ciclo de políticas en materia previsional y el diseño de mejores instrumentos.

Dado el alcance de este trabajo, quedan fuera del ámbito de estudio los regímenes previsionales provinciales o municipales, las cajas previsionales profesionales, las cajas complementarias, los regímenes para actividades riesgosas o insalubres, y los regímenes especiales, entre otros. A lo largo del trabajo se usarán los conceptos *régimen previsional* y *sistema previsional* como equivalentes, aunque ello pueda implicar una licencia lingüística excesiva.

1.4. Metodología y periodización

En función de los objetivos propuestos, el estudio de la historia del sistema previsional nacional se realizó con una metodología que combina cuatro dimensiones⁵: en la primera, se examina el régimen previsional según la clasificación expuesta previamente que distingue los sistemas según su alcance, fuente y forma de financiamiento, y sujeto que los administra; la segunda dimensión atiende al aspecto institucional en términos de cómo se construyó la previsión social en el poder ejecutivo y en el poder judicial; y las dos restantes, focalizan en el grado de cumplimiento de dos de los objetivos que persi-

5. El diseño de la metodología abrevó en la obra de Feldman y otros, 1988.

guen los sistemas previsionales: cobertura de la población adulta mayor y sustentabilidad financiera.

El desarrollo del estudio organiza el contenido de estas dimensiones en cuatro secciones:

- i. Tipo de regímenes previsionales: aquí se examinan los cambios denominados estructurales (reformas que cambian regímenes de capitalización colectiva hacia sistemas de reparto o de reparto a capitalización individual), y los cambios paramétricos (modificaciones en los requisitos para el acceso a la jubilación: edades y años de aportes mínimos, formas de cálculo del haber previsional o del ingreso base, entre otros).
- ii. Institucionalización: en este apartado se analizan los avances en la institucionalización de la previsión social definida en términos del establecimiento de agencias en los tres poderes del Estado: la creación de agencias estatales específicas, la inclusión de la seguridad social como rama dentro del Poder Judicial de la Nación, así como la elevación de los derechos sociales al rango constitucional, entre otros.
- iii. Organización y extensión de la cobertura previsional: en esta parte se evalúa el proceso de extensión de la cobertura previsional en el mercado laboral.
- iv. Financiamiento: aquí se estudian las fuentes de financiamiento del sistema, la composición de sus gastos y el impacto en el resultado del régimen previsional público nacional.

Los hechos que se presentan en estas secciones son expuestos de manera cronológica. El período bajo análisis abarca desde comienzos del siglo pasado hasta el presente, y se dividió en las siguientes etapas:

- i. Etapa I: 1904 a 1942: esta fecha de inicio puede estar sujeta a controversia dado que, ya en el último cuarto del siglo XIX, se crearon regímenes de retiro para los militares, se concedieron pensiones graciables en el Poder Judicial de la Nación, y se legislaron regímenes de pensiones a fun-

cionarios y empleados dentro del Poder Ejecutivo nacional. Sin embargo, se eligió como punto de partida la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles, en el año 1904, por entender que es el primer régimen orgánico de previsión social en la Argentina⁶. La característica principal de este período es la creación de diversas cajas de previsión social por actividad económica.

- ii. Etapa II: 1943 a 1966: en este período se universalizó e institucionalizó la seguridad social a través de agencias específicas en el Poder Ejecutivo, y como ramas propias en el Poder Judicial. Los regímenes previsionales públicos nacionales adquirieron rasgos más definidos y gradualmente se homogeneizaron sus parámetros, y hubo una transición desde la organización de los sistemas de capitalización colectiva hacia los regímenes de reparto.
- iii. Etapa III: 1967 a 1992: en el año 1967 se realizó una reforma paramétrica, aumentando los requisitos para el acceso a la jubilación por vejez. Un año más tarde, en 1968, se creó el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), que fusionó las doce cajas previsionales nacionales entonces existentes en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia y el otro para trabajadores autónomos.
- iv. Etapa IV: 1993 a 2007: en el año 1993 se impulsó una nueva reforma previsional integral, creando el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por el régimen de capitalización individual y el régimen de reparto. Los parámetros previsionales se “endurecieron”: se elevaron las edades mínimas para la obtención del beneficio por vejez, y se modificó la forma de determinación del haber inicial.
- v. Etapa V: 2008 a 2018: en el año 2008 se sancionó una reforma estructural, no paramétrica, que dio origen al Sistema Integrado Previsional

6. El 20 de septiembre -la fecha de sanción de la Ley 4.349 que en 1904 crea esta caja- es considerada como el día del jubilado.

Argentino (SIPA). Se eliminó el régimen de capitalización individual, y subsiste -a partir de esta "contrarreforma"- sólo el régimen de reparto. La calidad de la cobertura previsional se fortaleció al establecer la movilidad previsional por medio de una ley del Congreso de la Nación, y se extendió con las "moratorias previsionales" y con la incorporación de la prestación universal para el adulto mayor (PUAM), de carácter no contributivo.

Luego, para cada una de las cinco etapas en que se periodizó la evolución de la previsión social en la Argentina, se caracteriza el sistema de acuerdo con las cuatro dimensiones de análisis elegidas: tipo de régimen previsional, institucionalización, organización y extensión de la cobertura, y financiamiento del sistema. Dado que estas categorías atraviesan transversalmente el largo plazo cubierto en este trabajo, para cada una de las etapas se replica la misma estructura de exposición del análisis realizado.

II. Evolución del sistema previsional nacional de la Argentina

La previsión social en la Argentina se desarrolló de manera gradual desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX; se aceleró a partir de los años 40 para los trabajadores que pertenecían al mercado laboral formal, y recién desde mediados de la primera década de este siglo comenzó a abarcar también a los trabajadores del mercado laboral informal.

Al repasar la legislación previsional del siglo XIX se encuentran algunos antecedentes de personas que pasaron a retiro con la percepción de una asignación monetaria pagada por los gobiernos locales posteriores a 1810⁷.

En la Constitución Nacional de 1853 se establecía en la Parte Segunda: Auto-

7. Gómez López, 2000, menciona "...A don Juan de Almagro, hombre de gobierno en días de la Revolución de Mayo ... el 4 de junio de 1810 le notificaron a don Juan su obligado pase a retiro y la asignación de una suma fija para su subsistencia. La Junta Provisoria Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata a nombre de don Fernando VII ha retirado a usted de su empleo, asignándole mil pesos anuales para su subsistencia, detalla un antiguo (continúa en la pág. siguiente)

ridades de la Confederación, Título I: Del Gobierno Federal, Sección 1°: Del Poder Legislativo, Capítulo IV: Atribuciones del Congreso, artículo 64°: Corresponde al Congreso, inc. 17: “ (...) *Establecer Tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia, crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales (...)*”. Y en la Sección 2°: Del Poder Ejecutivo, Capítulo III: Atribuciones del Poder Ejecutivo, artículo 83°: El Presidente de la Confederación tiene las siguientes atribuciones, inc. 7°: “ (...) *Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme a las leyes de la Confederación (...)*”⁸.

Las primeras leyes previsionales⁹ destinaban los beneficios a militares,

7. (continuación) documento (depositado en la ex Caja del Estado. La decisión de remover a De Almagro la tomaron Cornelio Saavedra, Mariano Moreno, Manuel Belgrano y otros miembros de la Primera Junta”. Tomasello, 2013, p. 102, identifica lo que sería una pensión por invalidez (incapacidad en la vista) recibida por Félix Pineda Morillo, quien recibió, también en 1810, un beneficio equivalente a la tercera parte del sueldo; y a Guadalupe Cuenca, viuda de Mariano Moreno, que percibió un modesto beneficio hasta su muerte. El autor señala que en ese período surgió una corriente, que denomina asistencialista, “que promovió el financiamiento de situaciones de carencias extremas con rentas generales; en particular, el establecimiento de nuevos impuestos al azúcar, vinos y aguardientes para financiar las pensiones de inválidos, huérfanos y viudas de los defensores de la reconquista y defensa de Capital ... es interesante señalar que en la época existía el montepío para los empleados públicos de la justicia y de la real hacienda, cuyos beneficios fueron reducidos en 1811 a raíz que la patria necesitaba los recursos para atender las campañas del Alto Perú”. Otro antecedente se encuentra en “la decisión del Tribunal de Cuentas de la Ciudad de Buenos Aires que concedió, el 11 de julio de 1811, una pensión de 50 pesos correspondiente al grado de teniente coronel a doña Mariana Fernández, viuda del capitán del Regimiento de América, don Manuel Antonio Artigas, fallecido a consecuencia de las heridas que recibiera en el sitio y asalto a la villa de San José, el 24 de mayo pasado”. Posteriormente, en el año 1822 se reglamentaron las pensiones graciables y extraordinarias: monto máximo del beneficio, no acumulación de beneficio, pérdida del derecho de la viuda que vuelve a contraer matrimonio, entre otros aspectos. “Y con la Constitución Nacional del año 1853 se inscribe el principio del “bienestar general” en su preámbulo, el derecho del Poder Legislativo de otorgar pensiones graciables, y la facultad del Poder Ejecutivo de conceder jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme las leyes de la Nación”. *Ibíd.*, p. 103.

8. Véase Monti (compilador), 2015, p. 145 y 150. Entre los antecedentes de la Constitución Nacional de 1853, el proyecto de constitución nacional concebido según las Bases de Juan Bautista Alberdi de 1852 establecía, en el artículo 67°: Atribuciones del Congreso, inciso 2°: “ (...) *Crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores, conceder amnistías generales (...)*”. Y en el artículo 85°: Atribuciones del Presidente de la Confederación, inciso 8°: “ (...) *Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montes píos, conforme a las leyes generales de la Confederación (...)*”. *Ibíd.*, pp. 113 y 117.

9. En cuanto a sus alcances, estas regulaciones pueden ser consideradas (continúa en la pág. siguiente)

miembros del Poder Judicial, empleados de la administración general del Estado y docentes.

El primer sistema de retiro fue sancionado en 1865 mediante la Ley 162 que creó la Caja de Montepío Militar, estableciendo el derecho a retiro o pensión por viudez, el retiro por inutilización, y la pensión a familiares del personal militar. El financiamiento combinaba ingresos contributivos -el aporte de 2% del haber mensual, más la diferencia del primer ascenso- con ingresos tributarios provenientes del Tesoro nacional¹⁰.

En el año 1877 se promulgó la Ley 840, que extendió la cobertura previsional a los deudos del personal militar que hubiera muerto después de caer prisionero.

En el mismo año, la Ley 870 concedió pensiones graciables a los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los jueces de sección. Los beneficios fueron financiados con rentas generales, sin requisitos de aportes previsionales previos, por ello no fue un régimen previsional de tipo contributivo. La edad mínima para obtener el beneficio era 60 años, y el requisito adicional era haber ejercido la magistratura durante diez años consecutivos. El beneficio equivalía al goce íntegro del sueldo, de manera vitalicia.

9. (*continuación*) imperfectas, si se las compara con las regulaciones actuales sobre el funcionamiento de los regímenes previsionales, ya que no especificaban integralmente el proceso de acumulación/desacumulación a lo largo de la vida de las personas; sin embargo, para la época alcanzaban para definir las obligaciones y derechos relacionados con la cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

10. IAFPRPM, 2016, pp. 43-45 presenta un detalle de la evolución de la cobertura previsional para el personal militar: en el año 1877, mediante la Ley 840 se extiende la cobertura a deudos del personal militar que murieron después de caer prisioneros. En el año 1933 se sanciona la Ley 11.821, de creación de la Caja de Retiros y Pensiones Militares del Ejército y de la Armada, y se establecen como ingresos el aporte del 5% a cargo del militar y del 5% por cuenta del Estado. En 1946, el Decreto Ley 13.641 creó el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Pensiones y Retiros de Militares (IAFPRPM), y se elevaron el aporte personal al 8% y la contribución a cargo del Estado al 20% del haber del militar. En el año 1972, con la Ley 19.909 se fija el aporte personal en 8% y la contribución del Estado en 36% para el personal superior y en 27% para el personal subalterno. En el año 1983 se sanciona la Ley 22.919, que eleva el aporte personal al 11% y unifica la contribución estatal en 36%, además de consolidar las deudas que tenía el Tesoro nacional con el Instituto desde fines de la década de 1960.

Más tarde, en el año 1884 la Ley 1.420 otorgó el derecho jubilatorio a los maestros de grado, e instituyó el sistema de pensiones vitalicias para los preceptores o subpreceptores que después de diez años de servicios no pudiesen continuar ejerciendo sus funciones por enfermedad. La renta vitalicia equivalía a la mitad del sueldo que percibían o a tres cuartas partes si los servicios hubiesen sido por al menos quince años. Las rentas vitalicias se financiaron con el denominado Fondo Escolar, que se constituía con aportes del Tesoro, los particulares, las asociaciones, y con el 2% del sueldo de los preceptores o subpreceptores, y era administrado por el Consejo Nacional de Educación. La primera modificación ocurrió en el año 1886 con la Ley 1.909, que definió el alcance de las jubilaciones y pensiones por invalidez para los maestros¹¹.

Como último hito en estos inicios de la previsión social en la Argentina, en el año 1887 se sancionó la Ley 2.219, que concedió derechos a la jubilación a los empleados de la administración general del Estado con 35 años de servicios o con más de 15 años de servicios y que fuesen declarados inhábiles para el servicio. Este régimen era parcialmente contributivo: se descontaba el 3% de los sueldos¹², y otorgaba beneficios -equivalentes al último sueldo percibido- a los empleados con 30 años de servicio que no estaban en condiciones de trabajar o con 35 años de servicio sin límites de edad. Este régimen fue modificado en el año 1898, por la Ley 3.744, que estableció el nuevo requisito para la jubilación de 35 años de servicios y 60 años de edad, excepto para el personal de la Policía de Seguridad y del cuerpo de Bomberos. En estos dos casos, la edad mínima fue establecida en 50 años y se exigieron 25 años de servicio¹³

En el año 1894 se dictó la Ley 3.195, que reguló el régimen de pensiones graciables, dando inicio así a un proceso de otorgamiento de este tipo de pensio-

11. Véase Chirinos, 2005, p.103.

12. A partir del año 1891 se descontaba el 3% de los sueldos del personal de la administración civil para el “montepío civil”, que es considerado el antecedente de la ley sancionada en el año 1904. Véase Bertonasco, 1947, pp. 14-15.

13. Véase Arduine, 1917, pp. 34-38.

nes, de distinta naturaleza y sujeto beneficiario, que se extiende hasta nuestros días.

Finalmente, en el año 1895 se sancionó la Ley 3.239, que estableció el régimen de retiro, jubilaciones y pensiones para el personal militar¹⁴.

II. 1. Etapa I: 1904 a 1942

En los orígenes la previsión social se fue construyendo mediante la creación de cajas previsionales por rama de actividad, bajo el esquema de capitalización colectiva, en muchos casos con regulaciones parciales, tanto sobre el proceso de ahorro en la vida activa, como durante la percepción de los beneficios en la vida pasiva. La cobertura fue muy limitada respecto del universo de los trabajadores. El desarrollo de la previsión social en esta primera etapa del sistema exhibió una marcada fragmentación institucional. Los distintos regímenes previsionales tenían parámetros diferentes respecto de las edades mínimas para alcanzar el beneficio en la vejez, los años de aportes exigidos o la forma de cálculo de los haberes previsionales.

II. 1. 1 Regímenes previsionales

En el año 1904 se promulgó la Ley 4.349, que creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles. Considerada como el primer régimen orgánico de previsión social, se organizó bajo la forma de la capitalización colectiva. Los empleados civiles de la Nación debían aportar el 5% de sus sueldos (en realidad, ese descuento ya había sido dispuesto en las leyes presupuestarias de los años 1901 a 1904). Para jubilarse debían cumplir los requisitos de contar con 60 años de edad y 30 años de servicios efectivos continuos. Para pensionarse tenían que estar imposibilitados por

14. Chirinos, 2005, p. 103, señala varias leyes específicas que determinaban derechos a pensiones para militares o sus familiares, vinculadas con las guerras: Ley 9.675: Pensiones a hijas y viudas de guerreros de Brasil, Paraguay y expediciones al desierto. Ley 11.295: Pensiones a jefes, oficiales y tropa del Paraguay y expediciones al desierto. Ley 11.412: Pensiones a hijas y nietas de guerreros de la independencia. Ley 12.613: Pensiones a descendientes de la guerra de la independencia.

enfermedad física adquirida por causa del servicio, siempre y cuando hubiesen servido en empleos civiles por al menos 20 años.

La jubilación no podía exceder el 50% del sueldo que se tuviere al momento del cese de la actividad. El haber de la pensión por fallecimiento dependía del número de años de servicio que había registrado el causante: con 20 años de servicios el haber equivalía a la cuarta parte del sueldo, con 30 años de servicios a la tercera parte del sueldo, y con 40 años de servicios a la mitad del sueldo.

También en 1904, con la sanción de la Ley 4.707 -Orgánica Militar- se introducen cambios a la Ley 162 de Montepío Militar: se modificó la reglamentación de los ascensos y los tiempos de permanencia en las fuerzas, así como los grados de oficiales. Además, la Ley Orgánica Militar reguló sobre retiros y pensiones.

En los años siguientes, el Congreso de la Nación fue aprobando legislaciones que establecieron varias cajas previsionales para los trabajadores en distintos sectores y servicios de la actividad pública y privada.

Así, en 1915 se creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, con la sanción de la Ley 9.653, luego modificada en 1919 por la Ley 10.650.

En 1921 y por Ley 11.110 se creó el régimen previsional para los empleados permanentes de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía, también llamada Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos.

Para los empleados bancarios el primer antecedente de previsión social fue la Ley 11.232 del año 1923, que instauró la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados de Casas Bancarias, aunque la Caja de Jubilación para Empleados Bancarios se formalizó con la Ley 11.575. Publicada en 1930, esta ley estableció el derecho a la jubilación ordinaria con 30 años de servicios y 50 años de edad. En 1944 y por Decreto-Ley 23.682, se cambió la denominación por la de Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de

Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro.¹⁵

Cuatro años más tarde, el Decreto-Ley 23.682 fue ratificado en su vigencia, con fuerza de ley, por el artículo 1º de la Ley 13.196 de 1948.

En el año 1933 se sanciona la Ley 11.821 de Presupuesto General de la Administración Nacional, por la que se crea la Caja de Retiros y Pensiones Militares del Ejército y de la Armada.

En 1939 se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, mediante la Ley 12.581, modificada por el Decreto-Ley 14.535 de 1944.

También en el año 1939 se sancionó la Ley 12.612, reglamentada con el Decreto 6.395/46, que dio origen a la Caja de Jubilaciones para el Personal de la Marina Mercante, Aeronáutica Civil y Afines.

II.1.2. Institucionalización

En cuanto a la institucionalización de la previsión social en esta primera etapa, el primer hito es normativo: en el año 1905 se promulgó la Ley 4.661 sobre la jornada laboral y el descanso dominical, inaugurando el proceso de legislación laboral^{16,17}

15. Véase Pessolani, 1997, p. 50.

16. El antecedente de esta ley estuvo en el mensaje del presidente Julio A. Roca al Congreso de la Nación en el año 1904, que proponía un proyecto para la regulación del trabajo obrero y sus relaciones con el capital. La propuesta contenía 465 artículos agrupados en catorce títulos: disposiciones preliminares y generales; de los extranjeros, del contrato de trabajo; de los intermediarios en el contrato de trabajo; accidentes de trabajo; duración y suspensión del trabajo; trabajo a domicilio e industrias domésticas; trabajo de los menores y de las mujeres, contrato de aprendizaje; del contrato de los indios, condiciones de higiene y seguridad en la ejecución del trabajo; asociaciones industriales y obreras; autoridades administrativas; y de los tribunales de conciliación y arbitraje. Este proyecto no fue debatido en las Cámaras, sólo fue tratada y aprobada la cuestión referida al descanso dominical.

Véase Ollaza Pallero, 2014, p. 6. y: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/historiadelministerio>

17. En 1905 el Dr. Juan Biale Massé entregó al Ministro del Interior Joaquín V. González el estudio más valioso realizado hasta entonces con el diagnóstico integrado sobre las condiciones laborales de los trabajadores en el interior de la Argentina y propuestas de legislación laboral. La organización del informe en tres volúmenes muestra la vastedad de la obra, tanto por los temas desarrollados como por las provincias e industrias analizadas. Tomo I: Capítulo I: El obrero criollo. Capítulo II: El Territorio Nacional del Chaco. El indio. Capítulo III: Inmigración extranjera. Impuestos internos. Latifundios. Reglamentación. Capítulo IV: El trabajo agrícola. Cereales. Capítulo V: La destrucción del bosque. El obraje en Chaco. Capí- (continúa en la pág. siguiente)

En el año 1907 se creó el Departamento Nacional del Trabajo, con la misión de *“recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo en la República, especialmente en lo concerniente a las relaciones del trabajo y el capital y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores”*¹⁸

Las funciones del Departamento Nacional del Trabajo fueron ampliadas en 1912 con la Ley 8.999, que le asignó responsabilidades de inspección y vigilancia de las leyes, creación de un registro para la colocación de trabajadores sin empleo, y la facultad para mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo, por medio de un Consejo del Trabajo¹⁹.

II.1.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

La cobertura previsional comienza a expandirse de la mano de los que eran los gremios más importantes en la primera parte del siglo anterior: ferroviarios, trabajadores de empresas de servicios públicos (tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía), de bancos, de la marina mercante, entre otros. El alcance era más formal que real, ya que abarcaba a un conjunto pequeño de trabajadores respecto del universo total²⁰.

17. *(continuación)* tulo VI: El azúcar. Tucumán. Salta. Jujuy. Capítulo VII: La Rioja. La minería. La alta agricultura. Capítulo VIII: Córdoba. El riego. La fuerza hidroeléctrica. La cantera. Capítulo IX: Corrientes. Capítulo X: Entre Ríos. Tomo 2: Capítulo XI: Santa Fe. Capítulo XII: Carga y descarga de buques y ferrocarriles. Estibadores. Capítulo XIII: El trabajo en las industrias del transporte. Ferrocarriles. El acarreo. Las agencias de transporte. Capítulo XIV: El contrato de servicios. Necesidad de la forma escrita. El salario y su pago. Capítulo XV: El derecho a la vida. La ración mínima. El salario mínimo. Capítulo XVI: La jornada racional o la jornada de ocho horas. Capítulo XVII: El descanso semanal. Capítulo XVIII: Los accidentes de trabajo. Capítulo XIX: De las multas patronales. Capítulo XX: La mujer y el niño. Capítulo XXI: Las sociedades obreras. Capítulo XXII: Agencias de conchabo. Capítulo XXIII: Resultados finales. Tomo III: Capítulo I: El obrero criollo. Capítulo II: La zafra. Capítulo III: Córdoba. Capítulo IV: San Luis. Capítulo: Mendoza. Capítulo VI: San Juan. Capítulo VII: Industria del transporte. Ferrocarriles. Capítulo VIII: Conclusiones. Necesidad de la ley reglamentaria: La ración mínima. Los accidentes del trabajo. El descanso dominical, la jornada comercial y las multas. Véase Biale Massé, 1904.

18. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/historiadelministerio>

19. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/historiadelministerio>

20. Feldman y otros, 1988, pp. 30-31 estiman que en el año 1944 había 428 mil trabajadores cotizando las cajas previsionales existentes, que representaban alrededor de 7% de la PEA (aproximadamente 5,5 millones de personas).

II.1.4. Financiamiento

En esta primera etapa del sistema, las cajas profesionales (la modalidad que entonces revestía la previsión social) funcionaban con los aportes de los trabajadores en un esquema de capitalización colectiva.

En la Figura 2 siguiente se exponen las principales características de los sistemas previsionales en sus orígenes, de acuerdo con las cuatro categorías analíticas presentadas en la sección metodológica:

Figura 2: Síntesis de la Etapa I

I. 1904 a 1942	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Cajas profesionales por rama de actividad, de capitalización colectiva.	Fragmentación institucional y heterogeneidad entre los regímenes (en términos de obligaciones y derechos).
Cobertura previsional	Financiamiento
Escasa (respecto al universo de trabajadores).	Contributivo.

II.2. Etapa II: 1943-1966

En este período se extiende la cobertura previsional a los trabajadores registrados en relación de dependencia, y en menor medida a los autónomos, sin alcanzar todavía a los trabajadores no registrados en el mercado laboral formal. Los derechos a la seguridad social alcanzaron el rango constitucional con la reforma del año 1957. Los cambios legislativos tendieron a la unificación de los regímenes, la homogeneización de sus parámetros (edad mínima, años de aportes y forma de determinación de los haberes previsionales), y el pasaje de la

capitalización colectiva (propia de las cajas profesionales) al sistema de reparto. La centralización de la administración a nivel nacional convivió con la subsistencia de regímenes previsionales provinciales y municipales, y con las cajas previsionales profesionales. Las reservas financieras acumuladas en la etapa "infante" de las cajas previsionales se licuaron parcialmente por la política de inversiones, en un contexto de inflación creciente, y por la laxitud en la concesión de beneficios previsionales.

II.2.1. Regímenes previsionales

En cuanto a los regímenes previsionales en esta segunda etapa de estructuración del sistema, merece destacarse la creación, en 1943, de la primera institución previsional para un sector de profesionales independientes: la Caja de Seguridad Social para Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, por Ley 5.015 de la legislatura provincial. Aunque excede el alcance del estudio, vale la pena citar este antecedente, ya que en los años sucesivos estos sistemas previsionales profesionales se extendieron en las distintas provincias y en múltiples profesiones, en algunos casos para una sola profesión, en otros agrupando a varias profesiones dentro del mismo campo y sector.

En 1944 se efectiviza la inclusión de los trabajadores de entidades de seguros, de reaseguros y de capitalización y ahorro en la Caja de Jubilación para Empleados Bancarios, que por Decreto-Ley 23.682/44 pasó a denominarse Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro.

También en 1944, el Decreto-Ley 10.315 incorporó al régimen de la Ley 11.110 (Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos) al personal que realizaba tareas permanentes o transitorias en instituciones médicas (hospitales, casas de salud), de las asociaciones y entidades profesionales o gremiales vinculadas a estas actividades y de entidades de socorro mutuo que prestaban asistencia médica a sus asociados.

Ese mismo año se creó la Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio

y Actividades Afines, con la sanción del Decreto-Ley 31.665.

En el año 1946, mediante el Decreto-Ley 13.937 se creó la Caja para Empleados y Obreros de la Industria y Actividades Afines, y en el mismo año se promulgó la ley orgánica para el personal de la Marina Mercante Nacional, que comprendía también al de Aeronáutica Civil y las actividades afines.

Con la sanción del Decreto-Ley 13.641/46 se creó el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Pensiones y Retiros de Militares (IAFPRPM), y el aporte personal y la contribución a cargo del Estado fueron elevados respectivamente al 8% y al 20% del haber del militar. Además, se creó la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Policía Federal, por Decreto-Ley 15.943/46.

En el año 1947 se establecieron el régimen de retiros y pensiones en la Prefectura Marítima (Ley 12.992), y el régimen de retiro y pensiones para el personal del Servicio Penitenciario Nacional (Ley 13.018).

En el año 1951, con la promulgación de la Ley 14.067, se incorporó de manera obligatoria a la Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos (Ley 11.110) al personal que prestaba servicios en empresas de transportes automotores colectivos de pasajeros de jurisdicción nacional, y al personal de empresas de capital privado que explotaran idéntico servicio, cuya concesión o permiso emanara de los gobiernos de las provincias o municipalidades.

En 1954 se sancionó la Ley 14.397, que constituyó el Régimen Previsional para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales. Esta ley significó otro avance importante en la historia previsional argentina, ya que pasaba a incluir a los trabajadores que no estaban en relación de dependencia, y fue el antecedente inmediato de la Caja de Trabajadores Autónomos creada en 1968.

En el año 1955, con la promulgación de la Ley 14.399, se estableció el régimen jubilatorio para los Trabajadores Rurales.

En 1956 y por Decreto-Ley 11.911, se crea la Caja de Servicio Doméstico (esta norma sería derogada en 1969, por la Ley 18.037 relativa al régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia).

Así, para mediados del siglo XX, se habían constituido cajas previsionales en múltiples sectores económicos. Sin embargo, como se analizará más adelante, la cobertura real era aún parcial, como resultado de un mercado laboral formal de alcance restringido.

Finalmente, cerrando esta fase cabe señalar, en relación con los regímenes previsionales, la sanción, de la Ley 16.989 en el año 1966, que concedió una asignación mensual vitalicia a los ciudadanos que hubieran ejercido la presidencia o la vicepresidencia de la República Argentina.

II.2.2. Institucionalización

En esta segunda etapa entre los años 1943 y 1966 de acuerdo con la periodización propuesta, comenzó la institucionalización y jerarquización de la política previsional (o en términos más generales, de la política laboral y de la seguridad social), elevando la posición de las agencias públicas específicas en la estructura orgánica del Estado nacional. La Argentina se alineaba con la experiencia internacional, y comenzaba a desarrollar el denominado constitucionalismo social. En el Poder Judicial se crearon las ramas del trabajo y de la seguridad social.

Desde la perspectiva de la gestión previsional en el Poder Ejecutivo, se advierte la puja entre dos modalidades de diseño: la gestión descentralizada (cajas previsionales) versus la gestión centralizada de la previsión social (agencia estatal).

Al comienzo primó el criterio de centralización: en el año 1943 se sancionó el Decreto-Ley 15.074, creando la Secretaría de Trabajo y Previsión, en reemplazo del Departamento Nacional del Trabajo, que funcionaba desde 1907. La nueva Secretaría tuvo facultades de carácter conciliatorio, arbitral y de policía del trabajo. Las dependencias del trabajo existentes en las provincias se integraron como delegaciones regionales. Tras la reforma de la Constitución Nacional del año 1949, la Secretaría se transformó en el Ministerio de Trabajo y Previsión.

Con vistas a una gestión centralizada, por Decreto-Ley 10.424 de 1944 se constituyó el Consejo Nacional de Previsión Social con la función de estudiar y proyectar la unificación de los distintos regímenes previsionales, y se intervinieron las cajas nacionales de jubilaciones y pensiones.

Unos meses después y avanzando en la centralización, mediante Decreto-Ley 29.176 de 1944 se erigió el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS)²¹, con el que se pretendió coordinar la acción de las cajas de jubilaciones y pensiones existentes: Empleados Civiles, Personal de Empresas y de Servicios Públicos, Empleados y Obreros de la Industria y Actividades Afines, Empleados y Obreros Ferroviarios, Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro, Periodistas, Personal de la Marina Mercante, Aeronáutica Civil y Afines, Empleados de Comercio y actividades afines, Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales, Trabajadores Rurales, Personal Doméstico. Se nacionalizó la dirección y administración de estas cajas, que pasaron a ser secciones del Instituto, sin autarquía, aunque conservaron los fondos y los regímenes jurídicos respectivos.

Sin embargo, el conflicto centralización/descentralización subsistió, y el poder del Instituto Nacional de Seguridad Social se fue debilitando frente a las cajas. Finalmente, con la sanción de la Ley 14.236 en 1953, el INSS perdió definitivamente sus atribuciones y quedó subsumido en la Dirección General de Previsión Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión. Las cajas recuperaron su autonomía administrativa y autarquía presupuestaria²².

Otro cambio importante, en este caso en la ruta hacia la homogeneización previsional, fue la reglamentación de la forma de determinar el haber inicial de las jubilaciones. La sanción de la Ley 14.370 en el año 1954 introdujo la fórmula

21. Bertonasco, 1947, pp. 50-63.

22. La única restricción que se impuso a las cajas fue que se estableció un límite a sus costos administrativos (5% de los ingresos por contribuciones de afiliados y del INPS); y se aumentó el control de los representantes sindicales en la administración de los fondos.

de cálculo única para la determinación del haber jubilatorio²³ con base en una escala con independencia de la suma total acumulada por los aportes realizados por el trabajador. La norma se aplicó a los afiliados de las cajas del Personal del Estado, Personal Ferroviario, Servicios Públicos, Bancarios y de Seguros, Periodismo, Navegación, Comercio y actividades civiles, Industria, y Trabajadores Rurales. Esta reforma puede ser considerada como el fin del régimen de capitalización colectiva y el comienzo de los regímenes de reparto²⁴.

Cuatro años después con la sanción de la Ley 14.499 en 1958, se aumentó en 1% el aporte a los afiliados de las cajas citadas en el párrafo precedente. Se suprimieron las escalas para la determinación del haber jubilatorio de la Ley 14.370, y en su lugar se establecieron los haberes jubilatorios como porcentaje del salario: lo que es conocido comúnmente como el "82% móvil", aunque esta generalización es incorrecta ya que ese porcentaje sólo se aplicó al segmento de salarios más bajo^{25,26}.

23. Hasta ingresos de \$1.000 el haber jubilatorio era igual a la remuneración base (RB); a partir de ese nivel tenía una escala decreciente: de \$1000 a \$2000: \$1000 más 75% del excedente \$1000 (99,9% a 87,5% de la RB); de \$2000 a \$5000: \$1750 más 60% del excedente \$2000 (87,49% a 71,0% de la RB); de \$5000 a \$10.000: \$3550 más 45% del excedente \$5000 (70,99% a 58,0% de la RB); de más de \$10.000: \$5800 más 15% del excedente \$10.000 (Inferior a 58,0% de la RB); mientras que la jubilación máxima era equivalente al 90% del promedio de sueldos de los 12 mejores meses consecutivos que se computaran a efectos de calcular la RB. Además, el ingreso base utilizado para el cálculo del haber jubilatorio inicial se definió como el promedio mensual de las remuneraciones percibidas en los cinco años inmediatamente anteriores al cese del servicio o al que resultare del promedio mensual de cinco años calendarios (continuos o discontinuos) en los cuales existieran aportes a una caja, siempre que esta última fuese más favorable para el afiliado; por último, se determinó la igualdad de los requisitos para los beneficiarios de las pensiones de sobrevivientes.

24. Feldman y otros, 1988. p. 35.

25. La ley 14.499/58 fijó las jubilaciones ordinarias menores a \$5.000 en el equivalente al 82% de la remuneración al cese de actividades; las de \$5.000 a \$7.000 en \$5.000 más 70% del excedente \$5.000 (variaba del 82% a 75% del sueldo al cese), las de \$7.000 a \$9.000 en \$6.400 más 50% del excedente \$7.000 (fluctuaba de 75% a 67% de la remuneración al cese), y las de más de \$9.000 en \$7.400 más 20% del excedente \$9.000 (inferior al 67% del sueldo al cese), finalmente, cuando aplicada la escala precedente, el monto superaba los \$10.000 para el excedente de esa suma, sólo se computaría el 10%. En consecuencia, el 82% de la remuneración sólo se aplicó al segmento más bajo de los salarios.

26. Véase Bertranou y otros, 2011, pp. 49 y 50: "...en 1958 y gracias a la Ley N° 14.499, se modifica el modo de determinación de la prestación por jubilación ordinaria. (continúa en la pág. siguiente)

Un hito de esta segunda etapa en la organización de la previsión social en la Argentina fue la elevación de los derechos y las garantías sociales al rango constitucional con la reforma de la Constitución Nacional de 1949, que tuvo vigencia hasta el año 1956^{27,28}. El Capítulo III -Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura- Artículo 37° - de la Constitución

26. (continuación) *En primer lugar, ésta pasa a depender de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado, a la fecha de cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación; o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que el titular hubiese desempeñado. En segundo lugar, se modifica la escala de reducción de la tasa de sustitución conforme aumenta la remuneración del afiliado al momento del cese. El monto de la jubilación ordinaria se establece entonces en el 82% de la remuneración al cese, pero esta tasa de sustitución es válida para remuneraciones bajas, dado que la ley establece un esquema de progresividad para la determinación de las prestaciones. De la lectura de los debates parlamentarios de las dos leyes citadas, surge la preocupación de los legisladores por la erosión de los haberes debido al proceso inflacionario, siendo ese el motivo esencial de la aplicación de reformas. Asimismo, en varias exposiciones, durante el debate del proyecto de ley de 1958, se resalta el carácter paliativo de la introducción del 82% y la necesidad de implementar luego un estudio más serio, una vez que pase la emergencia. En este sentido, vale la pena resaltar la nota enviada por el Senador Carlos H. Perette, donde, además de señalar la necesidad de evaluar financieramente la situación jubilatoria y el impacto del incremento del costo de vida, llamativamente introduce un tema que sería objeto de preocupación décadas más tarde, cuando habla acerca de la necesidad de atender las Cajas provinciales (Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 14 de agosto de 1958, p. 2608) ... Como síntesis –y más allá de la aparición de la emblemática cifra del 82%– es importante destacar la importancia que reviste identificar las bases de cálculo de las prestaciones iniciales, los mecanismos de actualización y las exigencias para acceder a las prestaciones. También, en el marco de la discusión acerca de la tasa de sustitución, es importante resaltar que en ese momento no existía cobertura de salud específica. El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP, conocido por brindar un plan de asistencia médica integral denominado PAMI) recién fue creado en 1971 para contribuir a aliviar los gastos que, en salud, sufrían los adultos mayores y para mejorar sus condiciones de vida”.*

27. Cholvis, 2015, p. 188.

28. Uno de los antecedentes más significativos fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1948, cuyo artículo 22° establece que “*toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”. A su vez, el artículo 25° define que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”.

Nacional de 1949 establece: Declárense los siguientes derechos especiales. I. Del trabajador. "(...) 7. *Derecho a la seguridad social: El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales. (...)* III. De la ancianidad. "(...) 1. *Derecho a la asistencia: Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes.* 2. *Derecho a la vivienda: El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana.* 3. *Derecho a la alimentación: La alimentación sana, y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular.* 4. *Derecho al vestido: El vestido decoroso y apropiado al clima complementa el derecho anterior.* 5. *Derecho al cuidado de la salud física: El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente.* 6. *Derecho al cuidado de la salud moral: Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordantes con la moral y el culto.* 7. *Derecho al esparcimiento: Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.* 8. *Derecho al trabajo: Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva, ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad. (...)".*

Estos derechos cristalizaron, luego, con la reforma constitucional del año 1957. En primer lugar, con la sanción del artículo 14 bis: Parte I: Capítulo único.

Declaraciones, derechos y garantías. Artículo 14 bis: “(...) *El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; (...)*”²⁹. Se definió, así, que tanto la Nación como las provincias entendían en las cuestiones de la seguridad social. En segundo lugar, se especificaba la facultad del Congreso Nacional para legislar sobre temas de la seguridad social en la Segunda Parte: Autoridades de la Nación, Título I: Gobierno Federal, Sección 1°: Del Poder Legislativo, Capítulo IV: Atribuciones del Congreso, artículo 67: Corresponde al Congreso, inc. 11: “(...) *Substitúyanse las palabras «y de minería» por «de minería, y del trabajo y seguridad social»*”.

Con relación a la institucionalización de la seguridad social dentro del Poder Judicial, se pueden señalar en esta etapa varios hechos significativos.

A través del Decreto-Ley 32.347 del año 1944 se crearon y organizaron los tribunales de trabajo en la Capital Federal y en los territorios nacionales. Debido a la restricción jurisdiccional de la Nación respecto de las provincias, en el año 1946 se promulgó el Decreto-Ley 6.717 “... *Invitando a las provincias a suscribir con el Gobierno Nacional un tratado de administración de justicia para organizar tribunales del trabajo*”. El ritmo, grado de aceptación y de ajuste a las indicaciones del decreto en cuanto a la forma de estos tribunales fue variado, pero en el término de unos pocos años, la mayoría de las provincias argentinas organizó su fuero laboral, aunque todas con características propias que diferían

29. Loiano, 2015, p. 235, advierte que: “(...) *Los derechos de la seguridad social se integran en el tercer párrafo que estipula el deber de garantizar los derechos a la salud, la previsión social, el resguardo de las necesidades de la clase pasiva y demás servicios sociales. Se incluyen en esta categoría las jubilaciones y pensiones, y todo tipo de seguro social, así como la movilidad de los beneficios y su adecuación a las necesidades de personas y grupos. La Constitución pone así en cabeza del Estado el deber de asegurar los beneficios de la seguridad social a todos los habitantes de la nación (...)*”.

del modelo de los primeros tribunales³⁰.

En el año 1958, con la sanción del Decreto-Ley 1.285³¹ se reorganizó la Justicia Nacional y Federal en todo el país, y se creó la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal como tribunal de alzada respecto de los jueces nacionales de primera instancia del trabajo en el ámbito de la Capital Federal.

II.2.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

En el plano de la cobertura previsional durante esta segunda etapa en la evolución del sistema se destaca el Decreto-Ley 9.316, que definió el sistema de reciprocidad jubilatoria. La sanción de esta norma, en el año 1946, significó un avance para reconocer los derechos previsionales de los trabajadores frente a los cambios de empleo: a partir de entonces se pudieron “portar” los derechos adquiridos, especialmente los años de aportes realizados a los distintos regímenes previsionales.

Recuadro I: Tendencia de la cobertura previsional: amplia sobre la base de la regulación.

Durante la primera fase, la cobertura previsional (afiliados a las cajas previsionales con relación a la población económicamente activa (PEA)), había aumentado de manera lenta hasta alcanzar en el año 1944 al 7% de la PEA³².

30. Palacio, 2013, p. 53. El autor señala que “(...) *Había, en efecto, en la Argentina –como bien comprueba la tesis doctoral de Line Schjolden– una “justicia laboral antes de la justicia laboral”: se trata de la historia de cómo los jueces (civiles, comerciales, la justicia de paz, la Corte Suprema) entendieron en esta materia hasta la conformación de una justicia específica, en particular en los conflictos que comprometían el ámbito regulatorio de las leyes laborales que se iban promulgando (...)*”. Schjolden, Line, *Suing for Justice: Labor and the Courts in Argentina, 1900-1943*, Berkeley, Tesis de Doctorado, Universidad de California, 2002.

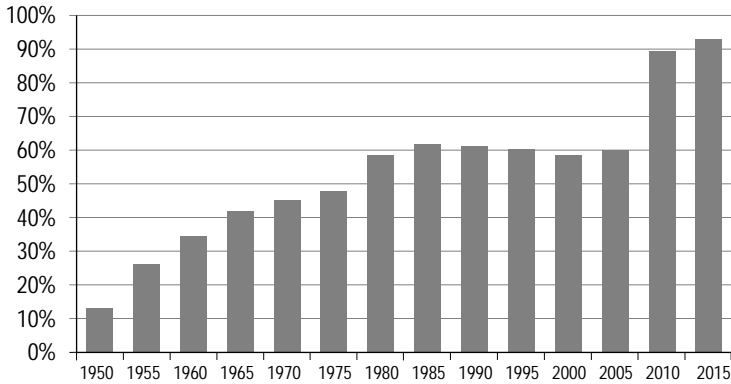
31. El Decreto-Ley 1.285/58 establece en los dos primeros considerandos: “(...) *Que al restablecer la Revolución Libertadora la vigencia de la Constitución Nacional de 1853 y sus reformas de 1860, 1866 y 1898, ratificada por la Convención Nacional Constituyente, no pueden seguir en vigencia las leyes que no se adaptan a dicho texto constitucional; Que corresponde, por tanto, adecuar la competencia propia de la Corte Suprema y demás tribunales de la Nación en concordancia con la Constitución vigente (...)*”.

32. Feldman y otros, 1988, p. 31. Isuani y San Martino, 1993, p. 15.

La *cobertura legal* se completó durante el segundo gobierno peronista, incluyendo a prácticamente toda la PEA³³, aunque la *cobertura real* era sustancialmente menor, especialmente entre los trabajadores independientes.

Isuani y San Martino (1993) presentan estadísticas con la evolución de un indicador alternativo de cobertura (beneficios totales / población potencialmente beneficiaria³⁴) para el período 1950 a 1990, y con cifras propias -con base en la ANSES y el INDEC- se extiende el análisis hasta el año 2015³⁵:

Figura 3: Evolución de la cobertura previsional nacional



Fuente: Isuani y San Martino (1993) para los años 1950 a 1990, y elaboración propia con base en ANSES e INDEC para el resto del período.

Como se observa en el gráfico, la cobertura real aumentó de manera constante hasta inicios de la década de 1980, luego se mantuvo constante en alrededor del 60% de los adultos mayores: el número de beneficiarios pasó de 188 mil en el año 1950 a 2,3 millones en el año 1980, y la cobertura previsional aumentó de 12,5% a 58,0% de los adultos mayores³⁶.

33. Feldman y otros, p. 35.

34. Definida como: varones de 60 años o más y mujeres de 55 años o más. Isuani y San Martino, op. cit., p. 19.

35. En estos años el numerador está compuesto por varones de 65 años o más y mujeres de 60 años o más, dado los cambios paramétricos de la reforma previsional del año 1994 (Ley 24.241).

36. Isuani y San Martino, 1993, p. 19.

Posteriormente, durante el resto de la década de 1980 y hasta la moratoria previsional del año 2005, el incremento de los beneficiarios acompañó al crecimiento de la población potencialmente beneficiaria, lo que implicó, en la práctica, un estancamiento de la cobertura³⁷.

Las moratorias previsionales de los años 2005 (Ley 24.476 y Decreto 1.454/05) y 2014 (Ley 26.970) permitieron adherirse a un número importante de trabajadores que no habían acumulado los 30 años de aportes mínimos, regularizando períodos no aportados previos a los años 1993 y 2003 respectivamente. La cobertura previsional alcanzaba a 59% de los adultos mayores en el año 2005 y llegó a 92% en el año 2015³⁸. Con la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)³⁹, por Ley 27.260 de 2016, el porcentaje de cobertura se debería mantener en los niveles alcanzados.

El punto débil (y oneroso) de la trayectoria reciente de la cobertura previsional es que se basó en regulaciones (moratorias y PUAM) y no en una mayor formalización del mercado laboral, que es la fuente legítima para financiar las prestaciones previsionales.

II.2.4. Financiamiento

Todavía en el período 1943 a 1966 comprendido en la segunda etapa de estructuración del sistema previsional, las cajas previsionales estaban en la etapa “infante”: había más afiliados que aportaban, respecto de los beneficiarios

37. Isuani y San Martino, op. cit., p.20.

38. Las moratorias permitieron en algunos casos -sobre todo en las mujeres- la obtención de dos beneficios: el de viudez, generalmente preexistente, y la jubilación por vejez. En consecuencia, las cifras para los años 2010 y 2015 pueden estar sobreestimando el indicador de cobertura, dado que pueden estar incluyendo casos de dos beneficios por persona.

39. La PUAM les asegura a los mayores de 65 años un ingreso mensual, cobertura médica y asignaciones familiares. Los requisitos son: ser ciudadano argentino, naturalizado o extranjero con más de 10 años de residencia, no cobrar ni tener derecho a jubilación, retiro o cualquier otra pensión, ni cobrar la prestación por desempleo; en cambio, se puede trabajar en relación de dependencia o por cuenta propia, y este período se computa para acreditar 30 años de servicios con aportes. Se debe mantener la residencia en la Argentina. El haber mensual equivale al 80% de la jubilación mínima que perciben los beneficiarios del SIPA, es de por vida, y tiene la misma movilidad periódica.

que percibían alguna de las prestaciones previsionales previstas. Por tanto, los ingresos por contribuciones eran sustancialmente mayores que los egresos para el pago de las prestaciones, y la diferencia se acumulaba como reserva financiera en las distintas cajas previsionales. Sin embargo, por diversos motivos, los fondos de las cajas previsionales se licuaron y no estuvieron disponibles cuando la relación entre activos y pasivos comenzó a disminuir, con el pasaje de la etapa inicial a la etapa de madurez del sistema previsional nacional.

Una de las primeras causas de esta licuación de los fondos acumulados en las cajas previsionales fueron las inversiones financieras realizadas con ellos. En un contexto de inflación creciente, estos recursos se invertían principalmente en títulos públicos a tasas de interés negativas en términos reales, que horadaron el valor real de las reservas previsionales⁴⁰: las tasas nominales oscilaban entre el 4% al 8% anual y la inflación fue de 16% promedio anual entre los años 1943 y 1955⁴¹.

40. Bertín, 1995, pp. 116-118, señala: “(...) *Examinando la política de deuda pública instrumentada en títulos, se observa un aumento en el volumen de la misma en términos reales y un cambio en los tenedores finales de esos instrumentos. Desde el punto de vista de los emisores, los fondos fueron utilizados para cubrir las necesidades de la Tesorería en proporciones superiores al 90% del total de las colocaciones netas. Con relación a la absorción de estos instrumentos, las modificaciones fueron aún más notables: el público que había absorbido una parte importante de los valores públicos dejó de hacerlo a partir de 1946, y comenzó a realizar ventas netas. Por su parte, los bancos comerciales también dejaron de tener la importancia relativa que habían tenido como fuentes de absorción. Esta situación de necesidades de financiamiento en aumento y pérdida del interés por parte de los tenedores tradicionales fue saldada por el Gobierno por medio de la colocación de la nueva deuda en las recientemente creadas Cajas de Jubilaciones. El joven sistema previsional disponía de saldos monetarios cada vez mayores, producto de los aportes netos que recibía de los afiliados en relación con los pagos de los beneficiarios. Y así fueron utilizados por el Gobierno como las principales fuentes de financiamiento. La razón de esta pérdida de interés relativo en los valores nacionales había comenzado a manifestarse hacia finales de la década anterior y se agudizó en la siguiente, y estuvo asociada a la presencia de una inflación creciente que convertía la tasa de interés de estos instrumentos en fuertemente negativa para el público y para los bancos. En cambio, a través de la acción directa o indirecta sobre el sistema previsional, el Gobierno pudo colocar su deuda y beneficiarse por la pérdida del valor real de la misma, en perjuicio de las cajas de jubilaciones, que absorbían esos fondos. Entre los años 1947 y 1956, la deuda colocada en las cajas de jubilaciones osciló entre el 3,40% y 4,98% del PBI anual (...)*”.

41. *Ibíd.*, p. 314.

En segundo lugar, y a pesar de que el régimen previsional nacional era relativamente nuevo, algunas cajas previsionales mostraban desequilibrios financieros debido a la laxitud en la concesión de beneficios previsionales a sus afiliados.

En tercer lugar, los sucesivos procesos de consolidación de deudas previsionales, mediante el pago de las deudas de los afiliados a las cajas en cuotas nominales, en contextos de inflación creciente, o la entrega a las cajas previsionales de títulos públicos de mediano/largo plazo, con tasas de interés reales negativas, redujeron el valor real de las reservas financieras.

El Estado intervino con dos mecanismos: la asignación de ingresos impositivos y la compensación de los desequilibrios financieros de algunas cajas previsionales con los superávits de otras.

En las décadas de 1940 y 1950, se crearon dos fondos compensatorios para atender los incipientes desequilibrios financieros. El Fondo Estabilizador de Previsión Social, creado por Ley 13.478 de 1948, representó la primera asignación de recursos no previsionales para financiar el gasto previsional: los recursos provinieron del aumento del impuesto a las ventas de mercaderías, creado en 1935 con la Ley 12.143⁴². El segundo fue el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación entre las distintas cajas previsionales⁴³, creado mediante Ley 14.499 del año 1958: Administrado por el Instituto Nacional de Previsión Social, este fondo permitió el financiamiento de los desequilibrios de unas cajas con los excedentes que generaban otras, afectando el nivel de equilibrio

42. El Fondo de Estabilización de Previsión Social estuvo destinado, además, al pago de suplemento variable, las pensiones graciables acordadas o a otorgarse y las pensiones a la vejez creadas por la misma Ley 13.478. El suplemento variable consistió en el establecimiento de una suma de dinero que percibieron los jubilados y pensionados para compensar las oscilaciones del costo de la vida, fue calculada en función de un índice del nivel general de remuneraciones, y se añadía al haber mensual de las jubilaciones, retiros o pensiones, administradas por los organismos nacionales de previsión social civiles o militares.

43. Las cajas involucradas en el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación fueron: Personal del Estado, Personal Ferroviario, Servicios públicos, Bancarios y de Seguros, Periodismo, Navegación, Comercio y actividades civiles, Industria, Trabajadores Rurales.

financiero del conjunto. Más aún, la ley fijaba otros objetivos *no previsionales* al Fondo, tales como: “... *financiar las inversiones destinadas a incrementar la producción de energía, combustibles y siderurgia, mejorar y ampliar los sistemas de transportes y vialidad, y desarrollar otros programas fundamentales, de carácter reproductivo, para la expansión económica nacional. En estos casos, la amortización deberá hacerse en plazo medio y la inversión garantizada por la Nación, en cuanto a rendimientos mínimos y reintegro del capital*”.

En suma, la conjunción de la inversión de las reservas previsionales a tasas de interés negativas en términos reales, con el uso de los fondos previsionales para objetivos distintos de los propios del sistema, y la “consolidación” de resultados entre cajas superavitarias con las deficitarias, exacerbó la licuación de las reservas financieras de las cajas previsionales nacionales.

Figura 4: Síntesis de la Etapa II

II. 1943 a 1966	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Incorporación de más cajas profesionales. Surgimiento de regímenes especiales. Movimiento desde "capitalización colectiva" a "reparto".	Tendencia parcial hacia la unificación de los parámetros (edades y años de aportes mínimos). Surgimiento de agencias públicas específicas (institutos, consejos). Creación de la rama previsional dentro del Poder Judicial. Inclusión de los derechos sociales en la Constitución Nacional.
Cobertura previsional	Financiamiento
Amplia respecto a los trabajadores formales. Reciprocidad jubilatoria.	Contributivo. Creación de "fondos compensatorios" entre cajas previsionales. Asignación del primer ingreso tributario (impuesto a las ventas) al financiamiento previsional. Inversión de los excedentes en títulos públicos con rendimientos negativos en términos reales "licuación" parcial.

II.3. Etapa III: 1967 a 1992

Entre los años 1967 y 1968 se realizó una reforma integral: estructural y paramétrica. Por un lado, se agruparon las doce cajas previsionales existentes en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia y el otro para trabajadores autónomos. Por otro lado, aumentaron y se unificaron los parámetros previsionales de las edades mínimas, los años de aportes exigibles y la determinación del haber inicial para las jubilaciones. En el mismo sentido, se centralizó la recaudación previsional en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS, posteriormente reemplazado por la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES), con personería jurídica y autarquía, en desmedro de las funciones que hasta entonces tenían las cajas previsionales. Sin embargo, y en sentido contrario, se crearon varios regímenes previsionales especiales, con requisitos paramétricos más laxos que los establecidos en los dos regímenes mencionados. Además, surgieron los regímenes diferenciados para tareas penosas, riesgosas e insalubres. La extensión de la cobertura formal continuó creciendo para los trabajadores registrados, y mejoró su calidad al incorporar la atención de la salud de los adultos mayores con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). A mediados de la década de 1960 apareció el déficit previsional “puro”, definido como ingresos por contribuciones menores a los egresos por los pagos de las prestaciones previsionales, que más tarde (desde fines de los años 70) se volvería crónico, financiado con recursos tributarios. En el año 1986 se declaró la “emergencia previsional” que derivó, años después, en una abundante litigiosidad previsional.

II.3.1. Regímenes previsionales

En cuanto a la evolución de los regímenes previsionales en esta tercera etapa de estructuración del sistema, en el año 1967 se promulgó la Ley 17.310, que estableció nuevos requisitos para la jubilación de los afiliados a las cajas previsionales. Las edades mínimas para el acceso a la jubilación ordinaria fueron fijadas en 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres; se exigió además la

acreditación 30 años de servicios con aportes registrados⁴⁴. Los requisitos para acceder a la jubilación por edad avanzada se definieron en 65 años de edad, para ambos sexos, y en 15 años de servicios computables.

Por medio de esta norma se facultaba al Poder Ejecutivo a establecer un régimen que adecuara límites de edad y de años de servicios y de aportes y contribuciones diferenciales, para los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas, insalubres, o determinantes de vejez o agotamiento prematuros, declaradas tales por la autoridad nacional competente. A partir de la década de 1970 esta facultad fue usada para la creación de múltiples regímenes previsionales para actividades con tratamiento diferencial.

También en 1967 y mediante la sanción de la Ley 17.575, se concentró la administración de las doce cajas previsionales existentes en tres: la Caja Nacional de Previsión para el Personal de Estado y Servicios Públicos unió a las cajas del Personal del Estado, el Personal Ferroviario y el Personal de Servicios Públicos. La Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles subsumió a las cajas del Personal Bancario y de Seguros, el Personal del Comercio y Actividades Civiles (incluida la sección Trabajadores del Servicio Doméstico), el Personal de la Industria, el Personal de la Navegación, Periodistas y Gráficos, y Trabajadores Rurales. Y la Caja Nacional para Trabajadores Autónomos nucleó a las cajas de Empresarios, Profesionales, y Trabajadores Independientes. Además definió que la Secretaría de Estado de Seguridad Social fuese el órgano de conducción y supervisión del régimen nacional de seguridad social.

El proceso de unificación de los regímenes previsionales nacionales se completó a fines de 1968, con la creación del Sistema Nacional de Previsión Social

44. En el artículo 8° de la Ley 17.310/67 se introduce la posibilidad de vincular la edad de jubilación mínima con la esperanza de vida, concepto que era de avanzada para la época, aunque nunca se instrumentó en la práctica: “(...) -Facúltese al Poder Ejecutivo para elevar los mínimos de edad fijados en los artículos 2° y 6°, con carácter general o para determinados regímenes de previsión, cuando el aumento del índice de esperanza de vida lo justificaré (...).”.

(SNPS). Los afiliados que desde el año anterior estaban agrupados en las tres cajas nacionales mencionadas en el párrafo precedente, fueron concentrados en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia, y otro para trabajadores autónomos.

Con la sanción de la Ley 18.037 en diciembre de 1968 se estableció el denominado Nuevo Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores en Relación de Dependencia, que incluía a los empleados pertenecientes a cualquiera de los poderes del Estado, de organismos autárquicos, a los empleados municipales pertenecientes a la jurisdicción nacional, al personal civil de las Fuerzas Armadas, de bancos oficiales y de empresas de servicios públicos, entre otros. Las provincias y los municipios estaban facultados a incorporar a su personal mediante la firma de convenios con la Nación; sólo estuvieron exceptuados el personal militar de las Fuerzas Armadas y el personal militarizado o con estado policial de las fuerzas de seguridad y defensa. El Poder Ejecutivo quedaba facultado para establecer la tasa de aportes personales y contribuciones patronales en función de las necesidades financieras. Los requisitos de edad mínima y años de aportes para acceder a la jubilación ordinaria habían sido establecidos en Ley 17.310 citada al inicio de esta sección. Al solo efecto de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la jubilación ordinaria se podía compensar la falta de servicios con el exceso de edad, en la proporción de dos años de edad excedente por uno de servicios faltantes. El haber jubilatorio equivalía al 70% de las remuneraciones actualizadas (50% para la jubilación por edad avanzada). La actualización se efectuaba mediante un índice que fijaba el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones percibidas durante los tres años calendarios más favorables, continuos o discontinuos, comprendidos dentro del período de diez años inmediatamente anterior al cese.

A comienzos del año 1969 se instauró el denominado Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones de trabajadores autónomos (Ley 18.038), estableciendo la afiliación obligatoria para los trabajadores independientes, así como la

posibilidad de afiliación voluntaria⁴⁵. Este tipo de régimen no era muy común en la legislación internacional de esa época, y fue pionero en América Latina⁴⁶. La tasa de aporte personal se definió en 10% mensual de la categoría de referencia: se fijaron inicialmente 14 categorías (de la A a la N). Los requisitos de los trabajadores independientes para acceder a la jubilación ordinaria aumentaron: las edades mínimas pasaron de 60 a 65 años para los hombres y de 55 a 62 años para las mujeres (edades mayores que las establecidas en el régimen para trabajadores en relación de dependencia), y se exigieron de 25 a 30 de años servicios computables⁴⁷. Al solo efecto de acreditar el mínimo de años de servicios

-
45. La nueva ley previsional para trabajadores autónomos (18.038/69) incluía a "las personas físicas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no", ejercieran "habitualmente:" "(...) a) Dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil, aunque por esas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso algunos; b) profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada autorizada para funcionar por el Poder Ejecutivo, o por quien tenga especial habilitación legal para el ejercicio de profesión universitaria reglamentada; c) producción y/o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares; d) cualquier otra actividad lucrativa no comprendida en los incisos precedentes (...).
46. En los fundamentos del proyecto se destacó que además de la afiliación obligatoria fue posible desde entonces la afiliación voluntaria para un colectivo de personas que, en el caso extremo, no necesitaban estar realizando actividad lucrativa: "(...) Una innovación fundamental del proyecto es la institución de la afiliación voluntaria que comprende dos sectores perfectamente diferenciados. Por una parte, se dispone la incorporación voluntaria al régimen de determinadas actividades que han dado lugar en la práctica a cuestiones de afiliación dudosa, tales como los socios no gerentes de sociedades de responsabilidad limitada, los sindicatos, fideicomisarios, etc. y miembros del clero y de comunidades religiosas. Pero, además, y como norma de carácter general, se permite la afiliación voluntaria al régimen de toda persona que desee y opte por incorporarse al mismo, independientemente de la circunstancia de no realizar actividad lucrativa alguna, o de estar obligatoriamente comprendido en otro régimen de previsión. Con esta última innovación se amplía extraordinariamente el ámbito de aplicación personal de la ley, realizándose así uno de los objetivos más ambiciosos de la seguridad social, como es que la protección se extienda a toda persona física, aunque no se desempeñe en relación de dependencia o no realice otro tipo de actividad lucrativa (...)"
47. Al inicio de vigencia de la Ley 18.038/69, de los 30 años de servicios computables, al menos 10 años debían ser con aportes efectivos, el resto se añadía de oficio sobre la base de la categoría mínima, y ese mínimo se fue aumentando gradualmente hasta alcanzar los 30 años de aportes efectivos. Las mayores edades exigidas para los trabajadores autónomos ya estaban establecidas en el régimen instaurado en la Ley 14.397 del año 1954. En los fundamentos de la nueva ley se señalaba que: "(...) Al fijar las edades señaladas se han tenido en cuenta los caracteres propios de la actividad respecto de la cual se legisla en cuanto permi- (continúa en la pág. siguiente)

necesarios para acceder a la jubilación ordinaria se podía compensar la falta de servicios con el exceso de edad, en la proporción de dos años de edad excedente por uno de servicios faltantes. Los requisitos para obtener la jubilación por edad avanzada eran 70 años de edad y al menos 30 años de servicios. El haber de la jubilación ordinaria y por invalidez era equivalente al 70% del promedio mensual de los montos de las categorías en que hubiera revistado el afiliado, actualizados a la fecha de solicitud del beneficio. Por cada año de servicios con aportes que excediese de treinta, el haber se bonificaba con el 1 % del promedio indicado.

En el año 1971, con la Ley 18.916, se permitió expresamente a las amas de casa adherirse a este régimen.

En el año 1973, con la sanción de la Ley 20.155 se autorizó a las asociaciones profesionales a celebrar entre sí y/o con organismos competentes convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social. En la práctica, esto les permitió participar en la tramitación de las prestaciones, la fiscalización del cumplimiento y, muy importante, en la definición de regímenes complementarios de seguridad social autofinanciados por los sectores interesados. El proceso de creación de cajas de previsión social para las distintas profesiones, que se había iniciado en la provincia de Buenos Aires en el año 1943, se extendió en todo el país. En la actualidad existen 67 cajas profesionales en las distintas provincias⁴⁸.

47. *(continuación) permiten una prolongación de tareas mayor que en los servicios en relación de dependencia; el estímulo que significa el amplio cuadro de compatibilidad que el proyecto admite para quienes, cumplidos los requisitos, soliciten el beneficio; el aumento constante de las expectativas y promedios de vida, ya que ambos son muy superiores a los que había en el año 1955, cuando al crearse el régimen se estableció la edad jubilatoria en 60 años para los varones y 55 para las mujeres; y las perspectivas financieras del sistema, que aconsejan ponderar cuidadosamente los requisitos básicos fijados para la obtención de beneficios (...)*".

48. Las 67 cajas profesionales actualmente existentes se distribuyen de este modo: Buenos Aires: 12, CABA: 1, Córdoba: 5, Chaco: 4, Entre Ríos: 5, La Pampa: 3, Mendoza: 5, Neuquén: 1, Río Negro: 5, Salta: 7, San Juan: 6, San Luis: 1, Santa Fe: 8 y Tucumán: 4. Véase Libro Amarillo, 2013, pp. 69-74

También en 1973 se sancionó la Ley 20.572, que incluyó a las personas que hubiesen ejercido cargos de carácter electivo en los poderes del Estado nacional, cualquiera fuera el tiempo de desempeño de sus mandatos, en el Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para Magistrados y Funcionarios Judiciales (Leyes 18.464 y 19.841). Con la Ley 21.121 se incorporó también al personal del Tribunal de Cuentas de la Nación. El alcance fue extendido mediante la Ley 21.124 a los agentes del Poder Legislativo, en actividad, pasividad o que hubieran prestado servicios en ese ámbito. Y con la Ley 20.954 se incorporó a los ministros, secretarios de Estado y subsecretarios al régimen especial para magistrados y funcionarios judiciales.

Con la promulgación de la Ley 21.540 en 1977, se concedió una asignación mensual vitalicia a los arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, y al vicario castrense para las Fuerzas Armadas. En 1981 y por Ley 22.430 se creó la asignación vitalicia a los sacerdotes seculares del Culto Católico Apostólico Romano, con 65 años o que estuvieren incapacitados. El monto era equivalente al haber mínimo de jubilación del régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

En 1983, varias normas sancionadas durante ese año crearon regímenes previsionales que atendían a la especificidad de distintos grupos de agentes dentro de la administración pública nacional:

Con la Ley 22.731/83 se creó el régimen jubilatorio específico para el personal del Servicio Exterior de la Nación, estableciendo requisitos y derechos diferenciados respecto del régimen general vigente para los agentes de la administración pública nacional (que continuaba siendo el de la Ley 18.037 de 1968)⁴⁹.

49. La ley 22.731/83 (Art. 1º) comprendía a los funcionarios egresados del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (o que hubieren obtenido su estado diplomático antes de que existiera ese Instituto, o hubiesen sido designados conforme artículo 5º de la Ley N° 20.957), y exclusivamente para las categorías de Embajador extraordinario y plenipotenciario, Ministro plenipotenciario de primera y de segunda clase, Consejero de Embajada y Cónsul general, y Secretario de Embajada y Cónsul de primera, segunda y tercera clase.

La Ley 22.929/83 instituyó el Régimen Previsional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas, que alcanzaba al personal con dedicación exclusiva o completa del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas, y del Organismo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de las Fuerzas Armadas. Por Ley 23.026/83 se incorporó a este régimen al personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), y a los docentes que se desempeñan en las universidades nacionales con dedicación exclusiva o completa.

Por último, mediante la Ley 22.955/83 se estableció el Régimen Especial para Empleados Públicos comprendidos en el escalafón para el personal civil de la administración pública nacional y de los ministerios de Defensa, Estado Mayor Conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas. Con la sanción de la Ley 23.682 en el año 1989 se incorporó a este régimen el personal de planta permanente de un amplio conjunto de organismos y dependencias: Administración Nacional de Aduanas, Comisión Nacional de Energía Atómica, Consejo Federal de Inversiones, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Dirección General de Fabricaciones Militares, Dirección General Impositiva, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Dirección Nacional de Vialidad, Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas, Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero, Instituto Nacional de Prevención Sísmica, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, Mercado Nacional de Hacienda, Personal del Poder Judicial de la Nación, de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, Sindicatura General de Empresas Públicas, Orquesta Sinfónica Nacional, Orquesta Nacional de Música Argentina Juan de Dios Filiberto, Coro Polifónico Nacional, Coro Polifónico de Ciegos y Banda Sinfónica de Ciegos.

En el año 1990, con la Ley 23.895 se incorporaron al régimen especial de la Ley 22.955 los Docentes comprendidos en la Ley 14.473 (Estatuto del Personal Docente, sancionada en 1958).

Recuadro II: Régímenes previsionales especiales y equidad⁵⁰

Los regímenes previsionales nacionales especiales se desarrollaron en forma paralela a las cajas previsionales sectoriales descritas en la Etapa I. En el año 1903 con la sanción de la Ley 4.226 se aprobó el Régimen Especial de Retiro para Magistrados: los requisitos eran tener al menos diez años de antigüedad en el cargo y 70 años de edad; el haber era equivalente al percibido en actividad. En el mismo año, con la sanción de la Ley 4.235 -Amparo para el Personal de Policía y Bomberos- se otorgó una pensión mensual al personal que no podía trabajar por causa de heridas o accidentes en el desempeño de sus funciones en actos de servicio, con un haber equivalente al percibido en actividad. En el año 1905, con la promulgación de la Ley 4.555 se creó el Régimen Especial de Retiro para Ministros Plenipotenciarios, quienes podían jubilarse con 70 años de edad y 15 años consecutivos de servicios en el cargo. En 1938, la Ley 12.512 define la asignación mensual vitalicia para ex presidentes y ex vicepresidentes de la Nación, pudiendo generar pensión a favor de la viuda, hijas solteras o divorciadas por causa del esposo e hijos menores. En esta sección, se describieron los regímenes especiales modificados o aprobados durante esta etapa.

Desde la perspectiva de la eficacia de los sistemas previsionales -cobertura de riesgos, nivel de los beneficios y sustentabilidad de los sistemas- no deberían diferenciarse los parámetros previsionales (edad mínima, años de aportes exigidos, tasa de sustitución jubilación / salario) del régimen general (SIPA) para los regímenes nacionales especiales (docentes universitarios, funcionarios del Servicio Exterior, investigadores científicos y tecnológicos, y magistrados y funcionarios del Poder Judicial), ya que la naturaleza de estos empleos no presenta riesgos diferenciados por el tipo de la actividad: insalubridad o agotamiento prematuro. En realidad, los trabajadores de los regímenes especiales gozan de condiciones de estabilidad laboral que no existen para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, ni para los trabajadores independientes.

Los regímenes especiales suelen tener un desbalance interno permanente porque no es posible una distribución adecuada de riesgos entre sus afiliados dado el

50. Bertín, 2017, pp. 187 y ss.

número reducido de sus miembros, y por la concentración en un solo tipo de actividad.

Si este desequilibrio se traduce en déficit financiero, y demanda recursos fiscales para compensarlo, surge un conflicto de equidad: ¿por qué habría que destinar proporcionalmente más impuestos para financiar a los regímenes especiales que al régimen general?

Pueden darse, también, dos factores que aumentan la inequidad: la existencia de un sistema tributario apoyado en impuestos indirectos (como el IVA), que son regresivos; y un mercado laboral con una proporción importante de trabajo informal y desocupación. Los trabajadores informales y los desocupados difícilmente alcancen a cumplir el requisito excluyente de 30 años de aportes previsionales en sus vidas laborales y, por ende, no tendrán el derecho a recibir la jubilación o la pensión, aunque contribuyan al financiamiento previsional con el pago periódico de los impuestos al consumo. En este último sentido, la creación, en 2016, de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, atacó este efecto adverso, ya que los trabajadores que no reúnan los 30 años de aportes mínimos, reciben a partir de ese año el beneficio de la PUAM.

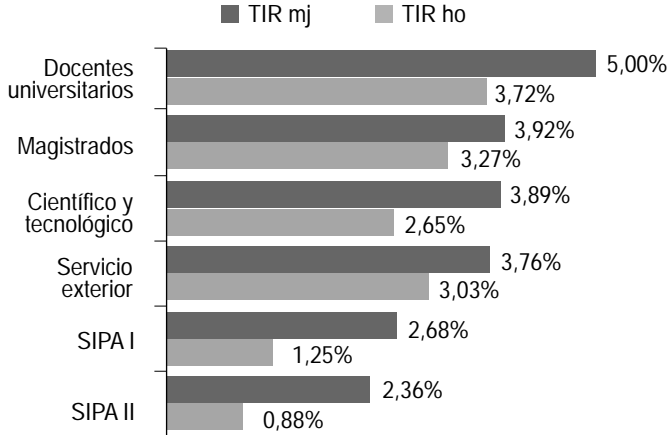
Comparados con el régimen general para el resto del mercado laboral formal, estos sistemas especiales ofrecen a sus afiliados mayores tasas de sustitución jubilación/salario, mejores mecanismos de actualización de los haberes previsionales, edades más tempranas para acceder a los beneficios. Estos mayores beneficios se traducen en tasas internas de retorno (TIR) más altas. Y esta mayor rentabilidad es financiada, parcialmente, por los impuestos que pagan todos los ciudadanos.

Luego, para poder cotejar las ventajas y desventajas del régimen general –el SIPA- con los regímenes nacionales especiales, es útil calcular la TIR de todos ellos. La tasa de interés o rentabilidad surge de confrontar los aportes previsionales durante la vida activa con los beneficios previsionales que se perciben en la vida pasiva. Considerando que las mujeres tienen mayor esperanza de vida que los hombres, y se jubilan a edades más tempranas, es necesario calcular las TIR por género. Así, se puede examinar cuán rentable resulta cada régimen para cada aportante, y cuán costoso resulta para el Estado si debe financiar sus desequilibrios⁵¹.

51. En el SIPA se consideró el valor de la PBU en el mes de setiembre de 2018 (\$4.080,51), en SIPA I las contribuciones patronales son 10,47%, en SIPA II: 12,53%, ambas sobre el mínimo exento.

En la figura siguiente se expone los resultados para un afiliado con ingreso mensual de \$50.000:

Figura 5: TIR de los regímenes especiales nacionales y del SIPA



En todos los regímenes las TIR para mujeres son mayores que para hombres porque se jubilan a edades menores o iguales (nunca mayores), tienen mayores expectativas de vida a la misma edad⁵², y el esquema de financiamiento es de reparto⁵³. La TIR más alta se obtiene en el régimen de docentes universitarios, debido a que el número de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación es menor (25 años vs. 30 años en el SIPA). La segunda TIR más alta es la del régimen de magistrados, que tiene las edades más bajas para hombres (60 años vs. 65 años en el SIPA). En el caso de las mujeres, la tercera TIR más alta se obtiene en el régimen científico y tecnológico, y es mayor que en el servicio exterior porque la edad mini-

52. A los 60 años de edad, las mujeres tienen una esperanza de vida de 23 años y los hombres de 18 años. Siendo que las mujeres se jubilan a los 60 años y los hombres a los 65 años (docentes universitarios, personal científico y tecnológico y SIPA), el tiempo de percepción del beneficio es aún mayor en el caso de las mujeres, ya que la esperanza de vida de los hombres a esa edad es de 15 años.

53. Si el régimen fuese de capitalización individual, la diferencia persistiría aun cuando la tabla actuarial utilizada fuese unisex.

ma de jubilación es de 60 años y 65 años respectivamente. En cambio, para los hombres la tercera TIR más alta corresponde al servicio exterior, y es mayor que para el personal científico y tecnológico, dado que la tasa de contribución total es 21% y 23% respectivamente.

La TIR más baja para ambos sexos corresponde a los afiliados al SIPA porque no presentan ventajas en los parámetros de edad, años de aportes mínimos o tasa de contribución total y, en cambio, tienen una tasa de sustitución sustancialmente más baja –para el nivel salarial analizado (RIPE) la relación jubilación/salario es 53%.

II.3.2. Institucionalización

En cuanto a la creación o reorganización de instituciones relativas a la previsión social durante esta tercera etapa del sistema, la primera modificación es la que establece la Ley 17.575 sancionada en 1967 y que reestructura los organismos que integraban el régimen nacional de previsión social. Esta norma estableció que la Secretaría de Estado de Seguridad Social fuese el órgano de conducción y supervisión del régimen nacional de seguridad social. En jurisdicción de la Secretaría funcionó el Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS), integrado por el subsecretario de Seguridad Social, que lo presidía, los directores generales de las Cajas Nacionales de Previsión y el director general de Servicios Comunes de Previsión. A su vez, se constituyó la Cámara Asesora de Previsión Social, integrada por representantes de los trabajadores, de los empleadores y de los jubilados de las cajas previsionales existentes. La Dirección General de Servicios Comunes de Previsión, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, tuvo a su cargo la administración de los servicios de las cajas en el interior del país, a través de delegaciones; así como las funciones que competían a la Dirección de Medicina Social del Instituto Nacional de Previsión Social, y al Centro de Fiscalización de la Seguridad Social.

En el año 1970, la Ley 18.820 creó la Dirección Nacional de Previsional Social, que funcionaría como organismo descentralizado, con personería jurídi-

ca y autarquía, y bajo la superintendencia de la Secretaría de Estado de Seguridad Social. El objetivo de la Dirección fue centralizar la recaudación de todos los ingresos de la previsión social que hasta entonces poseían las cajas nacionales de los trabajadores en relación de dependencia y la caja de los trabajadores autónomos. Además, la Dirección asumía la función del pago de las prestaciones previsionales y los gastos administrativos de estas cajas, así como de compensar sus déficits.

En el Poder Judicial se conformó -por Ley 23.473 de 1986- la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social⁵⁴, fortaleciendo los procedimientos judiciales en la rama de la seguridad social.

En el año 1990 se creó el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) mediante la sanción de la Ley 23.769, como entidad de derecho público no estatal, sin fines de lucro, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa. La función del INPS fue administrar los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia y autónomos; con la creación de este Instituto se avanzó en el proceso de unificación par-

54. La Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social entendía en: "(...) a) los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones o actos administrativos dictados por las cajas nacionales de previsión o por las cajas complementarias instituidas por ley que afecten derechos de los afiliados, beneficiarios, peticionarios de prestaciones o de afiliación, empleadores y, en general, de cualquier persona que fuera afectada en su interés legítimo; b) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de la Comisión Nacional de Previsión Social, que denieguen total o parcialmente impugnaciones de deudas establecidas por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, conforme el artículo 14 de la ley 18.820; c) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de las cajas nacionales de subsidios familiares creadas por los artículos: 5° del decreto-ley 7.913/57; 8° del decreto - ley 7914/57 y 1° del decreto - ley 3.256/63, ratificado por ley N° 18.887; d) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones del Instituto Municipal de Previsión Social, dictadas conforme al inciso a) del artículo 5° de la ordenanza municipal 33.667; e) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de la Comisión Nacional de Previsión Social, al decidir conflictos suscitados con motivo de la aplicación del régimen de reciprocidad instituido por el decreto - ley 9.316/46; f) en los recursos de queja por apelación denegada y en los pedidos de pronto despacho de conformidad con el artículo 28 de la ley 19.549 (...)". En relación con los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de cajas nacionales de subsidios familiares que se identifican en c), se trata de la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria, y la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de Estiba.

cial de los sistemas previsionales nacionales.

En esta tercera etapa y tras las marchas y contramarchas de las etapas anteriores, el proceso centralización-descentralización en la gestión previsional a nivel nacional (un instituto nacional vs. cajas previsionales autárquicas) dio un vuelco definitivo a favor de la centralización: por Decreto 2.284 de 1991 se instituyó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación⁵⁵, y se definió la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) cuya percepción y fiscalización estuvo a cargo del SUSS⁵⁶.

Seguidamente, con el Decreto 2.741 de 1991 se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que reemplazó al INSS, como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La ANSES tiene a su cargo, desde entonces, la administración del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). A partir del año 2018, con la sanción del DNU 801 que modifica la Ley de Ministerios, la ANSES depende del Ministerio de Producción y Trabajo.

II.3.3 Organización y extensión de la cobertura previsional

Como se señaló, la cobertura formal frente a las contingencias de vejez e invalidez para los trabajadores registrados se había extendido en la etapa ante-

55. El SUSS absorbió todas las funciones y objetivos que hasta ese momento competían a la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria, la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Actividades Marítimas Fluviales y de la Industria Naval, y al Instituto de Previsión Social (INPS), así como el sistema de prestaciones que se pudiera establecer para los trabajadores desempleados.

56. La CUSS comprendía los siguientes aportes y contribuciones: "(...) a) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores, con destino al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, b) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, c) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino a la Administración Nacional del Seguro de Salud, d) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores que pudieren establecerse con destino a la constitución del Fondo Nacional de Empleo, y e) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino al Régimen Nacional de Obras Sociales (...).

rior. A comienzos de los años 80 había 2,3 millones de jubilados y pensionados, equivalentes a 58% de los adultos mayores⁵⁷. A fines de este período, en el año 1990, había 3,1 millones de beneficiarios y la cobertura del régimen previsional nacional alcanzaba a 60,1% de los adultos mayores⁵⁸. Los beneficiarios de los distintos regímenes previsionales especiales eran 84,5 mil⁵⁹ personas: representaban sólo 0,02% de los beneficiarios totales.

Entre los años 1967 a 1992 que comprende esta tercera etapa del sistema, la protección social real mejoró con la incorporación de la cobertura para la salud de los adultos mayores. En el año 1971 se sancionó la Ley 19.032, de creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI⁶⁰. El objetivo principal fue la prestación, por sí o por intermedio de terceros, de servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud de los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión, y a su grupo familiar primario. Hasta entonces, y para un reducido grupo de jubilados y pensionados, esta cobertura la brindaban las obras sociales.

Al mismo tiempo, durante estos años los regímenes especiales se expandieron en forma caótica, con idas y vueltas, tal como se desarrollará a continuación.

En el año 1990, la Ley 23.794 creó el régimen previsional especial para guardaparques nacionales; quedó sin efecto al año siguiente, con la sanción de la Ley 23.966 que derogó un amplio grupo de regímenes especiales: personal Civil de la Policía Federal; de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal y de la Administración Central del Ministerio del Interior (Ley 19.803), Tribunal Fiscal (Ley 20.024 18.464), Poder Legislativo (Leyes 20.572, 21.121 y

57. Isuani y San Martino, 1993, p. 19.

58. *Ibíd.*, p. 19.

59. Demarco y Posadas, 1992, p. 26.

60. Programa de Atención Médica Integral.

21.124), personal que se desempeña en la Presidencia de la Nación (Ley 19.396), personal civil de inteligencia de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Ley 19.173), quienes hayan ejercido como jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o procurador general de la Nación (Ley 19.939), presidente y vicepresidente de la Nación (Ley 16.989), investigadores científicos y tecnológicos (Ley 22.929), arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano y el vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley 21.540), el ya mencionado régimen de guardaparques nacionales (Ley 23.794), administración pública y personal civil en Ministerio de Defensa, Estado Mayor conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas (Ley 22.955), servicio exterior (Ley 22.731), docentes (Ley 23.895), sacerdotes del culto católico (Ley 22.430), personal permanente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación (Decreto 765/83), personal militar de las Fuerzas Armadas de la Nación (Ley 19.101), Gendarmería Nacional (Ley 19.349), Prefectura Naval Argentina (Ley 18.398), Servicio Penitenciario (Ley 13.018), Servicio Exterior de la Nación (Ley 20.957) y Policía Federal Argentina (Ley 21.965), entre otros.

Además, la Ley 23.966 de 1991 derogó el régimen previsto en la Ley 20.954, que implícitamente, en su artículo 33°, incluía a los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional en el régimen especial para funcionarios del Poder Judicial.

Sin embargo, al promulgarse la Ley 23.966, mediante el Decreto 1.609/91 se observaron varias de las derogaciones dispuestas en ella, y mantuvieron la vigencia los regímenes relativos al Servicio Penitenciario, Prefectura de la Nación Argentina, Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional y Policía Federal Argentina.

Y en el mismo año, con la Ley 24.018 se restablecen las asignaciones mensuales vitalicias para el presidente, el vicepresidente de la Nación y los jueces de la

Corte Suprema de la Nación⁶¹, así como el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial⁶², del Ministerio Público de la Nación, de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, vocales del Tribunal Fiscal y del Tribunal de Cuentas de la Nación, legisladores nacionales, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, los secretarios y prosecretarios nombrados a pluralidad de votos por las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, el intendente, los concejales, los secretarios y subsecretarios del Concejo Deliberante, los secretarios y subsecretarios del departamento Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, y el procurador general del Tesoro.

También en 1991 y por Ley 24.016, se creó el Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para el Personal Docente, nucleados en la Ley 14.473 -Estatuto

-
61. La Ley 24.018/91 establecía que los jueces de la Corte Suprema de Justicia adquirían el derecho a gozar de la asignación mensual cuando tuviesen como mínimo 4 años en el ejercicio de sus funciones. Al cumplir 60 años de edad, (requisito posteriormente elevado a 65 años en Ley 24.241/93), o acreditando 30 años de antigüedad de servicio o 20 años de aportes en regímenes de reciprocidad, comenzaban a percibir una asignación mensual, móvil, vitalicia e inembargable conforme con el derecho adquirido a las fecha en que se reunieron dichos requisitos, cuyo monto era la suma que por todo concepto correspondiera a la remuneración de dichos cargos; para el presidente de la Nación, esta asignación era la suma que por todo concepto correspondiera a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para el Vicepresidente, las tres cuartas partes de esa suma. Los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, que hubiesen cumplido 60 años de edad y acreditaran 30 años de servicios y 20 años de aportes computables en uno o más regímenes incluidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio, tenían derecho al haber de la jubilación ordinaria, equivalente al 82% de la remuneración total sujeta al pago de aportes correspondiente al interesado por el desempeño del cargo que ocupaba al momento de la cesación definitiva en el servicio; el haber de las jubilaciones, pensiones, asignación vitalicia y haberes de retiro eran móviles, la movilidad se efectuaba en ocasión de cada variación; las remuneraciones de estos funcionarios estaban sujetas a aportes, con la excepción de viáticos, gastos de representación, asignaciones familiares y los denominados adicionales. Además la Ley 24.018/91 estableció el aporte personal de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas en el equivalente al 12% de lo que percibieran por todo concepto en el desempeño de sus funciones.
62. También en el año 1991 se restableció la vigencia de las Leyes 21.540/77 (obispos, arzobispos y capellán general del Ejército), 22.430/81 (sacerdotes seculares del culto católico apostólico romano), 22.731/83 (personal del Servicio Exterior de la Nación), 22.929/83 (científicos y técnicos), 23.026/83 (personal de la CONEA) y 23.794/90 (Guardaparques Nacionales).

del Docente- para los niveles inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario, de establecimientos públicos o privados⁶³.

II.3.4. Financiamiento

En cuanto al financiamiento del sistema previsional en esta tercera etapa, en 1970 se crea (por Ley 18.820) la Dirección Nacional de Previsión Social, a la que debían transferirse los saldos del Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación (creado en 1950, a cargo del entonces INPS) que resultaba, por esta vía, fácticamente disuelto. Se rescataron los bonos que poseían las cajas previsionales, y se instrumentó la amortización de esta deuda en diez cuotas anuales, a valor nominal, no actualizable. En un contexto de inflación alta, esta operación significó una fuerte licuación ulterior de los activos financieros de las cajas previsionales.

En el año 1980, la fuente de financiamiento previsional, basada en aportes personales y contribuciones patronales, cambió de manera sustancial. Con la sanción de la Ley 22.293 fueron eliminadas las contribuciones patronales, que equivalían al 15% de la nómina salarial imponible, y se las reemplazó por un monto equivalente extraído de los impuestos coparticipables. Esta modificación, fundada en la potencial expansión del mercado laboral formal por una disminución del costo laboral, generó al menos tres conflictos: desarticuló el financiamiento “genuino” del régimen previsional, afectó la relación de la

63. En la Ley 24.016/91 se establecía la edad mínima en 57 años para las mujeres y 60 años para los hombres; se debían acreditar 25 años de servicios de los cuales diez como mínimo, continuos o discontinuos, debían ser al frente de alumnos; el haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente era equivalente al 82 % móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese o bien a la remuneración actualizada del cargo de la mayor jerarquía que hubiera desempeñado por su carrera docente por un lapso no inferior a 24 meses, ya fuera como titular, interino o suplente; si este período era menor, se promediaban las remuneraciones actualizadas percibidas durante los 3 años calendario más favorables continuos o discontinuo. En el año 2005, por Decreto 137/05 se estableció que los docentes debían aportar una alícuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), del 11% del ingreso imponible. Desde ese momento, los docentes encuadrados en la Ley 14.016 realizan aportes personales del 13% de sus ingresos imposables, para financiar este régimen especial.

Nación con las provincias por la porción de los recursos de la coparticipación que financiaban al régimen previsional nacional, y planteó una cuestión de equidad entre los trabajadores formales e informales⁶⁴. Unos años más tarde, en 1984, con la sanción de la Ley 23.081 los aportes patronales fueron reestablecidos, aunque en un nivel menor al original; recién en el año 1991, y por un período breve de tiempo, llegaron al 16% de la nómina salarial⁶⁵.

Desde el punto de vista financiero, los ingresos previsionales se deterioraron por varios efectos: la eliminación de las contribuciones patronales, la limitada extensión del mercado laboral formal, la inflación, la evasión previsional, la gestión deficiente en el otorgamiento de los beneficios previsionales, la existencia de regímenes especiales que funcionaban con desequilibrios financieros.

El déficit global del sistema nacional de previsión social, que había comenzado en la década de 1960, se hizo permanente desde fines de los años 70, y fue siendo compensado con aportes del Tesoro⁶⁶.

Recuadro III: Tendencia del financiamiento del régimen previsional público nacional: contributivo y tributario

Desde comienzos de la década de 1970 el financiamiento del sistema previsional fue mixto: combinó aportes y contribuciones e ingresos tributarios.

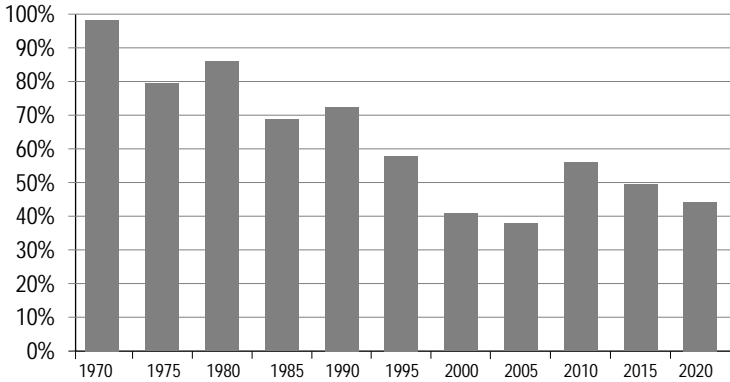
En la figura siguiente se observa la proporción de ingresos contributivos (“propios”) con relación a los ingresos totales del régimen previsional nacional: desde comienzos de la década de 1970 los aportes personales y las contribuciones patronales no son suficientes para financiar el pago de las prestaciones previsionales.

64. Como se señaló, los trabajadores que no cumplían con los requisitos para acceder a las jubilaciones o a las pensiones, debían pagar el IVA, y contribuir así a financiar al sistema previsional. Más aún, los múltiples regímenes especiales, fuertemente desbalanceados presupuestariamente, recibían también estos ingresos impositivos, lo que agudizaba la inequidad entre los trabajadores.

65. Lo Vuolo y Goldberg, 2002, p. 6.

66. Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 12. Schulthess y Demarco, 1993, p. 51.

Figura 6: Evolución de los ingresos contributivos como % de los ingresos totales

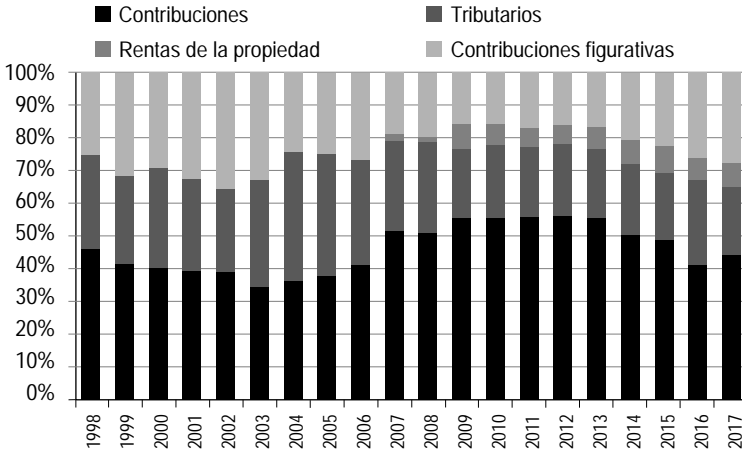


Fuente: Isuani y San Martino (1993) para los años 1970 a 1990, y elaboración propia con base en ANSES para el resto del período.

A continuación, se expone la evolución en la composición de los ingresos totales de la ANSES entre 1998 y 2017 distinguiendo: los ingresos contributivos, los ingresos tributarios (de asignaciones específicas y provenientes del 15% de la coparticipación federal de impuestos, denominados “contribuciones figurativas”), y las rentas de propiedad de la ANSES.

Los ingresos contributivos representaron en promedio 46% de los recursos totales de la ANSES: eran equivalentes al 45% en el año 1998 y fueron el 44% en el año 2017. Los ingresos tributarios fluctuaron en torno al 51%: los tributos de asignación específica representaron el 27% y las contribuciones figurativas (15% de los recursos impositivos coparticipable, conocidos como “pre COPA”), equivalieron al 24%. El saldo promedio de 3% se financió con las rentas de la propiedad, a partir de la reforma previsional del año 2008 (Ley 26.425); con la estatización de los fondos que administraban las AFJP, este componente incluyó una parte de la rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Figura 7: ANSES, evolución de la composición de los ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en ANSES.

En 1986 y por DNU 2.196 se declaró la emergencia económica de los regímenes previsionales instaurados por las Leyes 18.037 (relación de dependencia) y 18.038 (autónomos), que tendría un fuerte impacto posterior en la litigiosidad⁶⁷. El haber mensual de las jubilaciones del régimen para los trabajadores en relación de dependencia se determinó con un mecanismo *ad hoc* que resultaba en un monto menor a lo establecido por la ley 18.037⁶⁸. En el año siguiente

67. Mediante el decreto de emergencia previsional (DNU 2.196/86) se paralizaron desde el 28 de noviembre de 1986 hasta el 31 de diciembre de 1988, en el estado en que se encontraban, todos los juicios, incluidas las ejecuciones de sentencias y los reclamos administrativos promovidos contra las Cajas Nacionales de Previsión por cobro de reajustes jubilatorios, ya fuera por vía de acción o de recurso, basados en la impugnación de la determinación del haber, la movilidad de las prestaciones o el haber máximo de jubilaciones; también se suspendían, por igual lapso, la iniciación de nuevos juicios y reclamos administrativos de la misma naturaleza que los indicados precedentemente. Los reclamos judiciales, en un 85% de los casos, se habían originado en amparos por mora de la administración en resolver recursos administrativos, y en reajustes por movilidad de las prestaciones.

68. El cálculo que establecía el DNU 2.196/86 se realizaba de la siguiente manera: a) en caso de jubilación ordinaria y por invalidez si todos los servicios computados (*continúa en la página 66*)

te se publicó el Decreto 648/87, que estableció un cronograma de pago sobre las diferencias surgidas del DNU.

La emergencia previsional finalizó en el año 1988, con la sanción del Ley 23.568. A partir de entonces, los haberes previsionales se volvieron a calcular de acuerdo con lo establecido en la Ley 18.037 (para los trabajadores en relación de dependencia) y en la Ley 18.038 (para los autónomos). Se restablecieron las contribuciones patronales del 11% sobre las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia, y se aumentaron los aportes personales de los trabajadores autónomos al 21% del ingreso presunto. Además, se fijó el haber máximo del régimen previsional en 15 veces el haber mínimo de jubilación ordinaria.

Figura 8: Síntesis de la Etapa III

III. 1967 a 1992	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Unificación: a) régimen para empleados en relación de dependencia y b) para empleados autónomos (reducción de doce a dos cajas previsionales). Creación de numerosos regímenes especiales. Surgimiento de cajas de previsión profesionales.	Creación de la Secretaría de Seguridad Social, y de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Organización de la Justicia Nacional del Trabajo. Creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Instauración de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social. Creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Creación de ANSES.
Cobertura previsional	Financiamiento
Cobertura limitada al mercado laboral formal. Incorporación de la cobertura de salud para jubilados y pensionados (INSSJP).	Transición del financiamiento contributivo al "mixto". Rescate de los bonos públicos colocados en las cajas por amortización de la deuda en cuotas no ajustables, en un contexto de alta inflación ("licuación" parcial). Eliminación temporal de la contribución patronal, asignación de impuestos coparticipables (especialmente IVA). Declaración de la "emergencia previsional", con impacto posterior en la "litigiosidad" previsional.

Recuadro IV: Tendencia del resultado previsional contributivo:
déficit crónico.

Hacia fines de la década de 1970 aparece en la Argentina el déficit previsional contributivo o “puro”: los ingresos previsionales por aportes y contribuciones son menores que los pagos de las prestaciones previsionales de vejez e invalidez. Este déficit se transformaría en permanente, obligando al Estado a direccionar ingresos tributarios para financiarlo.

La crisis del sistema fue producto de varias causas, que se fueron acumulando en el tiempo:

a) Por el lado de los gastos, el proceso natural de madurez de los regímenes previsionales implicaba mayores pagos de jubilaciones y pensiones por:

- i. El envejecimiento de la población: graduales descensos de la fecundidad y de la mortalidad en todos los tramos etarios.
- ii. El desbalance en el diseño de las prestaciones: beneficios generosos con relación al salario previo, mantenimiento de los regímenes especiales, extensión de la cobertura a sectores que no registraban una historia contributiva.
- iii. Existencia de regímenes jubilatorios especiales con menores requisitos de edad y servicios respecto del régimen general.

b) Por el lado de los ingresos, alimentaban el déficit del sistema:

- i. El debilitamiento del mercado laboral formal con el surgimiento de la informalidad laboral.

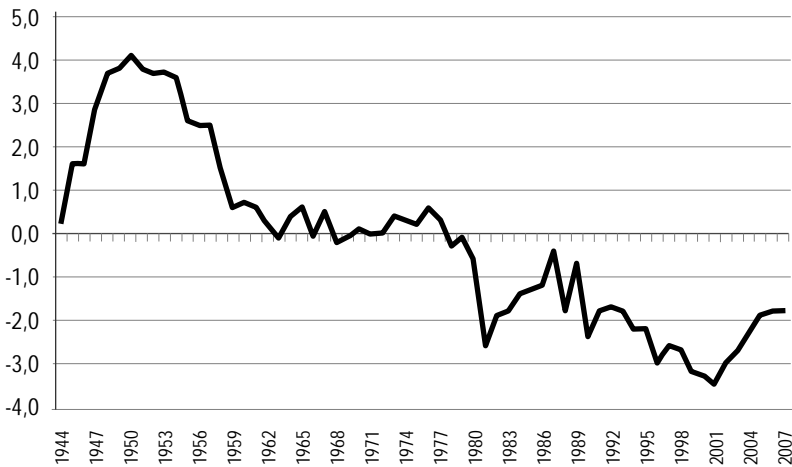
68. (*continuación*) hubieren sido en relación de dependencia, el haber se determinaba sumando a la jubilación mínima vigente a la fecha a partir de la cual corresponda abonar la prestación, el 27% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas a que refiere el inciso 1º del artículo 49º de la Ley 18.037 (t.o. 1976). b) En caso de jubilación por edad avanzada, el haber mensual fue equivalente al 85% del resultado obtenido por aplicación del procedimiento indicado en el inciso anterior. La diferencia en favor del beneficiario, se devengó y se hizo efectiva en forma gradual, de acuerdo con el siguiente cronograma de incrementos: a partir del 1 de enero, el 25% de la diferencia resultante; a partir del 1 de abril, el 50%; a partir del 1 de julio, el 75% y a partir del 1 de octubre de 1987, el 100% de dicha diferencia. A su vez, se estableció que el déficit del sistema que no pudiese ser atendido con los recursos del propio sistema, sería cubierto mediante fondos provenientes del Tesoro nacional.

- ii. Los usos no previsionales de los fondos de reserva.
- iii. La evasión previsional.
- iv. Las deficiencias en la administración.
- v. Los efectos de la inflación sobre las reservas previsionales.

En su conjunto, estos factores implicaron una caída en los recursos previsionales⁶⁹. Así, el régimen previsional empezó a perder legitimidad en la población⁷⁰.

Cetrángolo y Grushka realizaron una valiosa reconstrucción de los ingresos por contribuciones previsionales, los egresos por el pago de las prestaciones, y como diferencia, el resultado previsional "puro" para el periodo 1994 a 2007. En el análisis de la evolución distinguen tres fases: "... *uno largo de excedente inicial, uno de relativo equilibrio y el último de fuerte desequilibrio*"⁷¹:

Figura 9: Evolución del resultado contributivo del régimen previsional nacional % PIB



Fuente: Cetrángolo y Grushla (2008)

69. Feldman y otros, 1988, pp. 36 a 46 y MTEySS, 2003, p. 15.

70. Bertranou y otros., 2011, p. 54.

71. Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 12 y 49.

II.4. Etapa IV: 1993 a 2007

En 1993 se sanciona, con la Ley 24.241, una reforma integral del sistema previsional: sistémica y paramétrica. Por un lado, se introdujo el régimen de capitalización individual que convivió con el régimen de reparto existente. Por otro lado, se cambiaron los parámetros previsionales: aumentaron las edades mínimas, los años con aportes previsionales exigidos, se modificó la forma de calcular el haber inicial y la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) reemplazó al Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS).

La reforma estuvo precedida por varias medidas de política que se podrían considerar como preparatorias, entre ellas la unificación de los requisitos de los regímenes jubilatorios nacionales, la elevación de los aportes personales y patronales, la consolidación de las deudas previsionales derivadas de los incumplimientos previos mediante emisión de títulos públicos. El financiamiento de la seguridad social se fortaleció con la asignación de la recaudación de varios impuestos nacionales coparticipables⁷². En sentido contrario, la instauración del régimen de capitalización individual significó la merma de recursos fiscales para el financiamiento de la previsión social, dado que los aportes personales de sus afiliados se capitalizaban en las cuentas individuales y deja-

72. Esta transformación del sistema previsional se llevó adelante en un contexto más amplio de reformas estructurales: privatización de empresas de servicios públicos, desregulación de vastos sectores de la economía, flexibilización del mercado de trabajo (disminución del costo laboral para los empleadores y generalización de modalidades laborales más frágiles), descentralización de varias de las funciones del Estado nacional hacia provincias y municipios, superación de los escenarios de alta inflación e hiperinflación de las décadas previas mediante la denominada Ley de Convertibilidad de la moneda nacional, y prohibición de la indexación de los contratos a favor del nominalismo. En estos años también tuvo lugar el ciclo de recesión interna más extenso del último siglo, y una crisis que terminó con el abandono de la Ley de Convertibilidad y la declaración formal de cesación de pagos por parte del Estado nacional. En el ámbito del mercado de trabajo se verificó la separación cada vez mayor entre el mercado laboral formal (con todos los derechos sociales) y el informal (sin derechos), y el crecimiento de la desocupación laboral a niveles inéditos, que exacerbaron la indignancia, pobreza y exclusión social en un amplio sector de la población.

ron de financiar las prestaciones previsionales. Este costo, conocido como de “transición”, impactó de manera directa sobre el déficit fiscal, ya que el Estado no compensó los menores ingresos previsionales con una baja, al menos equivalente, en el gasto público, para que la reforma previsional tuviese efecto neutro.

La otra modificación sustantiva en este período fue el fortalecimiento de la incumbencia de las provincias en temas previsionales, ratificada en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994⁷³. Las provincias conservaron la potestad para legislar sobre la cobertura de la seguridad social de sus empleados públicos y, también, de los profesionales, que están organizados desde hace años en las cajas previsionales propias.

II.4.1. Régimen previsional

La reforma previsional sancionada por la Ley 24.241 del año 1993 entró en vigencia en el mes de junio de 1994. Los nuevos regímenes absorbieron a los afiliados en relación de dependencia (Ley 18.037) y a los afiliados autónomos (Ley 18.038).

Desde sus orígenes, en los debates parlamentarios previos, esta reforma no fue el producto del consenso entre las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Nación, sino el resultado de una ajustada votación, que dejó abierta la controversia sobre la reforma previsional misma e impactó en su legitimidad de origen⁷⁴.

73. El artículo 125° de la Constitución Nacional de 1994 habilita a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires a conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales, entre otras facultades. Más adelante en este trabajo se cita este artículo en toda su extensión.

74. Véase Isuani y San Martino, 1995, pp. 41: “(...) *El trámite legislativo que tuvo la reforma previsional instaurada en 1994 en la República Argentina significó un desafío político para el gobierno que asumió en 1989. Obtener su sanción implicó la modificación sustancial del proyecto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo ya que en el transcurso del tiempo y las negociaciones fue cambiando su estructura (...)*”. En este trabajo se realiza un exhaustivo análisis de las diferencias entre el proyecto original del Poder Ejecutivo y el régimen aprobado por la Ley 24.241. En el mismo sentido, Bertín, 2006, p. 115, advierte: *(continúa en la pág. siguiente)*

Los requisitos para acceder a la jubilación por vejez fueron establecidos en las edades mínimas de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, y 30 años de aportes previsionales.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que instituye la Ley 24.241 en reemplazo del anterior SNPS tenía una estructura basada en tres pilares:

El primer pilar era de gestión pública, a cargo de la ANSES, que otorgaba la prestación básica universal (PBU): una prestación de monto fijo⁷⁵, con el objetivo de redistribución del ingreso.

El segundo pilar se financiaba con el 11% del aporte personal realizado por los afiliados, que tenían la posibilidad de optar por un fondo de jubilación privado o por el sistema nacional de reparto:

- El régimen de capitalización era de contribución definida y beneficio indefinido, denominado Jubilación Ordinaria (JO). Los aportes personales se registraban en cuentas de capitalización individual, manejadas por administradoras de fondos de jubilaciones y pensión (AFJP). La per-

74. (continuación)“(…) En el caso argentino el debate parlamentario del año 93 fue intenso, el proyecto original del ejecutivo tuvo cambios importantes introducidos por el Parlamento hasta los momentos inmediatos a su aprobación, esta fue lograda en reñidas votaciones, tanto en las votaciones en general como en las correspondientes a cada uno de sus artículos, en ambas cámaras del Congreso de la Nación, y posteriormente, el Poder Ejecutivo introdujo varios observaciones a determinados artículos al promulgar la ley (…)”.

75. En cuanto al haber mensual, la Ley 24.241 establece (Art. 20°): “El haber mensual de la Prestación Básica Universal se determinará de acuerdo con las siguientes normas: a) Para los beneficiarios que acrediten treinta (30) años de servicios en las condiciones del inciso c) del artículo anterior, el haber será equivalente a dos veces y media (2,5) el aporte medio previsional obligatorio, al que se refiere el artículo siguiente; b) Para los beneficiarios que acrediten más de treinta (30) y hasta cuarenta y cinco (45) años como máximo de servicios en las condiciones preindicadas, el haber se incrementará en un uno por ciento (1 %) por año adicional sobre la suma a que alude el inciso a). Sobre el AMPO, la ley define (Art. 21°): “El Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) se obtendrá dividiendo el promedio mensual de los aportes establecidos en el artículo 39, ingresados en cada semestre, excluidos los aportes sobre sueldo anual complementario, por el número total promedio mensual de afiliados que se encuentren aportando, de acuerdo con el procedimiento que establezcan las normas reglamentarias. El computo del AMPO se realizará en los meses de marzo y septiembre de cada año”.

cepción del beneficio por vejez o invalidez se hacía a través de tres modalidades alternativas: renta vitalicia, retiro programado o retiro fraccionario. Los beneficios se financiaban con el saldo acumulado en las cuentas de capitalización, compuesto por la sumatoria de los aportes previsionales más la rentabilidad de las inversiones.

- El régimen de reparto era de contribución y beneficio definido, denominado Prestación Adicional por Permanencia (PAP). La PAP equivalía al 0,85% del ingreso de referencia (calculado como el promedio de los salarios actualizados en los diez años previos al cese de la actividad) por cada año de aportes al régimen a partir del año 1994. Con 30 años de aportes, la PAP representaba el 25,5% del ingreso de referencia. La gestión estaba a cargo de la ANSES.

Tanto los afiliados a capitalización como los afiliados en el sistema de reparto podían percibir también la Prestación Compensatoria (PC), que reconocía las contribuciones realizadas por los trabajadores antes de la reforma de 1993. La PC era igual a 1,5% del ingreso de referencia por cada año de contribución al sistema anterior, hasta un máximo de 35 años.

El tercer pilar del SIJP era el ahorro previsional voluntario: los afiliados podían realizar aportes a voluntad, con desgravaciones reducidas sobre el pago del impuesto a las ganancias. Estos aportes adicionales se integraban en las cuentas de capitalización de los afiliados, con el objetivo de reforzar la jubilación en la vejez.

Los haberes jubilatorios tuvieron la siguiente estructura:

- Haber jubilatorio en el régimen de reparto = PBU + PC + PAP.

Forma de percepción: mensualidad periódica vitalicia.

- Haber jubilatorio en el régimen de capitalización = PBU + PC + JO.

Forma de percepción: retiro programado (administrado por las AFJP) o renta vitalicia (administrado por compañías de seguros de retiro).

El régimen público de reparto estaba financiado por los aportes personales

de los trabajadores afiliados a este sistema, más las contribuciones de los empleadores de los afiliados a ambos regímenes. La contribución patronal era del 16% del ingreso imponible, aunque en los años sucesivos los descuentos otorgados a algunos sectores y regiones llegaron a reducir las contribuciones a un porcentaje estimado en 7.5%, y los aportes personales de los afiliados al régimen de capitalización a 5% ⁷⁶. Además, el sistema de reparto se financiaba con los impuestos de asignación específica, y las transferencias presupuestarias. El régimen público seguía abonando las prestaciones previsionales de los que se habían jubilado antes de la reforma del año 1993.

Si bien la opción de afiliación a uno u otro de los regímenes era libre, el cambio de capitalización a reparto estuvo permitido hasta el 15 de julio de 1996 (Ley 24.347/94, artículo 2°); en cambio, la posibilidad de pasar del sistema público al privado no estuvo restringida.

76. En SAFJP, 2004, p. 1 a 4, se analizan los cambios ocurridos en las tasas de aportes personales y contribuciones patronales durante los años 1993 a 2005: “(...) Desde 1993, con el objeto de mejorar la competitividad de las empresas y promover el empleo y el crecimiento, el Poder Ejecutivo sancionó varios decretos que reducían el costo de las obligaciones previsionales de los empleadores. Estas reducciones no eran uniformes: variaban de acuerdo a la actividad y región del empleador. A modo de ejemplo, el Decreto 292/95 establecía reducciones del 10% al 60% según la región, para el bimestre septiembre-octubre, lo que implicaba que la alícuota aplicada variaba de 14,4% a 6,4%. De este modo, la contribución patronal promedio pagada por los empleadores era menor que el 16% establecido por la Ley 24.241. El Decreto 814/01 eliminó las reducciones señaladas, con la excepción de las establecidas en la Ley 25.250 (disminuciones del 33% y 50% para nuevos trabajadores contratados), restituyendo el nivel de las contribuciones patronales al 16% original. Posteriormente, la Ley 25.543 fijó en 20% la alícuota para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios, manteniendo la tasa de 16% para el resto de las actividades... Según estimaciones de la Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (DNPSS), la contribución patronal promedio se ubicaba alrededor del 10%, entre 1996 y 1998, cayendo debajo del 8% en el 2000... La Ley 24.241 establece el aporte personal de los trabajadores en 11% de las remuneraciones, las que no deben ser inferior a los 3 MOPRE (\$240) ni superior a los 60 MOPRE (\$4.800). Esta tasa se mantuvo sin variaciones hasta noviembre de 2001, cuando entró en vigencia el Decreto 1387/01 que redujo al 5% el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia del régimen de capitalización, en forma transitoria por un año, con el objetivo de reactivar el consumo interno. Pasado el año y ante el agravamiento de la crisis económica, el Poder Ejecutivo prorrogó la baja del aporte, hasta marzo de 2003, cuando subió al 7% de la remuneración. La tasa del 7% se mantiene vigente a la fecha, por lo menos hasta el 01/07/04 cuando, según lo dispuesto por el Decreto 390/03, aumente al 9%, para retornar, finalmente, al 11% dispuesto por la Ley 24.241 en octubre del año próximo (...).”

La introducción del régimen de capitalización individual suponía, para su consolidación, el cumplimiento de al menos dos reglas: una interna y otra externa. La primera estaba vinculada con la densidad requerida de cotizaciones de los afiliados a lo largo de las historias laborales individuales. En efecto, dado que una parte importante de la jubilación dependía de la acumulación de aportes previsionales en las cuentas individuales, era necesario poder cotizar los 30 años mínimos que exigía la legislación⁷⁷. Sólo en estos casos, y dependiendo además de la tasa de rentabilidad real de las inversiones durante el período de capitalización, la tasa de sustitución jubilación / salario podría ser superior al 50%. Pero esto no ocurrió: las densidades de cotizaciones fueron sustancialmente más bajas, los resultados no se materializaron en la práctica porque el régimen se derogó en 2008, catorce años después de su creación, y los afiliados jóvenes no llegaron a completar el período de 30 años de afiliación a este régimen⁷⁸.

77. Bertín, 2006, pp. 115, señala que “(...) Estas condiciones de adquisición del derecho a la jubilación significaban que para acceder al beneficio un hombre debía aportar 66% de los años trabajados (30 años de aportes entre los 20 y 65 años de edad) y una mujer 75% (30 años de aportes entre los 20 y 60 años de edad). En la década de 1990 el mercado laboral se caracterizó por desocupación creciente, creación de empleo de baja calidad (sin aportes a la seguridad social), aumento del subempleo, generando empeoramiento en la distribución del ingreso y aumento de la pobreza estructural. Naturalmente, la mayor exclusión social y laboral tuvieron un efecto directo sobre la cobertura previsional... y desprotección importante de los adultos mayores... En el período 1994-2001, según estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, la densidad promedio de cotizaciones para el total de los trabajadores del sector privado afiliados al SIJP, con edades entre 25 y 60 años, fue de 49,8%. En el caso de los hombres la densidad fue del 50,5%, mientras que para las mujeres fue del 48,2%. Los trabajadores en relación de dependencia superaban en términos de densidad de aportes a aquellos que manifestaron ser durante la mayor parte los períodos autónomos y monotributistas. Cuando se observa la frecuencia o proporción de aportes (sin desagregar por ninguna variable como categoría ocupacional, edad, sexo, etc.) surgen tres grupos bien diferenciados: en primer lugar hay una proporción de personas (20% del total) que aportó gran cantidad de meses (más de 80 meses sobre los 90 del período analizado); en segundo lugar el 30% de los afiliados posee una densidad de aportes entre el 32% y el 80%; finalmente existe un tercer grupo conformado por el 50% de los afiliados que registra una densidad de aportes menor al 32% (...)”.

78. Engel y otros, 2017, pp. 15 y 16, relevan este punto en la evaluación que realizaron sobre la trayectoria más amplia de un régimen de capitalización individual, al analizar el desempeño del régimen de capitalización de Chile desde su creación en el año 1981: “(...) Si la insuficiencia de las pensiones promedio tiene relación con asuntos paramétricos, su (continúa en la pág. siguiente)

Por otra parte, la regla externa de la que dependía la consolidación del sistema de capitalización remitía al impacto fiscal de la reforma. La canalización de los aportes personales de los afiliados a sus cuentas individuales significaba una merma equivalente en los ingresos de la previsión social pública nacional. La única manera de no aumentar el déficit fiscal habría sido que el Estado hubiese generado un ahorro equivalente en el gasto público, para que la reforma previsional fuese neutra desde el punto de vista fiscal, como sí ocurrió en la experiencia chilena. Este requisito tampoco se cumplió. En realidad, el Estado tuvo un déficit fiscal aún mayor que el implícito en la reforma previsional, y se financió, entre otras fuentes, con la colocación de deuda pública en los fondos de jubilaciones y pensiones. Esto generó otra inconsistencia manifiesta, ya que el Estado debió soportar la emisión de la deuda y los pagos de intereses a los propios fondos de jubilaciones y pensiones⁷⁹. Ambos efectos impactaron en la legitimidad de funcionamiento del régimen de capitalización individual en los años siguientes, junto a otros factores que también incidieron, como los costos

78. *(continuación) desigual distribución se relaciona con la excesiva importancia del esfuerzo individual, en desmedro del aseguramiento colectivo o seguridad social. Al descansar principalmente en el ahorro individual, el sistema ofrece a los afiliados -en especial a aquellos en tramos medios de ingreso que no están o están apenas cubiertos por el NPS- escasa protección contra ciertos riesgos. Así, bajo el esquema actual, estos trabajadores asumen todo el riesgo de experimentar lagunas previsionales (las que son especialmente perjudiciales durante los primeros años del período activo) y castiga a las mujeres por ganar menos, jubilar antes, vivir más, y estar culturalmente presionadas a asumir tareas no remuneradas, como la maternidad y las tareas de cuidado (niños, enfermos, ancianos, etc.). Se transfiere, además, la totalidad riesgo financiero a los trabajadores, lo cual afecta sobre todo a los menos capacitados y con menos recursos monetarios para asumir estrategias de protección. Todas estas variables, en gran medida ajenas al control del trabajador, afectan el monto de las pensiones. Sin embargo, bajo la lógica de la capitalización individual, son los afiliados quienes cargan exclusivamente con los efectos de estos eventos externos, puesto que prácticamente no existen componentes redistributivos que operen como mecanismos de aseguramiento colectivo. A pesar de la introducción del NPS, el Estado no asume un rol explícito como garante, en un sentido amplio, de los beneficios en el esquema actual, no existiendo un compromiso por el nivel de las pensiones o su distribución en la población. Para quienes no se benefician del NPS, nada tiene el sistema de seguridad social, siendo el trabajador el responsable último de protegerse ante determinados riesgos de la vida (...)*”.

79. Barr, 2000, p. 2 y ss.

de administración de este régimen⁸⁰.

Además, en estos años fueron creados dos regímenes específicos separados del SIJP: el denominado monotributo y el régimen para personal doméstico, que básicamente apuntaban a aumentar el tamaño del mercado laboral formal y la cobertura previsional.

En primer lugar, por Ley 24.977 del año 1998 se estableció el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, conocido como monotributo, destinado a los pequeños contribuyentes⁸¹ que no estaban siendo alcanzados por el régimen de autónomos. La principal característica fue que con un aporte mensual (con determinadas escalas según el monto facturado) cubrían las obligaciones relativas a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y las contribuciones al sistema previsional. En el año 2003 con la Ley 25.865 que sustituyó a la Ley 24.977, se estableció un nuevo régimen tributario integrado y simplificado para los pequeños contribuyentes, relativo también a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y al sistema previsional⁸².

80. En el año 2001, se había intentado introducir cambios para mejorar el funcionamiento del SIJP. Con el DNU 1.495/01 se establecía que la comisión por administración que podían cobrar las AFJP a sus afiliados sólo tuviese un componente variable (eliminando la comisión fija que castigaba más a los salarios más bajos); otros cambios significativos involucraron el alcance de la cobertura por invalidez y fallecimiento, la determinación del encaje que debían mantener las AFJP por el fondo de jubilaciones y pensiones, el mecanismo de asignación de nuevos afiliados que no optaron por el régimen de capitalización o por el de reparto, entre otros temas. Sin embargo, este DNU fue cuestionado inmediatamente con presentaciones ante el Poder Judicial y nunca entró en vigencia.

81. En los términos de la Ley 24.977/98, eran pequeños contribuyentes las personas físicas que ejercían oficios o eran titulares de empresas o explotaciones unipersonales, y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de estos sujetos, que habiendo obtenido en el año calendario inmediato anterior al período fiscal de que se tratase, ingresos brutos inferiores o iguales a \$ 144.000 (modificado periódicamente), no superasen en el mismo período los parámetros máximos referidos a las magnitudes físicas y el precio unitario de operaciones que se establecía para su categorización a los efectos del pago integrado de impuestos que les correspondía realizar; también eran considerados pequeños contribuyentes quienes ejercían profesiones, incluidas aquellas para las que se requiere título universitario y/o habilitación profesional, pero sólo podían incorporarse al régimen simplificado cuando el monto de sus ingresos brutos anuales no supera una cifra que se determinaba periódicamente.

82. En la Ley 25.865/03 se consideran pequeños contribuyentes las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servi- (*continúa en la pág. siguiente*)

En segundo lugar, con la sanción de la Ley 25.239 del año 1999 se creó un régimen especial obligatorio de seguridad social para los empleados del servicio doméstico. El mecanismo fue similar al monotributo: mediante un aporte único se financiaban las obligaciones para la previsión social, para la atención de la salud y las impositivas. El monto del aporte mensual se establecía según la cantidad de horas semanales laboradas por el trabajador. Los beneficios que recibían los afiliados a estos regímenes eran la Prestación Básica Universal (PBU) prevista en Ley 24.241 y las modificaciones fijadas en la Ley 26.425 y el retiro por invalidez o la pensión por fallecimiento, más el acceso al Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud, contemplado en la Ley 23.661⁸³. En cuanto a la PBU cabe aclarar que, en los hechos, tanto los monotributistas como los empleados domésticos que no pueden reunir los 30 años de aportes que exige la ley, perciben la jubilación mínima. En el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844, este régimen fue reemplazado por el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas

82. *(continuación)* cios, incluida la actividad primaria, las integrantes de cooperativas de trabajo, en los términos y condiciones que se indican en el Título VI y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas; asimismo, se consideran pequeños contribuyentes las sociedades de hecho y comerciales irregulares (Capítulo I, Sección IV, de la ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 y sus modificaciones), en la medida que tengan un máximo de tres (3) socios. Se fijan categorías para encuadrar a los sujetos alcanzados: cinco para las prestaciones de servicios y locaciones, y ocho más para las restantes actividades. Además, la Ley 25.865/03 estableció: “por el plazo de un (1) año, un régimen especial de regularización, respecto de las siguientes obligaciones: a) Aporte previsional de los trabajadores autónomos, regulado —según corresponda— por las disposiciones de las leyes 24.241; 18.038; 19.032 y 21.581, sus respectivas modificaciones y normas complementarias y reglamentarias. b) Impuesto integrado y las cotizaciones previsionales fijas con destino al Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), correspondientes a los pequeños contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), instituido por la ley 24.977 y sus modificaciones”.

83. Con la reforma previsional de 1999 (Ley 25.239/99) el trabajador recibe la atención de la salud a través del Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), previsto por el artículo 28 de la Ley 23.661, en tanto ingresase cuanto menos un aporte mensual (originalmente de \$20, luego modificado); además, el trabajador puede extender esta protección para su grupo familiar primario mediante un aporte voluntario (originalmente de \$20, luego modificado). Los jubilados reciben la cobertura médico asistencial por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), en los términos de la Ley 19.032.

Particulares, que mantiene la cobertura previsional, y establece una estructura de salario mínimo por tipo, modalidad y categoría profesional, a ser fijada periódicamente por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares. Se amplió la protección social con la limitación en las horas trabajadas, la extensión de los descansos, las mayores licencias por enfermedad, maternidad, accidentes inculpables, y las vacaciones anuales; se introdujo la protección frente a los accidentes de trabajo, y se aumentaron las indemnizaciones por despido, asimilándolas a las establecidas en el Régimen de Contrato de Trabajo, de la Ley 20.744 del año 1974, entre otros cambios.

II.4.2 Institucionalización

El primer hito institucional relativo al sistema previsional en esta etapa es instrumentado mediante el Decreto 94 del año 1993: se traslada la recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social de la ANSES, bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, a la Secretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía. En el mismo año, con la sanción del DNU 507/93 se asigna esta función a la Dirección General Impositiva (DGI)⁸⁴ que depende del Ministerio de Economía.

Sin embargo, el aspecto institucional más significativo de esta cuarta etapa en la estructuración del sistema previsional fue la ratificación de la incumbencia de las provincias en temas previsionales en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994. En el Título II: Gobiernos de Provincia, artículo 125° se afirma: "*(...) Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus*

84. Actualmente Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

rios, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (...)."

En el año 1996, mediante la sanción de la Ley 24.655, se avanzó en la institucionalización con la creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social⁸⁵.

En el año 2001, con el Decreto 1.231 se creó la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social en la estructura orgánica de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En el mismo año, con la promulgación del Decreto 1.394/01 se estableció el Sistema Unificado de Información y Recaudación de la Seguridad Social (SIRSS).⁸⁶ La misma norma creó el Instituto Nacional de los Recursos de la Segu-

85. En la Capital Federal la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social está integrada por 10 Juzgados, con competencia en: a) las causas enunciadas en el artículo 15 de la Ley 24.463; b) las demandas que versen sobre la aplicación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establecido por la Ley 24.241 y sus modificatorias; c) las demandas que versen sobre la aplicación de los regímenes de retiros, jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; d) el amparo por mora previsto en el artículo 28 de la Ley 19.549, modificada por la Ley 21.686, en materia de seguridad social; e) las ejecuciones de créditos de la Seguridad Social perseguidas por la Dirección General Impositiva en ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto 507/93, y f) las causas que entonces estaban asignadas a la Justicia Nacional de Primera Instancia del Trabajo por el artículo 24 de la Ley 23.660. A su vez, la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, creada por Ley 23.473, se transformó en la Cámara Federal de la Seguridad Social, con conocimiento en la materia enumerada en el artículo 39 bis del Decreto-Ley 1.285/58.

86. El sistema SIRSS establecido por Decreto 1394/01 incluye: "(...) a) *Registración de los contratos de trabajo.* b) *Registración de los trabajadores autónomos.* c) *Obtención y distribución de la información sobre trabajadores, grupos familiares y empleadores, requerida por el funcionamiento de las instituciones laborales y de la seguridad social.* d) *Pagos de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador en relación de dependencia.* e) *Recaudación de aportes, contribuciones, cuotas y demás imposiciones a los que estuviesen obligados los trabajadores y los empleadores con motivo de las relaciones laborales y de la seguridad social.* f) *Recaudación de aportes a la seguridad social de los trabajadores autónomos (...).*

ridad Social (INARSS)⁸⁷, ente público no estatal, con el objeto exclusivo de ejercer las funciones de ente de gestión del Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS). El INARSS fue disuelto dos años después con la sanción del DNU 217/03, y las funciones en materia de recursos de la seguridad social fueron reasignadas a la AFIP.

La idea de centralizar, perfeccionar y administrar todas las bases de datos del SIRSS fue otro avance significativo en la gestión unificada de la seguridad social.

II.4.3 Organización y extensión de la cobertura previsional

En el año 2002, la Ley 25.668 derogó las asignaciones vitalicias para los arzo-

87. El INARSS creado por el Decreto 1.394/01 estuvo conducido por: “(...) un Director Ejecutivo y un Consejo de Administración integrado el Administrador Federal de Ingresos Públicos y por el Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) en representación del Estado Nacional, por UN (1) consejero en representación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales de Carácter Sindical, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales del Personal de Dirección, y por UN (1) consejero en representación de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (...). Las funciones del INARSS eran: “(...) a) Crear y administrar la Base de Relaciones Laborales. b) Recibir, validar y remitir a los empleadores la constancia de las denuncias de altas, novedades y bajas de relaciones laborales. c) Informar a los empleadores, a solicitud de ellos, sobre el estado de su plantilla de trabajadores registrados. d) Recibir, en función de una rutina y requisitos técnicos reglamentados por la Autoridad de Aplicación, la información de las bases de datos que comprende el SIRSS y que están bajo responsabilidad de los entes de control y la Administración Nacional de la Seguridad Social. e) Validar y complementar dicha información con la Base de Relaciones Laborales. f) Suministrar a los organismos laborales y de la seguridad social, a los organismos responsables de administrar los registros creados por estatutos especiales y a los organismos de control, la información que resulte pertinente de acuerdo a las funciones que cada uno de ellos debe desarrollar. A tal fin, la Autoridad de Aplicación establecerá el alcance y las pautas para la transferencia de información de manera de garantizar la confidencialidad y la satisfacción de las necesidades de información de cada uno de ellos. g) Colaborar con los organismos de control y la Administración Nacional de la Seguridad Social, en la captura de datos a los fines de mejorar la calidad de la información contenida en las bases de datos que integran el sistema. h) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de percibir los aportes personales a través de débitos sobre la cuenta de los trabajadores. i) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de percibir las contribuciones patronales a través de la emisión de facturas a nombre del empleador. j) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de que la ANSES pague las asignaciones familiares a través de créditos en las cuentas de los trabajadores. k) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de controlar la mora y evasión de cargas sociales. l) Ejercer toda otra actividad inherente a las funciones de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social (...)”.

bispos, obispos y obispos auxiliares con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, y para el vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley 21.540), los regímenes especiales para el personal del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731), y para funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Ley 24.018).

Sin embargo, al promulgarse esta ley, mediante el DNU 2.322/02 se observaron las derogaciones de la Leyes 21.540 y 22.731 (ambas mantienen vigencia), y parcialmente la de la Ley 24.018: se restituyeron las asignaciones vitalicias para el presidente y el vicepresidente de la Nación y los jueces de la Corte Suprema de la Nación, y el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

Los múltiples cambios descritos relacionados con los regímenes previsionales especiales, tanto en esta etapa como en las anteriores, ponen en evidencia las dificultades o resistencias para integrarlos al SIJP, a pesar de los efectos adversos sobre la eficacia y la equidad que se derivan de la coexistencia de varios sistemas -analizados en el Recuadro II: Regímenes especiales y equidad.

Por otra parte, en esta cuarta etapa la cobertura se extendió mediante dos instrumentos de vigencia transitoria: la "moratoria" previsional y la denominada jubilación anticipada,

Con la sanción de la Ley 24.476 en el año 1995 se creó el régimen de facilidades de pago ("moratoria") para los trabajadores autónomos incorporados al Sistema Integrado de Jubilaciones de la Ley 24.241. El mecanismo consistía en pagar el saldo de la deuda que establecía la AFIP antes de acceder a la jubilación, con lo cual el alcance de la moratoria fue en los hechos muy limitado. Diez años después, por DNU 1.454/05 se modificaron aspectos claves de la moratoria previsional permitiendo pagar el saldo de la deuda en cuotas, que se deducían del cobro del haber mensual, con un tope que determinaba que la cuota no podía ser superior al 20% del haber jubilatorio. Los trabajadores autónomos podían presentarse voluntariamente a regularizar su situación respecto de

aportes que adeudaban a la ANSES hasta el 30 de setiembre de 1993⁸⁸, aun si estuviesen percibiendo otra prestación previsional (por ejemplo, pensión por viudez). La opción de pagar la deuda de la moratoria a partir de la jubilación por vejez tuvo un impacto importante en el aumento de la cobertura de los adultos mayores y en los costos para el Estado nacional⁸⁹: los jubilados y pensionados eran el 55% de los adultos mayores en el año 2005 y crecieron al 90% en el año 2012.

Un aspecto crítico de esta moratoria fue que se permitió la adhesión a beneficiarios que ya estaban percibiendo la prestación de pensión por fallecimiento. Si bien esta ampliación no estuvo en el proyecto inicial, su inclusión significó la asignación de más de un beneficio por persona (preferentemente mujeres), en lugar de haber ofrecido la opción entre la pensión por fallecimiento que ya estaban percibiendo y la jubilación por vejez a través de la moratoria. Este error en el diseño se repitió, como se analizará más adelante, en la moratoria del año 2014. Recién con la sanción de la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en el año 2016 se introdujo la cláusula que prohibió la percepción de más de un beneficio previsional. En el marco de recursos escasos, la duplicación

88. En esta primera moratoria estuvieron comprendidos todos los trabajadores autónomos inscriptos o no; de la misma forma, quienes se hubieren acogido a moratorias y planes de pagos vigentes o caducos podían optar por adherirse a este régimen; este régimen les permitía deducir del haber jubilatorio la cuota de la moratoria previsional (iguales, consecutivas y actualizables), hasta un máximo equivalente al 20% del haber mensual; una vez aprobada la presentación, los beneficiarios accedían a la jubilación por vejez a los 60 años para las mujeres y a los 65 años para los hombres; posteriormente, la posibilidad de pagar en cuotas el saldo de la deuda previsional quedó abierta para los trabajadores que no estuviesen percibiendo algún beneficio (como pensiones por fallecimiento, por ejemplo); en estos últimos casos era necesario cancelar previamente el total de la deuda.

89. En el año 2005, con el Decreto 1.454 se modificaron los alcances de la Ley 24.476: a los fines de cumplir con los requisitos exigidos para acceder a los beneficios instituidos por los incisos a), b), e) y f) del artículo 17° de la Ley 24.241, los trabajadores autónomos tienen derecho a inscribirse en el régimen de regularización voluntaria de la deuda y pueden solicitar y acceder a dichos beneficios. De igual modo, tienen derecho a inscribirse en el precitado régimen los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo fallecido, con el objeto de lograr la pensión por fallecimiento enunciada en el inciso d) de dicho artículo; este régimen de regularización voluntaria de deuda tiene carácter permanente.

de los beneficios previsionales significó un gasto adicional que se debería haber evitado⁹⁰.

En el año 2005 se sancionó la Ley 25.994, que permitió la denominada jubilación anticipada. Las personas desempleadas al 30 de noviembre del año 2004, que tenían registrados 30 años de aportes previsionales, podían jubilarse 5 años antes de las edades mínimas establecidas en la Ley 24.241 que creara el SIJP (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres). El monto del haber era equivalente al 50% del correspondiente al beneficio de jubilación que tendría derecho al cumplir la edad requerida, y no podía en ningún caso resultar inferior al haber mínimo del Régimen Previsional Público de Reparto. La vigencia de esta ley se prorrogó, mediante el Decreto 1.451/06, hasta el 30 de abril de 2007.

II.4.4. Financiamiento

En este período sucedieron diversos acontecimientos que afectaron directamente el financiamiento del sistema previsional nacional. Para su análisis, estos eventos se agrupan a continuación en cuatro subsecciones: consolidación de deudas previsionales, pactos fiscales entre la Nación y las provincias, emergencias previsionales, y default de la deuda pública y canje de los bonos en cesación de pago por nuevos bonos públicos. Si bien algunos de estos hechos ocurrieron en los últimos años de la etapa precedente, su desarrollo se presenta en esta fase porque pueden ser considerados como actos preparatorios de la reforma previsional del año 1993 (por ejemplo, la consolidación de deudas previsionales) o porque han tenido un desarrollo continuo en estos años (como en el caso de los pactos fiscales).

Consolidación de deudas previsionales: al inicio de este período se consolidaron las obligaciones previsionales que tenía el Sistema Nacional de Previsión Social con una parte importante de sus beneficiarios por las deudas devenga-

90. En IDESA, 2018, se estima que el 20% del total de los beneficiarios de la ANSES recibe doble cobertura (jubilación y pensión), y representa el 30% del gasto previsional.

das hasta el 1 de abril de 1991⁹¹. El reconocimiento incluía el total de las obligaciones con sentencia firme en sede administrativa o judicial por diferencia entre el haber teórico y el haber real percibido durante un período de seis años previos. Alcanzó a 2,9 millones de casos (90% de los 3,2 millones de pasivos a esa fecha) por un monto equivalente a 5,8 mil millones de dólares de la época⁹². A cambio se entregaron los denominados “bocones previsionales”⁹³. Al ser vendidos por los jubilados en los mercados secundarios, estos bonos, ya que no podían esperar el proceso de maduración establecido, sufrieron descuentos que perjudicaron a los jubilados en beneficio de los inversores que sí los pudieron mantener en cartera hasta el vencimiento o venderlos cuando recuperaron parcialmente la paridad⁹⁴.

Pactos fiscales Nación-provincias: en segundo lugar, ya agotado el excedente del superávit previsional a fines de los años 70, la Nación y las provincias firmaron sucesivos pactos o acuerdos fiscales que tuvieron como objetivo forta-

91. Schulthess y Demarco, 1993, p 54, señalan que: “*La acumulación de sentencias desfavorables llevó al órgano de administración a replantear su posición, proponiendo ajustes parciales a los jubilados que se abstuvieran de entablar querellas judiciales contra el sistema. Estos acuerdos (decretos 648/87 y 366/89) constituyeron los primeros reconocimientos explícitos de deuda del SNPS con los pasivos emanados del propio órgano de administración*”.

92. *Ibíd.*, 1993, p. 55.

93. El Instituto Nacional de Previsión Social (INPS, luego ANSES), determinó de oficio la deuda de los beneficiarios que no hubieran accionado contra el Estado, ni tuvieran liquidaciones en sus expedientes; se pagó un monto en efectivo equivalente a un año de haberes mínimos por persona (\$ 1.500), y por la deuda restante, se emitieron títulos públicos (Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales, denominados "BOCON en pesos y en dólares"), permitiéndole a los beneficiarios optar entre bonos en pesos o en dólares (Ley 23.982 del año 1991, reglamentada por el Decreto 2.140/91; luego, mediante el Decreto 684/93, se consolidaron las deudas acumuladas entre el 1 de abril de 1991 y el 31 de agosto de 1992, abarcando a casi 2,7 millones de beneficiarios (85% del total), por \$ 120.00 millones; en esa oportunidad, los títulos, BOCON en pesos y en dólares, se emitieron a diez años, con seis de gracia, en los primeros seis años devengaron intereses mensuales y desde los años 7 al 10 se amortizaron en cuotas mensuales y consecutivas por el valor del capital más los intereses devengados hasta el sexto año.

94. Schulthess y Demarco, 1993, p. 56, realizaron una evaluación alternativa: “(*... El buen desempeño de los BOCON fue una verdadera sorpresa. Las previsiones periodísticas esperaban una cotización del orden de 30% de la paridad teórica, cifra que estudios técnicos realizados en la Secretaría de Seguridad Social ubicaban, con cierta dosis reconocida de optimismo, en poco más de 50% (Demarco, 1991c). En la práctica, la cotización superó en algunos casos el 60% de la paridad teórica (...)*)”.

lecer el financiamiento del sistema previsional con recursos tributarios, y más adelante la unificación de los parámetros previsionales de los regímenes provinciales respecto del SIJP.

A comienzos de la década se sancionó el DNU 879/92, que asignaba el 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias al financiamiento del Sistema de Seguridad Social, para ser destinado al incremento de activos o disminución de pasivos.⁹⁵

También en 1992, con la Ley 24.130, se ratificó el Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales suscripto en agosto de ese año, que fue el primer entendimiento en materia previsional entre todas las jurisdicciones, y se estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional⁹⁶.

En el año 1993 se firmó el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que fijó el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social⁹⁷.

En el año 1996, mediante la Ley 24.699 se prorrogó hasta el 31 de diciembre

95. Los recursos restantes del impuesto a las ganancias se distribuían según los siguientes porcentajes: el 10% al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires -los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática; el 2% a refuerzos de la Cuenta Especial N° 550 "Fondo de Aporte del Tesoro Nacional de las Provincias", el 4% se distribuyó entre todas las jurisdicciones, excluida la de Buenos Aires conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el 64% restante se distribuyó entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548.

96. La cláusula primera del el Acuerdo suscripto en agosto de 1992 entre Nación y provincias (ratificado por Ley 24.130 de septiembre de ese año) establece que "(...) *A partir del 1ro. de Setiembre de 1992, el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15% (quince por ciento), con más una suma fija de \$43.800.000 mensual, de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2do. de la Ley 23.548 y sus modificatorias vigentes a la fecha de la firma del presente, en concepto de aportes de todos los niveles estatales que integran la Federación para los siguientes destinos: a) El 15 % (quince por ciento) para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios (...)*".

97. Inmediatamente, se inició el proceso de transferencias de cajas provinciales a la Nación: con el Decreto 82/94, se transfirió el régimen previsional de la Ciudad de Buenos Aires para los empleados en relación de dependencia al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; en el año 1995 se trasladaron los regímenes de Santiago del Estero (De- (continúa en la pág. siguiente)

de 1998 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993; además se asignaban otros impuestos al financiamiento del SIJP hasta el 31 de diciembre de 1998⁹⁸.

A fines de la década, la sanción de la Ley 25.235 ratificó el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal firmado el 6 de diciembre de 1999; en el punto doceavo del acuerdo, se estableció que la Nación financiaría los desequilibrios presupuestarios de los regímenes provinciales no transferidos a cambio de la introducción por parte de las provincias de reformas paramétricas para tender hacia la homogeneización⁹⁹.

En diciembre de 2000, con la sanción de la Ley 25.400 se ratificó el Compro-

-
97. *(continuación)* creto 327) y de Catamarca (Decreto 328); en 1996, fueron transferidos al SIJP los sistemas previsionales de Salta (Decreto 71); Mendoza (Decreto 362); San Juan (Decreto 363); La Rioja (Decreto 503); Río Negro (Decreto 721); Jujuy (Decreto 868), y Tucumán (Decreto 1.065), y en 1997, el de San Luis (Decreto 63). El resto de las provincias mantuvieron sus cajas como cajas provinciales.
98. La Ley 24.699/99 –Art. 2º- asignaba al financiamiento del SIJP: “(...) a) *El 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida que califiquen como naftas de acuerdo a las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva, b) el producido de impuestos que gravan, en forma específica, el gasoil, diésel-oil, kerosene y el gas natural comprimido.* El 79% restante de la recaudación de los impuestos se distribuían entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo de la Vivienda; además, el producido del impuesto que gravare a los automotores, chasis con motor y motores de tales vehículos que utilicen como combustible gasoil, en lo que corresponda a una alícuota aplicable sobre la base imponible de hasta el 10%, también fue destinado al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones hasta el 31 de diciembre de 1998 (Art. 3º).
99. “(...) *El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro. Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja... El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20% del déficit anual* (continúa en la pág. siguiente)

miso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y su adenda, ambos de fecha 17 de noviembre de 2000, suscriptos por los gobernadores, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional. Además se prorrogaba la distribución del producido de los impuestos prevista en las leyes específicas¹⁰⁰ hasta el 31 de diciembre de 2005 o hasta la sanción de una nueva ley de coparticipación federal (según se establece en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional)¹⁰¹.

Emergencias previsionales: en esta cuarta etapa en la evolución del sistema

99. *(continuación) del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada Gobierno Provincial, que contemplarán una auditoría completa de la situación preexistente. En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes (...)*
100. Son las Leyes 24.977/98 y 25.067/99 (ambas relativa al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes), 24.464/95 (Sistema Federal de la Vivienda), 20.628/73 (Impuesto a las Ganancias), 23.966/91 (Financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social), 24.130/92 (Ratificación del Acuerdo suscripto el 12 de agosto de 1992 entre el gobierno nacional y gobiernos provinciales), 24.699/96 (Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento), 24.919/97, 25.063/98 y 25.082/98 con suspensión de su artículo 3° (estas tres leyes son relativas a Impuestos), 25.226/99 (Emergencia Social) y 25.239/99 (Reforma Tributaria, Régimen Especial Obligatorio de Seguridad Social para los Empleados del Servicio Doméstico) conforme al artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional.
101. Constitución de la Nación Argentina, Capítulo IV. Corresponde al Congreso, artículo 75°, inciso 2: “(...) *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición (...)*”.

se declararon dos emergencias previsionales. La primera de ellas, denominada Solidaridad Previsional (Ley 24.463 de 1995) estableció que se dejaba de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional de la Ley 24.241. En adelante el Estado nacional sólo garantizaba el otorgamiento y pago de las prestaciones de dichos sistemas hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos anualmente para su financiamiento. Se determinaba el importe mínimo y máximo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público; ningún beneficiario tenía derecho a recibir prestaciones por encima del tope máximo legalmente determinado. De igual modo se establecieron restricciones para el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones: las prestaciones del régimen previsional público tuvieron la movilidad que anualmente se determinaba en la Ley de Presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivo¹⁰². Al igual que la emergencia previsional que había tenido vigencia entre los años 1986 a 1988, esta nueva emergencia

102. En la emergencia previsional de 1995 (Ley 24.463/95) se fijó que: “(...) 1. la movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional, por períodos anteriores a la promulgación de la presente ley se regirán por los siguientes criterios: a) las prestaciones correspondientes a períodos anteriores al 1° de abril de 1991 se ajustarán según el índice definido en el anexo 1 de esta Ley; b) las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1° de abril de 1991 y la fecha de promulgación de la presente ley se ajustarán según las disposiciones oportunamente aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y por organismos de su dependencia; 2. a partir de la vigencia de la presente ley todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto. Dicha movilidad podrá ser distribuida en forma diferenciada a fin de incrementar las prestaciones mínimas; en ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos”. Por otra parte, se alteró el procedimiento de impugnación judicial de los actos administrativos de la Administración Nacional de Seguridad Social: “Las resoluciones de la Administración Nacional de Seguridad Social podrán ser impugnadas ante los Juzgados Federales en lo contencioso-administrativo de la Capital Federal y ante los juzgados con asiento en las provincias, dentro del plazo de caducidad previsto en el artículo 25, inc. a) de la Ley 19.549, mediante demanda de conocimiento pleno, que se tramitará por las reglas del proceso sumario previsto en el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Nación, con las modificaciones introducidas en la presente ley (Art. 15°); la Administración Nacional de Seguridad Social podrá articular en su defensa la limitación de recursos en el Régimen de Reparto para atender el mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor y su eventual extensión a los casos análogos (Art. 16°); las sentencias condenatorias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra la Administración Nacional de Seguridad Social serán cumplidas dentro de los noventa (90) días de notifica- (continúa en la pág. siguiente)

previsional, que se extendió hasta 2006, dio lugar al inicio de numerosas causas judiciales en reclamo de la determinación del haber inicial y/o de la movilidad de las jubilaciones y pensiones.

En el año 2000, la Ley 25.344 declaró la segunda “emergencia económico-financiera”. En el Capítulo V de la ley se establecía el proceso de consolidación de deudas previsionales del Estado nacional¹⁰³.

Entre los años 2002 y 2006 el Poder Ejecutivo decidió “congelar” las jubilaciones y pensiones por encima del haber mínimo, que fueron las únicas que tuvieron ajustes periódicos: en el año 2002 la relación entre el haber máximo y el haber mínimo era 20,6 (\$3.100 / \$159), y en mayo del año 2006 era 7,9 (\$3.100 / \$390); entre ambas fechas el número de jubilados percibiendo el haber mínimo aumentó de 26% del total de los jubilados y pensionados en el año 2002 a 72% en el año 2006. Sólo a partir de entonces todas las jubilaciones y pensiones del SIJP se fueron ajustando periódicamente. Este congelamiento y las emergencias previsionales alimentaron la expansión de la litigiosidad previ-

102. *(continuación) das, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinados a ello para el año fiscal en el que venciera dicho plazo, agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del comienzo del año fiscal para el que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales y hasta su nuevo agotamiento. La Administración Nacional de Seguridad Social deberá respetar estrictamente el orden cronológico de notificación de las sentencias definitivas para su cumplimiento, salvo cuando queden sentencias pendientes de cumplimiento para el siguiente período fiscal, en cuyo caso dará prioridad a los beneficiarios de mayor edad. Serán de aplicación las Leyes 23.982 y 24.130; y supletoriamente la Ley 3.952 (Art. 22°) (...)*”.

103. La emergencia económico-financiera declarada en 2000 por la Ley 25.344 establecía (Art. 13°) “(...) **ARTICULO 13.** — *Consolidense en el Estado nacional, con los alcances y en la forma dispuesta por la ley 23.982 las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000, y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1° de enero de 2000 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, y que se correspondan con cualquiera de los casos de deuda consolidada previstos en el artículo 1° y se trate de obligaciones de los entes incluidos en el artículo 2°, ambos de la ley 23.982. ... Quedan excluidas de la presente ley las deudas previsionales consolidadas por la ley 23.982 que aún no hubieran recibido los Bonos de Consolidación ordenados en dicha ley. Dichas deudas al término de su proceso administrativo o judicial serán pagadas con los Bonos establecidos en la ley 23.982 (...)*”.

sional reciente, promovida por los jubilados y pensionados que demandaron al Estado nacional por la falta de reajuste de los haberes previsionales y por la incorrecta determinación del haber inicial.

En el año 2006, mediante la sanción de la Ley 26.153 se daba por finalizado el período “de excepción” con la derogación de los artículos 16°, 17°¹⁰⁴ y 20°¹⁰⁵ de la Ley 24.463 (Solidaridad Previsional). Además, se modificó el artículo 22° de esa declaratoria de emergencia previsional estableciendo que *“Las sentencias condenatorias contra la Administración Nacional de la Seguridad Social serán cumplidas dentro del plazo de CIENTO VEINTE (120) días hábiles, contado a partir de la recepción efectiva del expediente administrativo correspondiente. Si durante la ejecución presupuestaria, se agotara la partida asignada para el cumplimiento de dichas sentencias, el Jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer ampliaciones o reestructuraciones presupuestarias con el objeto de asegurar el pago en el plazo indicado”*. En la práctica esto no ocurrió, y las demandas judiciales con sentencia firme siguieron acumulándose sin el pago que había determinado la justicia, tanto en primera instancia como en las sucesivas apelaciones hasta llegar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Default de la deuda pública y canje por nuevos bonos públicos: el 23 de diciembre del año 2001 el Poder Ejecutivo Nacional había declarado la cesación de pagos de la deuda pública emitida en los mercados de capitales locales e internacionales. Los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP fueron uno de los acreedores domésticos más afectados¹⁰⁶, junto a otros

104. A partir de los artículos 16° y 17° de la Ley 24.463 la ANSES podía argumentar falta de recursos para suspender el pago de sentencias.

105. El art. 20° de la Ley 24.463 establecía que cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación se hubiere pronunciado reiteradamente en casos análogos en favor de la aplicación de la presente ley, la ANSES podía rechazar *in limine* el recurso interpuesto.

106. Antes del canje de la deuda en default por bonos públicos, los fondos de jubilaciones y pensiones (FJP) tenían el 56% de sus activos invertidos en títulos públicos nacionales, el 82% de los cuales estaba colocado en títulos públicos nacionales que habían entrado en default en los años previos, mientras que el restante 18% correspondía a títulos públicos nacionales con pagos regulares. Los FJP ingresaron al canje entregando valores nominales 17.500 millones: 88% estaba expresado originalmente en dólares, 8% correspondía a partidas nominadas en euros y el 4% restante en pesos.

inversores institucionales. Entre los años 2003 y 2005 tuvo lugar el período preparatorio para renegociar la deuda nacional impaga¹⁰⁷, que concluyó a mediados de 2005, con el canje oficial de la deuda en default por nuevos bonos públicos^{108,109}. El monto real de la quita de la deuda es difícil de estimar, ya que si bien se emitieron nuevos instrumentos de deuda por un valor menor al original, una parte de esta quita se compensará a futuro con el pago de la opción de los llamados cupones del PBI¹¹⁰.

-
107. El Economista, 2010, detalla los principales eventos del proceso (...) El 22 de septiembre de 2003 Argentina presenta una primera oferta para reestructurar deudas por 94.302 millones de dólares, sin reconocer los intereses, y propone a los acreedores una reducción del 75% sobre el valor nominal. El 1 de junio de 2004 Argentina mejora su oferta al aceptar incorporar a la reestructuración el monto de los intereses vencidos de la deuda en mora. El 17 de enero de 2005 Argentina pone en marcha el período del suscripción al canje, que concluye el 25 de febrero. El 9 de febrero de 2005, el Congreso de la Nación aprueba una ley que dispone que los acreedores que no acepten la oferta de reestructuración no podrán acceder al canje en el futuro. El 3 de marzo de 2005 Argentina anuncia que la oferta de reestructuración logró un nivel de adhesión del 76,07% entre sus acreedores, lo que le permitiría refinanciar bonos por 81.800 millones de dólares, sobre los que haría una quita de 65,4%. Acreedores con títulos por cerca de 20.000 millones de dólares no acepta ingresar a la operación. Varios de ellos, entre los que se encuentran fondos de inversión especulativos, resuelven iniciar acciones legales contra Argentina. El 1 de abril de 2005 se concreta el canje y Argentina entrega a los acreedores que adhirieron a la oferta bonos por 35.261 millones de dólares (...)
108. "Luego del canje recibieron valores nominales 29.500 millones en tres bonos nuevos en moneda nacional: el 78% correspondió al bono Cuasi-Par, se cambió sin quita del capital original adeudado, paga un interés inicial del 1,33%, que subirá progresivamente hasta alcanzar el 5,25% a los 25 años de su emisión, y tiene un plazo de 33 años (vencimiento año 2038). El 12% correspondió al bono Boden 2014 (Par), que incluyó una reducción del 30,1% del capital, paga un interés del 3,31% más un coeficiente ligado al índice de precios al consumidor, y tiene un plazo de 30 años. Y el 9% correspondió al bono Descuento (Discount), que tuvo una quita del 66,3%, paga la mayor tasa de interés, 8,28%, y tiene un plazo de 28 años (vencimiento año 2033). Los bonos ofrecieron además una compensación adicional, ligada al crecimiento del producto interno bruto. La metodología de valuación para la incorporación de estos activos a las carteras de los FJP, determinó que el valor cuota de los fondos no sufriera ninguna alteración entre el momento inmediato anterior y el inmediato posterior al de su ingreso. Los nuevos títulos públicos representaron alrededor del 60% del total de los FJP, con la siguiente composición relativa dentro del segmento de títulos públicos: los Cuasi-pares el 63% del total, los Boden 2014 (Par) en pesos el 10%, y los Discount el 9% del total de las carteras de los FJP".
109. "El informe anual de la Superintendencia de AFJP del año 2005 presenta una descripción detallada de la conversión de las tenencias de depósitos bancarios y títulos públicos como resultado de la crisis financiera del año 2001, la declaración del "default" de la deuda pública en el mismo año, y el posterior canje de la deuda en "default" por nuevos títulos públicos a mediados del año 2005. En: Superintendencia de AFJP, 2015, pp. 82 y 83, y 85 a 87 se distinguen dos períodos: 1° período: "(...) Etapa comprendida entre octubre de 2001 y (continúa en la pág. siguiente)

Figura 10: Síntesis de la Etapa IV

IV. 1993 a 2007	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Régimen previsional "mixto": capitalización individual + reparto. Unificación y "endurecimiento" de requisitos para jubilarse. Mantenimiento de regímenes especiales, provinciales y cajas de previsión profesionales. "Monotributo" y Régimen para el personal doméstico.	Acuerdos entre la Nación y las provincias para asignar ingresos tributarios al financiamiento previsional. Transferencia voluntaria de regímenes provinciales a la Nación. Unificación gradual entre el sistema nacional y los provinciales. Creación de la Justicia Federal en primera instancia de la Seguridad Social.
Cobertura previsional	Financiamiento
Caída de la cobertura por ampliación del mercado laboral informal y de la desocupación. Compensada parcialmente a través de la moratoria previsional, la "jubilación anticipada", y por los regímenes para "monotributistas" y para "personal doméstico".	Contributivo y tributario: asignación de nuevos impuestos al financiamiento de la seguridad social. Consolidación de deudas previsionales con bonos (1991 y 1993). Nuevas "emergencias previsionales", aumento de la "litigiosidad" por "licuación" de los haberes jubilatorios. Cesación de pagos (2001) y canje de la deuda (2005).

109. (continuación) diciembre de 2004: el 30 de noviembre del 2001 se realizó el canje voluntario, denominado "mega canje", de los bonos públicos que tenían los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP) por préstamos garantizados del Estado Nacional. Los FJP resignaron tasa de interés intentando evitar el default soberano, y así preservar de pérdidas adicionales el valor de la cartera. El 5 de diciembre se realizó la suscripción "forzosa" de Letras del Tesoro: El Poder Ejecutivo impuso mediante los Decretos N°1572/01 y N°1582/01 y la Resolución N°807/01 del Ministerio de Economía¹, que los fondos provenientes de vencimientos de depósitos a plazo fijos en cartera al 30.11.01 se aplicaran a la suscripción de Letras del Tesoro (inicialmente denominadas en dólares y luego en pesos a partir de la devaluación y pesificación). Con la suscripción compulsiva de más de 1.350 millones de Letras en pesos y 1.500 millones en dólares, la participación de estos activos pasó de 0% al 30 de noviembre del año 2001 a cerca del 10% del portafolio consolidado del Sistema al 31 de diciembre del mismo año. El 20 de diciembre se desata la crisis institucional que concluye con la dimisión del Presidente Fernando De la Rúa, y la asunción de una serie de gobiernos provisionales. El 23 de diciembre se declara el "default"

durante la presidencia provisoria de Rodríguez Saá, cuya formalización fue el 3 de enero del año 2002 con el incumplimiento de pago de una obligación externa. El 6 de enero se deroga el Régimen de Convertibilidad. El default de la deuda y la devaluación motivaron la Instrucción SAFJP N° 10/02, que difirió la ganancia cambiaria de los activos nominados en dólares sin precio de mercado y congeló el devengamiento de intereses para la mayoría de estos títulos. El 3 de febrero el Poder Ejecutivo Nacional, dispuso la pesificación a 1,4 pesos por dólar de los depósitos a plazo fijo nominados en dólares (Decreto N° 314/02). El 8 de marzo, mediante el Decreto N° 471/02, se estableció que las obligaciones del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal vigentes al 3 de febrero de 2002 nominadas en moneda extranjera, cuya ley aplicable fuera solamente la argentina, se convertirían a 1,4 pesos por dólar o su equivalente y se ajustarían por el coeficiente de estabilización de referencia (CER). El 7 de agosto, con la sanción del Decreto 530/03, se estableció la restitución de los activos entregados en canje en noviembre de 2001 para quienes no hubieran aceptado la pesificación (alcanzaba sólo a los instrumentos de legislación local). Como consecuencia de esta sucesión de hechos existieron cambios profundos en la cartera de los FJP: el impacto de la devaluación se reflejó en los instrumentos de emisores extranjeros, y la pesificación de los activos se contabilizó el 15 abril de 2002, registrándose un aumento del 40% en su valor en pesos. ... 2°) período: Etapa comprendida desde enero de 2005 a julio de 2005: En estos últimos siete meses, el evento que marcó la situación de los FJP fue la finalización de la reestructuración de la deuda pública, ocurrida el 6 de junio del año 2005. Los FJP recibieron los títulos de la nueva deuda y quedaron resueltos todos los incumplimientos del Estado. Este período de funcionamiento del régimen de capitalización individual, exhibió básicamente cuatro tendencias en lo que respecta a la composición de las carteras: 1) la continua reducción de la exposición a títulos públicos nacionales, 2) la consolidación de las acciones locales y extranjeras detrás de los títulos públicos, 3) importante crecimiento de los depósitos a plazo fijo y fondos comunes de inversión, 4) cambios cualitativos en la cartera de títulos públicos nacionales, consecuencia de la finalización de la reestructuración de deuda pública nacional. Tras la finalización del proceso de canje de deuda llevado a cabo por el Gobierno Nacional, los Títulos Públicos emitidos por el Estado Nacional, alcanzaban al 30 de junio de 2005 los \$33.934 millones. Si bien este monto es superior al que se registró en junio del 2004 (\$ 31.171 millones), la proporción de Títulos Públicos en el total del FJP fue del 58%, con un descenso de 7 puntos porcentuales en el año. Hasta el 6 de junio de 2005, cuando finaliza el proceso de canje, la evolución de los títulos públicos en cartera estuvo marcada por el dictado del Decreto 530/03, que restituyó los activos subyacentes de los Préstamos Garantizados a aquellos acreedores que no aceptaron la pesificación. Este decreto facultó a la SAFJP a valorar los activos restituidos de la misma manera que a los préstamos garantizados, resolviéndose entonces mediante la Instrucción SAFJP N° 10/03, inmovilizar el valor de los títulos alcanzados por el citado decreto, y manteniendo el valor de estas inversiones al precio al que se encontraban contabilizados los Préstamos Garantizados que les dieron origen en su último día de valuación. Como consecuencia de estas medidas, al 30 de mayo de 2005 los Préstamos Garantizados representaban tan sólo un 4,6% de las inversiones del FJP consolidado, lejos del 62% que exhibían al mismo mes del año 2003, generando una rentabilidad nula. A su vez, el segmento de títulos públicos se redujo del 66% en mayo de 2003 a 51% en mayo de 2005 debido, por un lado, a la liquidación de algunos de estos títulos y, por otro, a su ausencia de rentabilidad. Los FJP entraron al canje entregando VN (valores nominales) 17.500 millones, cuyo 88% estaba expresado originalmente en dólares, un 8% correspondía a partidas nominadas en euros y el 4% restante en pesos. Como resultado del canje, ingresaron al FJP títulos públicos por VN 29.500 millones, en tres instrumentos financieros distintos: Bonos Cuasi Par (78%), Bonos Boden 2014 (12%), ambos denominados en pesos, y Bonos Discount (9%) también en pesos y Bonos Discount (1%) en dólares. La valuación de las partidas recibidas modificó la

II.5. Etapa V: 2008 - 2018

La reforma previsional del año 2008 fue precedida por varias medidas preparatorias, tal como había ocurrido con la reforma del año 1993. En esta oportunidad se fueron realizando cambios importantes en el funcionamiento del SIJP antes de llegar a su reemplazo por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La litigiosidad previsional continuó creciendo en estos años, e intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con fallos en contra del Estado nacional y favorables tanto a los jubilados y pensionados¹¹¹, como a las pro-

-
109. (*continuación*) situación generada por el Decreto 530/03, ya que los Bonos Discount y Boden 2014 se valoraron a precios de mercado, mientras que para los Bonos Cuasi-pares se siguió el criterio similar (valuación a vencimiento) al utilizado para valorar los Préstamos Garantizados (PGN). Prácticamente la totalidad de la cartera de TGN quedó expresada en VN denominados en pesos actualizados por CER, cambiando la estructura de monedas previa al canje cuando la denominación dominante era el dólar. También se modificó su vida promedio ya que los vencimientos de los Bonos Discount y Cuasi - pares ocurrirán el 31.12.2033 y el 31.12.2045, respectivamente (...)
110. Valenzuela, 2008, recoge la opinión de dos de las autoridades económicas y monetarias del año 2005, el Ministro de Economía Roberto Lavagna y el Presidente del Banco Central de la República Argentina Alfonso Prat-Gay: “... *Casi no hubo quita. Ese es un mito construido políticamente, empieza Prat-Gay, y hace estos números: la quita nominal fue del 54%, pero si se suman los “regalos” que, según su opinión realizó el Gobierno (“regalo” cambiario, por el peso devaluado y el ajuste por CER, “regalo” por crecimiento y “regalo” por ejecución del cupón) la quita real sería de sólo el 9%. ... Había 102.500 millones de deuda por reestructurar y emitimos 35.300 millones –se defiende Lavagna-. Podemos agregar los holdouts: como máximo 6.000 millones. Eso da 41.300. Es muy sencillo sacar la quita: 42.300 de 102.500. No hay nada que discutir. Por supuesto que hubo una quita importante*”.
111. Las presentaciones judiciales de los beneficiarios fueron múltiples, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) falló a favor de los afiliados en cinco casos: cuatro correspondientes a la denominada “ley vieja”, Ley 18.037/68 (Casos: “Chocobar”, “Itzcovich”, “Sánchez” y “Badaro”), y dos a la “ley nueva”, Ley 24.241 (Casos: “Ellifí” y “Barrios”). La CSJN reconoció las facultades del legislador para organizar, dentro de límites razonables, el sistema previsional, es decir, de modo que no afecten de manera sustancial los derechos garantizados por la Constitución Nacional. Ratificó los principios básicos de interpretación acerca de la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales, rechazando toda concepción restrictiva de la obligación que impone al Estado de otorgar “jubilaciones y pensiones móviles”, según el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y los fines tuitivos que persiguen las leyes reglamentarias en esta materia. Expresó que los tratados internacionales vigentes, lejos de limitar o condicionar dichos principios, obligan a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el progreso y plena efectividad de los derechos humanos, compromiso que debe ser inscripto, además, dentro de las amplias facultades legislativas otorgadas por el artículo 75°, inc. 23, de la Ley Fundamental, con el fin de promover mediante acciones posi- (*continúa en la pág. siguiente*)

vincias de Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa, que habían recurrido a esa instancia para recuperar los ingresos de la denominada "pre-COPA". La cobertura previsional mejoró en calidad y extensión: por un lado, se sancionó la ley de movilidad previsional, que estableció el mecanismo automático para el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones, luego de varios años de discrecionali-

111. *(continuación)* tivas el ejercicio y goce de los derechos constitucionales reconocidos, en particular, a los ancianos. Dispuso la inconstitucionalidad del artículo 7°, apartado 2, de la Ley 24.463, que supeditaba las pautas de movilidad a la asignación de partidas presupuestarias; y estableció que la presentación del demandante (Caso Badaro) se ajustase a partir 1 de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2006, según las variaciones anuales del índice de salarios, nivel general, elaborado por el INDEC (posteriormente, se siguen ajustando de acuerdo con lo que determina la ANSES). En el caso Elliff (Ley 24.241), la CSJN extendió el criterio utilizado en el caso "Badaro" (Ley 18.037), fundamentando que las consideraciones efectuadas en el fallo "Badaro" resultan aplicables a esa causa, dado que la situación de quienes obtuvieron su beneficio previsional al amparo de la Ley 24.241 no difiere de los que lo han hecho por el sistema anterior de la Ley 18.037. Además, decidió que se aplicara como criterio de movilidad el Índice de Salarios del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), entre el 15 de enero de 2004 (fecha de adquisición del beneficio) hasta el 31 de diciembre de 2006; ya que desde 2007 la ANSES aplicó criterios similares a los del INDEC, y luego en 2008, con la Ley 26.417/08 "de movilidad de las prestaciones previsionales", utiliza el índice de movilidad, con frecuencia semestral. En el caso Barrios la CSJN consideró que la restricción establecida en el artículo 24° de la Ley 24.241 respecto a lo establecido en el artículo 14 bis, "(...) es una suerte de castigo para aquellos sujetos de preferente protección constitucional que más trabajaron y aportaron en forma efectiva al sistema de la seguridad social (...)", porque la mayoría de los aportes no fueron realizados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 24.241 (ya que la PAP no tiene la restricción del límite de 35 años de aportes que tiene la PC. El cálculo de la Prestación Compensatoria (PC) limitaba el reconocimiento de los años aportados antes de la Reforma del año 94 a 35 años, mientras que no fija un límite para el cómputo de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), por los años aportados a partir de la mencionada reforma). En consecuencia, declaró: "(...) que el tope legal impugnado (art. 24 de la ley 24.241), resulta inconstitucional e inaplicable... toda vez que una solución contraria implicaría convalidar una limitación cuyo origen tuvo lugar en una norma que no atiende a la finalidad de los derechos en juego y contradice las garantías que tutelan la protección del trabajo en todas sus manifestaciones y los beneficios de la seguridad social con carácter integral e irrenunciable (arts. 14 bis, 17 y 28 de la Constitución Nacional) (...)". En consecuencia, la CSJN ordenó: "(...) a la ANSES que al calcular la prestación compensatoria, considere la totalidad de los años aportados por el actor con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y disponer que la movilidad por el lapso indicado en el fallo "Badaro" se practique de conformidad con el índice allí fijado, salvo que los incrementos dispuestos por los decretos del Poder Ejecutivo durante igual período arrojasen una prestación superior, en cuyo caso deberá estarse a su resultado (...)". En este caso, el período de ajuste de la movilidad fue entre el 07 de septiembre de 1994 (fecha de adquisición del beneficio) y el 31 de diciembre de 2006. En el año 2016, con la Ley 27.260 se buscó cerrar al menos una parte de los juicios existentes, con el Programa Nacional de Reparación Histórica de Jubilados y Pensionados.

dad en la determinación de los ajustes periódicos de estos beneficios. Por otro lado, el Estado nacional impulsó el Programa de Reparación Histórica para saldar las deudas de los jubilados con o sin juicio por las demandas en reclamos de las deudas previsionales; y se promulgó la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que significó la extensión de la cobertura formal (80% del haber mínimo) a los adultos mayores que no reunían los 30 años de aportes exigibles.

II.5.1. Regímenes previsionales

En el año 2007, al promulgarse la Ley 26.222 se introdujeron cambios en el SIJP, que significaron un mayor equilibrio para los afiliados entre las opciones disponibles: regímenes de capitalización y de reparto. Se estableció que la comisión por administración que percibían las AFJP no podía ser mayor al 1% del salario. Se creó un fondo mutual por cada administradora para financiar las pensiones por invalidez y fallecimiento, en reemplazo del mecanismo de cobertura brindado por compañías de seguro de vida.

También en 2007 y mediante el Decreto 897 se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS)¹¹². Poste-

112. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) creado por el Decreto 897 de 2007 tenía por finalidad (Art. 1°): “a) *Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales.* b) *Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos.* c) *Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo.* d) *Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales.* El FGS estaba integrado por (Art. 3°): “a) *Los recursos propios percibidos por la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad una vez deducida la deuda exigible del organismo y que se hallen registrados como disponibilidades o como activos financieros.* b) *Los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3° del Decreto N° 313/07, reglamentario de la Ley N° 26.222.* c) *Las rentas provenientes de las inversiones que realice.* d) *Cualquier otro aporte que establezca el ESTADO NACIONAL mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período que se trate.*”

riormente, con la “contrarreforma” previsional, este fondo se fusionó con los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP, y se constituyó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad vigente hasta el presente.

El proceso de reforma previsional se completó con la sanción de la Ley 26.425 en 2008 y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en reemplazo del SIJP. Interesa destacar que esta reforma fue estructural -de cambio de sistema-, no paramétrica (se mantuvieron los requisitos vigentes).

El cambio principal fue la eliminación del régimen de capitalización, cuyos afiliados pasaron al régimen de reparto; los años aportados al régimen de capitalización se consideraron para la historia previsional del trabajador. El haber por vejez del SIPA que instaura esta reforma sigue estando compuesto por la Prestación Básica Universal, a la que se suman la Prestación Complementaria y la Prestación Adicional por Permanencia, es decir: PBU + PC + PAP. Las prestaciones por vejez, invalidez definitiva y muerte de los beneficiarios del régimen de capitalización, que a partir de ese momento pasaron al régimen de reparto, y que estaban siendo percibidas bajo la modalidad de retiro programado (“x” cuotas al mes), se calcularon para hacer la conversión con el mejor valor cuota del período de enero a octubre del año 2008, y a partir de entonces siguieron el criterio de movilidad sancionado, también en octubre de 2008, por la Ley 26.417. Las prestaciones por vejez, invalidez definitiva y muerte que se estaban percibiendo bajo la modalidad de renta vitalicia previsional no tuvieron modificaciones, y continúan a cargo de las compañías de seguros de retiro.

Si bien las AFJP tuvieron la opción de reconvertirse, eliminando la administración de ahorro previsional obligatorio como única razón de ser, en la práctica simplemente dejaron de funcionar como tales. Se estableció que las compensaciones que pudieran corresponder a las AFJP no podrían superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo con lo que definiera la reglamentación de la misma Ley 26.425, y se abonarían

con la entrega de títulos públicos nacionales. Se preservó el empleo del personal de las AFJP.

Se derogaron las desgravaciones impositivas que beneficiaban al ahorro previsional voluntario, realizadas hasta entonces bajo las formas de impositivos voluntarios o depósitos convenidos (deducción del ingreso mensual a los efectos del impuesto a las ganancias).

Los fondos de jubilaciones y pensiones acumulados en las cuentas individuales de los afiliados fueron transferidos a la ANSES en “especie”, es decir, se enviaron directamente los activos financieros sin necesidad de liquidarlos previamente en el mercado de capitales¹¹³. La administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (el FGS creado en 2007) del régimen previsional, está a partir de entonces a cargo de la ANSES, asistida por un Comité de Administración de Inversiones integrado por el Director Ejecutivo de la ANSES, el Secretario de Finanzas y el Secretario de Hacienda, ambos del Ministerio de Economía.

113. Se incorporó una nueva finalidad, a través del artículo 2°): “Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho Fondo”. La composición de los recursos del FGS a partir de mencionado Decreto está integrada por: Los recursos percibidos por la ANSES que resulten de libre disponibilidad. Los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3° del Decreto N° 313/07, reglamentario de la Ley N° 26.222 (afiliados que retornaron del régimen de capitalización al régimen de reparto). Las rentas provenientes de las inversiones que realice. Cualquier otro aporte que establezca el ESTADO NACIONAL mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período de que se trate. Los bienes que reciba el SIPA como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 7° de la Ley N° 26.425”. El Decreto 2.103/08, artículo 4°), restringió las inversiones del FGS en activos financieros nacionales: “Los recursos del fondo deberán ser invertidos en activos financieros nacionales incluyendo entre otros instrumentos cuentas remuneradas del país y la adquisición de títulos públicos o títulos valores locales de reconocida solvencia”. En consecuencia, la combinación de la finalidad establecida en el artículo 2°), con la restricción de las inversiones del FGS del artículo 4°) en instrumentos domésticos, significó un cambio decisivo respecto a las regulaciones previas sobre las inversiones que podían hacer las AFJP con los recursos de los afiliados al régimen de capitalización individual y, también, a las regulaciones internacionales para la gestión de los fondos de reservas de los sistemas previsionales, públicos o privados.

Las comisiones médicas, que dictaminan la invalidez y hasta esta reforma funcionaban en el ámbito de la Superintendencia de AFJP, fueron transferidas a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Son financiadas por la ANSES y las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART).

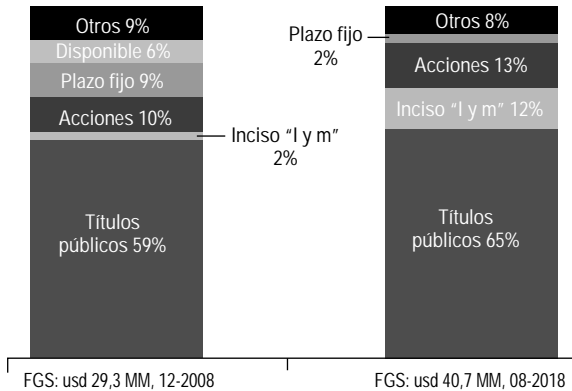
Se creó en el Congreso de la Nación una Comisión Bicameral de Control del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público, integrada por seis senadores y seis diputados, elegidos por los respectivos cuerpos; entre las funciones están las de realizar observaciones, propuestas y recomendaciones sobre el funcionamiento de los Fondos de la Seguridad Social.

En el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844 se instauró el nuevo régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares (ex servicio doméstico). Entre los beneficios sociales que el nuevo régimen asegura a sus afiliados, el período de prueba se restringió a treinta días y no puede ser usado para una persona más de una vez; se estableció la jornada laboral máxima y período de descansos mínimos para las distintas modalidades; el salario mínimo por tipo, modalidad y categoría profesional es fijado periódicamente por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares prevista en la misma ley; se extendió la licencia por vacaciones y la licencia por enfermedad; se establecieron las licencias por nacimiento de hijo en el caso del trabajador varón, y las licencias por maternidad, por matrimonio, por fallecimiento del cónyuge o conviviente, de hijos o de padres, por fallecimiento de hermano, y para rendir exámenes; se determinó que en los casos de despido dispuesto por el empleador sin causa, habiendo o no mediado preaviso, este deberá abonar al empleado una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses. Además de otras disposiciones, la Ley 26.844 también reglamentó la cobertura por accidentes de trabajo para el personal de casas particulares.

Recuadro V: Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 2008-2018.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), creado en el año 2007, recibió con la reforma previsional del año 2008 los fondos hasta entonces administrados por las AFJP. A fines de ese año los recursos del FGS eran de usd 29,3 millones y en agosto del año 2018 fueron de usd 40,7 millones (dólares corrientes). La composición de las inversiones del FGS muestra algunos cambios considerables durante estos diez años: aumento en la tenencia de títulos públicos de 59% a 65%, disminución de los depósitos a plazo fijo de 9% a 2%, e incremento de las inversiones en la “economía real”, denominadas incisos l) y m) de 2% a 12%. La tenencia de acciones se mantuvo relativamente estable.

Figura 11: Composición del FGS, 2008 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en ANSES.

La rentabilidad de las inversiones fue positiva, tanto en términos reales (deflactada por el IPC): 42,4% en el período (equivale a la tasa efectiva anual (TEA) de 3,3%), como en términos de dólares: 39% en estos diez años (TEA: 3,1%).

Figura 12: FGS, rentabilidad en pesos y dólares 2008 a 2018

FGS, variaciones nominales y reales					
	dic-08	ago-18	Variación	? real y en usd	TEA real* y en usd
FGS (miles de millones \$ corrientes)	98,1	1.515,1	1.417,0		
FGS, constante a precios de agosto 2018**	1.064,0	1.515,1	451,1	42,4%	3,3%
FGS, (miles de millones de dólares)	29,3	40,7	11,4	39,0%	3,1%
Índice de inflación: IPC**	156,1	1.693,0	985%		
Valor del dólar (Banco de la Nación Argentina):	3,5	37,2	978%		

* TEA: Tasa efectiva anual.

** Deflactor: Índice de precios de Provincias ponderado desde diciembre 2008 a a abril 2011. Índice de inflación publicado por el Congreso de mayo 2011 a abril 2016. IPC INDEC a partir de mayo 2016.

Fuente: elaboración propia con base en ANSES.

II.5.2. Institucionalización

En esta quinta etapa en la evolución del régimen previsional argentino destaca, en el plano institucional, la creación por Ley 26.853 de 2013 de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, que entiende en los recursos de casación, inconstitucionalidad y revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social. La misma norma creó el cargo de Fiscal General ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social. Las sentencias definitivas, o equiparables, dictadas por la Cámara de Apelación de la Seguridad Social son susceptibles de recurso ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.

Después de la reforma previsional del año 2008, con la eliminación del régimen de capitalización y el ingreso de los que habían sido sus afiliados al régimen de reparto, varias provincias, entre ellas Córdoba y Santa Fe, exigieron a la

Nación que dejase de transferir el 15% de la denominada “pre-COPA” a la ANSES y lo girase periódicamente a las provincias. El argumento esgrimido fue que la ANSES volvía a recibir los aportes personales de los afiliados que pasaron de capitalización a reparto. Ambas provincias interpusieron reclamos ante la Corte Suprema de Justicia. El conflicto se agravó cuando la ANSES suspendió, en forma discrecional, el financiamiento de los déficits de los regímenes previsionales provinciales: en primer lugar, a la provincia de Santa Fe desde el año 2006, luego a Córdoba a partir del año 2011, y en el año 2012 no realizó ninguna transferencia por este concepto a las provincias que mantenían regímenes previsionales propios. El proceso judicial se extendió por varios años. En el mes de noviembre del año 2015, una vez elegido el nuevo presidente de la República pero antes de asumir su cargo, la CSJN falló en favor de las provincias¹¹⁴, obligando a la Nación a suspender esta fuente de ingresos que recibía la ANSES, y restituirlos a las provincias. En el año 2016, con la sanción de la Ley 27.260 que crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensiona-

114. CSJ 538/2009 (45-S)/CS1: “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad”. CSJ 191/2009 (45-S)/CS1: “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”. CSJ 786/2013 (49-C)/CS1: “Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otros/ medida cautelar”. CSJ 539/2009 (45-S): CS1 “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. CSJ 1039/2008 (44-S)/CS1: “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos”. CSJ 4783/2015: “Formosa Provincia de c/ Estado Nacional”. Cabe aclarar que de estos fallos por temas Nación-provincia los estrictamente previsionales corresponden a Córdoba y Santa Fe. San Luis no reclamó deuda previsional porque ya había transferido su sistema (en el año 2007) y sólo reclamó una deuda por recursos que fueron a la AFIP en esos años y el gobierno provincial entendió que eran propios. El caso de Formosa es más reciente y no fue incluido en el análisis de este estudio. La parte sustantiva de estos fallos establece (se ejemplifica con el caso de Santa Fe, los fallos restantes fueron del mismo tenor): “(...) Declarar la inconstitucionalidad de los artículos números 1º, inciso a, y 4º del decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo Nacional. 11. Disponer que la Administración Federal de Ingresos Públicos se abstenga de retener a partir de la notificación de esta sentencia, de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349, el porcentual resultante de la aplicación del decreto 1399/2001 que a la provincia de Santa Fe le asigna la ley 23.548, ..., Condenar al Estado Nacional a pagar a la provincia de Santa Fe, con los alcances establecidos en el presente pronunciamiento, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud del decreto 1399/2001, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena, una vez determinado el monto, se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlos la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia (...)”

dos, se definió que el Tesoro nacional, con cargo a rentas generales, debía suplantar los recursos de "pre-COPA" como fuente de financiamiento de la ANSES¹¹⁵.

II.5.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

En cuanto a la cobertura del sistema previsional en esta quinta etapa de su estructuración, en el año 2008 se sancionó la Ley 26.417, "de movilidad de las prestaciones previsionales": todas las prestaciones previsionales otorgadas en virtud de la Ley 24.241, de regímenes nacionales generales anteriores a esa norma y sus modificatorias, de regímenes especiales derogados, o por las ex-cajas o institutos provinciales y municipales de previsión cuyos regímenes fueron transferidos a la Nación, pasaron a ajustarse semestralmente por un índice que combinaba la variación salarial con la variación de la recaudación tributaria que recibe la ANSES por beneficio¹¹⁶. Esta fórmula y la frecuencia para el ajuste periódico de las prestaciones previsionales serían nuevamente cambiadas en

115. En realidad, el gobierno que estaba terminando su mandato intentó reglamentar las sentencias de la CSJN, mediante el DNU 2.635/15, alcanzando a todas las provincias, pero ese decreto fue derogado por el DNU 73/16 del nuevo gobierno. Posteriormente, el Poder Ejecutivo nacional y las provincias firmaron el Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo, creando el Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo (Decreto 406 de febrero de 2016), para estudiar la forma de implementar la devolución gradual de la "pre-COPA" a las provincias. Finalmente, con la Ley 27.260 de mayo de 2016 estableció: (...) Artículo 26. — *El Tesoro Nacional, con cargo a rentas generales, deberá cubrir un importe equivalente a las sumas que se dejen de distraer como consecuencia de lo convenido en los Acuerdos ratificados en el presente Título, importe que seguirá siendo considerado como referencia a los fines del cálculo de la movilidad dispuesta por la Ley 26.417. (...)*"

116. El coeficiente, denominado, índice "m", que está integrado por la combinación dos coeficientes: $a = 0,5 * RT + 0,5 * w$ (RT: variación semestral de recursos tributarios por beneficio, w = variación del índice general de salarios del INDEC o la variación del índice RIPTE, remuneración imponible promedio de los trabajadores estables publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor) y $b = 1,03 * r$ (variación anual de los recursos totales por beneficio de la ANSES). Se aplica "a" si $a = b$, se aplica "b" si $a > b$. o sea, se aplica sistemáticamente la menor variación de dos coeficientes. Cuando el haber real del beneficio previsional resulte inferior al haber mínimo garantizado, la diferencia se liquidará como complemento, a fin de que, de la sumatoria de todos los componentes resulte un haber no inferior a aquél. El ajuste de los haberes se realizará semestralmente, aplicándose el valor de "m" para los haberes que se devenguen en los meses de marzo y septiembre. El valor de "m" se determinará dos veces al año, de la siguiente manera: enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente.

2017, con la Ley 27.426. Las jubilaciones y pensiones aumentan cuatro veces por año, y el índice de variación se calcula mediante la sumatoria ponderada de dos índices: 70% por el Índice de Precios al Consumidor del INDEC, y 30% por la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Establecer la movilidad de las prestaciones de la protección social por ley del Congreso de la Nación fue otro de los hitos que fortalecieron la calidad de la cobertura.

En el año 2014 se implementó una nueva moratoria previsional, a través de la Ley 26.970, para los trabajadores autónomos inscriptos o no en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y para los monotributistas, que hubieran cumplido a esa fecha las edades jubilatorias previstas en la Ley 24.241 o que la cumplieren dentro del plazo de dos años desde la vigencia de la Ley 26.970.

En el año 2016 se sancionó la ley 27.260, denominada Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, que introdujo avances importantes tanto en la calidad como en la extensión de la cobertura previsional.

El Programa de Reparación Histórica fue una propuesta de actualización de montos de jubilaciones y pensiones por medio de un acuerdo entre el beneficiario y la ANSES, homologado en sede judicial. Consistió en el reajuste de los haberes y cancelación de las deudas previsionales de aquellos beneficiarios que reuniesen los requisitos establecidos por esta ley¹¹⁷. El alcance del programa fue amplio, dado que incluía a los beneficiarios que tuviesen un juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los casos en que no se hubiera inter-

117. Podían ingresar al Programa de Reparación Histórica (Art. 3°), “... *Los titulares de un beneficio previsional cuyo haber inicial se hubiera calculado por los métodos previstos en el artículo 49 de la Ley 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, o en los artículos 24, 97, o 98 de la Ley 24.241 y sus complementarias y modificatorias; b) Los titulares de un beneficio previsional adquirido con anterioridad al 1° de diciembre de 2006, cuya movilidad se rigiera por el artículo 53 de la ley 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, o por el artículo 38 de la Ley 18.038, hasta el 31 de marzo de 1995, y/o por el artículo 7° inciso 2 de la ley 24.463 entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006*”.

puesto una demanda judicial¹¹⁸. Los jubilados y pensionados con demandas presentadas en la Justicia podían optar por no adherir a este programa y continuar el juicio contra el Estado nacional¹¹⁹.

En el marco del Programa de Reparación Histórica y en términos de extensión de la cobertura, se creó la pensión universal para el adulto mayor (PUAM), que asegura un ingreso mensual, cobertura médica y asignaciones familiares a los mayores de 65 años que no tienen aportes. Los requisitos para el acceso son: tener 65 años (tanto para hombres como para mujeres), ser ciudadano argentino, naturalizado o extranjero con más de 10 años de residencia, no cobrar ni tener derecho a jubilación, retiro o cualquier otra pensión, ni cobrar la prestación por desempleo; en cambio, se puede trabajar en relación de dependencia o por cuenta propia, y este período se computa para acreditar 30 años de servicios con aportes. El haber mensual, vitalicio, equivale al 80% de la jubilación mínima que perciben los beneficiarios del SIPA.

La PUAM significó un avance permanente en la extensión de la cobertura, respecto de las moratorias anteriores que estuvieron siempre acotadas en el

118. Se estima que, en 2016, cuando se pone en marcha el programa, había 2,3 millones de personas que no estaban cobrando correctamente sus haberes: 250 mil tenían juicios iniciados, 50 mil tenían sentencias firmes, y 2 millones no habían iniciado juicio. La aceptación de la propuesta implicaba el aumento del haber percibido, estimado en un promedio del 40%, y la posibilidad de cobrar el retroactivo según el siguiente criterio: quienes tenían sentencia firme percibirían retroactividades desde la fecha prevista en la ley (dos años para atrás desde la notificación de la demanda de juicio a la ANSES), quienes tuviesen juicio pero no sentencia firme, recibirían hasta un tope de 48 meses de retroactividad, y quienes no hubieran iniciado juicio, sólo recibirían el reajuste del haber mensual desde la fecha de ingreso al programa. Véase Programa de Reparación Histórica: www.casarasoda.gov.ar

119. Al mes de octubre del año 2018 –dos años después de la puesta en marcha del programa de reparación histórica– 1,1 millón de jubilados habían cobrado el retroactivo y el aumento del haber mensual. Grushka, 2016, p. 53, estimó que el costo del programa sería de 1,02% del PIB en el año 2020 (0,08% en concepto de retroactivo + 0,94% del PIB por reajuste de haberes), luego descenderá a 0,58% del PIB en el año 2030, a 0,28% del PIB en el año 2040, y a 0,04% del PIB en el año 2050. En: ANSES, 2018, slide 12, se señala que hasta el año 2019 se financiará con recursos provenientes del programa de Sinceramiento Fiscal, y a partir de entonces con recursos del FGS, y se estima que, si el FGS obtiene un rendimiento en dólares anual del 1,51%, en términos reales, los recursos de este Fondo resultarían suficientes para afrontar los pagos proyectados de la Reparación Histórica.

tiempo para su acceso. Otra de las mejoras de su diseño fue que se igualaron las edades de mujeres y hombres en 65 años, y se prohibió expresamente la percepción simultánea de dos o más prestaciones previsionales (por ejemplo, pensión de viudez con PUAM). El Programa de Reparación Histórica y, especialmente, la PUAM tienen un impacto significativo sobre el desequilibrio actual del resultado previsional, que se analizará en la sección siguiente. En este sentido, se advierte que al momento de crear la PUAM hubiese sido necesaria la división formal del SIPA en dos componentes: el régimen contributivo para los afiliados y beneficiarios que cumplen los requisitos de edad y años de aportes, y el régimen no contributivo para los beneficiarios de esta prestación. De esta forma, el SIPA habría sido más transparente en la exposición de sus fuentes de financiamiento y de sus erogaciones, facilitando también la evaluación de su sustentabilidad, así como la capacidad de realizar un diagnóstico más acabado sobre potenciales reformas.

En otro orden, en el Consenso Fiscal firmado entre la Nación y las provincias en noviembre del año 2017 se estableció que la jubilación mínima, para los que accedieron al beneficio con 30 años de aportes, no a través de las moratorias, fuese equivalente al 82% del salario mínimo, vital y móvil.

Al mismo tiempo, entre 2016 y 2018 la Nación y las provincias realizaron avances importantes en el proceso operativo de la armonización de los parámetros previsionales de los regímenes públicos provinciales con el SIPA¹²⁰.

120. El proceso operativo de armonización está precisado en el Decreto 894/16 que reglamenta la Ley 27.260/16: "(...) TITULO IV - Armonización de sistemas previsionales provinciales: Art. 26 – En los ejercicios 2017 y siguientes, la asistencia financiera se determinará en base a: 1. el resultado financiero corriente global que determinen las auditorías que realice ANSES. del ejercicio anterior; y 2. el grado de avance alcanzado por cada jurisdicción provincial en el proceso de armonización normativa de su legislación con la vigente en la Nación. Por armonización normativa se entiende la convergencia de la legislación provincial con la nacional en cuanto a los siguientes conceptos: i. edad de acceso a una jubilación ordinaria; ii. alcúotas de aportes personales y contribuciones patronales; iii. cantidad de años de servicio con aportes efectivos; iv. determinación del haber inicial; y v. mecanismo sustentable de movilidad de los haberes jubilatorios. Cada uno de dichos conceptos tendrá una ponderación del veinte por ciento (20%). Art. 27 – Partiendo de la situación actual de armoniza- (continúa en la pág. siguiente)

II.5.4. Financiamiento

A partir de la reforma previsional de octubre del año 2008, con la creación del SIPA y la eliminación del régimen de capitalización individual, el régimen público de reparto se fortaleció financieramente, por un lado, con el flujo mensual de la recaudación de los aportes personales de los afiliados que estaban en

120. *(continuación) ción a la normativa previsional nacional, se requerirá a las provincias completar el proceso de armonización normativa en un plazo no mayor a cuatro años. En tal sentido, el Estado nacional suscribirá convenios bilaterales anuales con cada provincia por los que, a través de ANSES se otorgará la asistencia financiera de los ejercicios 2017 a 2020, inclusive. Dicho financiamiento de los resultados financieros globales auditados, se realizará tomando en consideración el grado de avance alcanzado por cada provincia, en los conceptos citados en el artículo precedente. Art. 30 – En caso de no verificarse ningún avance en materia de armonización durante la vigencia del convenio, para la asistencia del año siguiente ANSES. podrá aplicar una quita de diez puntos porcentuales acumulativos respecto del monto que le correspondería según el esquema propuesto. De este modo, cada provincia podrá ver aumentada o reducida la asistencia financiera que recibe, según sean el esfuerzo y voluntad de armonización demostrados. Art. 31 – A partir del ejercicio 2021, inclusive, no se asistirá financieramente a los regímenes provinciales que no hayan armonizado a la normativa nacional los cinco conceptos mencionados en el art. 26. En el caso de aquellos regímenes provinciales que vieran reducida o suprimida su asistencia financiera producto de los escasos o nulos esfuerzos de armonización durante el período 2017 a 2020, inclusive, el Estado nacional podrá reiniciar la asistencia financiera de acuerdo con un esquema de armonización a convenir con cada provincia. Art. 32 – En el caso de que cláusulas constitucionales impidan el proceso de convergencia normativa con la legislación nacional, en alguno de los ítems comentados precedentemente, la provincia de que se trate, deberá proponer un esfuerzo mayor en otro concepto, con el fin de garantizar la equidad en el esfuerzo fiscal de cada jurisdicción provincial. El mayor gasto resultante no será financiado por el Estado nacional y estará a cargo exclusivo de la provincia. Art. 33 – La asistencia financiera a los sistemas previsionales provinciales precedentemente mencionada será financiada por el Tesoro Nacional e instrumentada a través de ANSES (...)*".
- Consenso Fiscal, 16/11/2017: "(...) Régimen previsional: j) Impulsar inmediatamente, dadas las reformas propuestas en el régimen tributario y en la distribución de recursos públicos, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público (ley 26.417) para que ellas se ajusten trimestralmente garantizando aumentos por encima de la evolución de la inflación. k) Garantizar haberes equivalentes al 82% del salario mínimo vital y móvil para aquellas personas que hayan cumplido los 30 años de servicios con aportes efectivos. El SMVM es \$8.860, o sea que la jubilación –con 30 años de aportes- debería ser al menos \$7.265. En la Provincia la jubilación mínima es \$5.057. En el SIPA es \$7.247. l) Impulsar la eliminación de las inequidades generadas por los regímenes de jubilaciones de privilegio. (...)".
- Decreto 730/18. Asistencia financiera a las provincias por armonización previsional. Consenso fiscal. Leyes 27.260 y 27.429: "(...) Art. 1 – Apruébese el Régimen de Asistencia Financiera para las provincias cuyos regímenes previsionales no fueron transferidos al Estado Nacional que hayan ratificado en sus respectivas legislaturas el Consenso Fiscal de fecha 16 de noviembre de 2017, que como Anexo I (IF-2018-37431742-APN-MT) forma parte integrante de la presente medida. (...)".

el régimen de capitalización, y por otro lado, con el stock de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual que administraban las AFJP, y que se integraron en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

En sentido contrario operaron los fallos de la CSJN de noviembre de 2015, que ordenaron la devolución de los fondos de la “pre-COPA” a las provincias de Córdoba, San Luis, Santa Fe y Formosa. Posteriormente, con los acuerdos firmados por la Nación con todas las provincia¹²¹, se extendió la decisión de la devolución gradual de estos ingresos a las provincias, que se completará antes del 1 de enero de 2021. En la práctica, la recaudación por la “pre-COPA” representaba a fines del año 2015 el 15% de los recursos totales de la ANSES, y está siendo reemplazada por recursos provenientes de rentas generales del Tesoro nacional.

Figura 13: Síntesis de la Etapa V

V. 2008 - 2018	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
La "vuelta a reparto" (eliminación de la capitalización individual).	Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.
Cobertura previsional	Financiamiento
Ley de movilidad de las prestaciones previsionales. Pensión universal para adulto mayor (PUAM). Plan de reparación histórica.	Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional. Fallo de la CSJN: devolución de la Pre-COPA a Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa. Acuerdo Nación provincias para la devolución de los ingresos provenientes del 15% de la COPA.

121. El Decreto 406/16 que crea el Programa Acuerdo para un Nuevo Federalismo en ámbito Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, al que (*continúa en la página. 109*)

III. Conclusiones

III. 1. ¿Hacia dónde va el SIPA?

La eficacia de los regímenes previsionales, como se señaló en la introducción, se determina por la medida en que se alcanzan tres metas: la cobertura previsional de las personas expuestas a los riesgos que conllevan el cese de la actividad y la mayor edad, la suficiencia de los beneficios otorgados respecto de los niveles de consumo (y la asistencia sanitaria), y la sustentabilidad del sistema, comparando tanto la situación actual de ingresos y egresos, así como las proyecciones de estas variables en el mediano y largo plazo.

De acuerdo con la descripción "multipilar" del sistema previsional nacional realizada en una sección anterior, la estructura actual del SIPA es la siguiente:

Figura 14: Estructura del SIPA

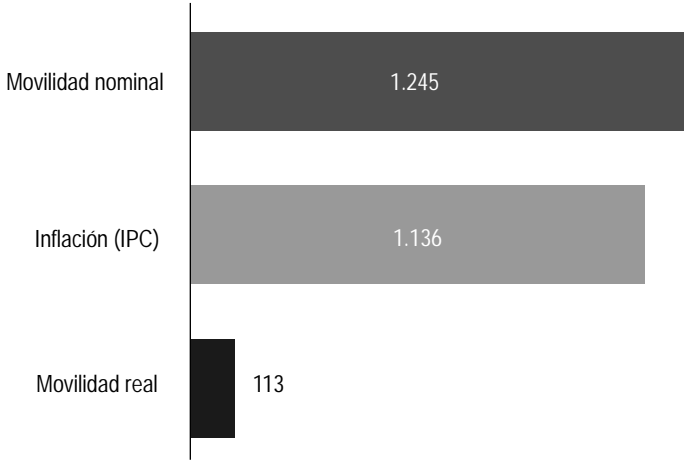
Estructura del nuevo sistema previsional nacional		
Trabajadores del mercado informal o con baja densidad de aportes	Trabajadores del mercado formal	
	Ingresos bajos	Ingresos medios y altos
Pilar 0: No obligatorio, alivio de la pobreza. PUAM = 80% jubilación mínima (2016)	Pilar I: Obligatorio, redistributivo. PBU (1994)	
	Pilar II: Obligatorio, proporcional. PC (1994)	
	Pilar III: Voluntario, proporcional (1987)	
	Jubilación mínima garantizada = 82% del SMVM (2017)	
	Ingreso de referencia para el haber inicial ajustado por Ley de Movilidad (2008)	
	Reparación histórica (2016)	
	PAMI (1971)	
	Movilidad automática periódica (2008)	

En cuanto a la primera meta del sistema, es claro que las reformas de la última década mejoraron sustancialmente la cobertura previsional, tanto con la movilidad establecida por ley del Congreso de la Nación en 2008, como con las moratorias y la implementación del Programa de Reparación Histórica para los jubilados y la creación de la PUAM en 2016, y finalmente con la determinación de la jubilación mínima como porcentaje del salario mínimo vital y móvil desde 2017.

Siguiendo la secuencia cronológica de estos cambios, la implementación de la movilidad de las prestaciones previsionales a partir de 2008 fue un avance importante en la calidad de la cobertura previsional. En la Figura 15 siguiente se presenta la evolución del índice de movilidad y la variación de la inflación (según el IPC) desde el inicio de la aplicación de la Ley 26.417 hasta el mes de setiembre del año 2018. La movilidad de las jubilaciones y pensiones fue mayor que la inflación desde febrero de 2009 (vigencia de la ley) a setiembre de 2018, la tasa real equivalente anual fue 8,2%.

121. (continuación) las provincias y la Capital Federal adhieren, establece además: *Artículo 2° – Créase el Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo como órgano de aplicación del “Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo” creado por el art. 1 de la presente medida, el que estará integrado por: Artículo 3° – El Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo, creado por el art. 2 de la presente medida, deberá arribar a una propuesta para la eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales”, del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley 24.130 durante el tercer trimestre del año 2016. Presentada la propuesta, el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán suscribir y formalizar el “Acuerdo para el Nuevo Federalismo”, en forma previa a la presentación formal del proyecto de “Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2017”, por ante el Honorable Congreso de la Nación. Artículo 4° – El “Acuerdo para el Nuevo Federalismo”, referido en el segundo párrafo del art. 3 de la presente medida, deberá respetar la forma, el plazo y las condiciones que se indican a continuación: La eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales”, del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley 24.130, se hará en forma progresiva y escalonada durante los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, estableciéndose como fecha límite para su eliminación definitiva el 1 de enero del año 2021.*

Figura 15: Evolución de haberes previsionales desde la Ley de Movilidad: marzo 2009 a septiembre 2018

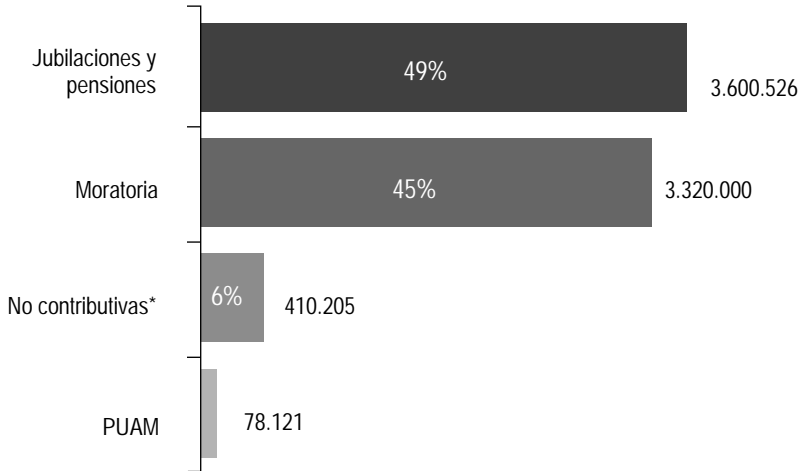


Fuente: elaboración propia con base en ANSES e INDEC.

En segundo lugar, a partir de 2016 se evidencia el resultado conjunto de las moratorias previsionales y de la implementación de la PUAM en la ampliación de la cobertura. De los 3,4 millones de jubilados y pensionados que alcanzaba el sistema en el año 2005 (inmediatamente antes de que se instrumentara una nueva regulación para la moratoria de 1995) se pasó a 7,4 millones de jubilados y pensionados en marzo de 2018 (+117%). Luego, la composición de las prestaciones a marzo de 2018 era la siguiente: 49% correspondían a jubilaciones y pensiones contributivas, 45% eran beneficiarios por moratorias, 6% por pensiones no contributivas (incluyendo pensiones de ex Combatientes de Malvinas y ex presos políticos), y 1% eran pensionados que percibían la PUAM. Las jubilaciones y pensiones contributivas aumentaron en el mismo período de 3,4 millones a 3,6 millones (+6%). La Figura 16 a continuación muestra la composición resultante:

Figura 16: Jubilados y pensionados del SIPA. 2018.

Jubilaciones y pensiones, marzo 2018: 7.408.852

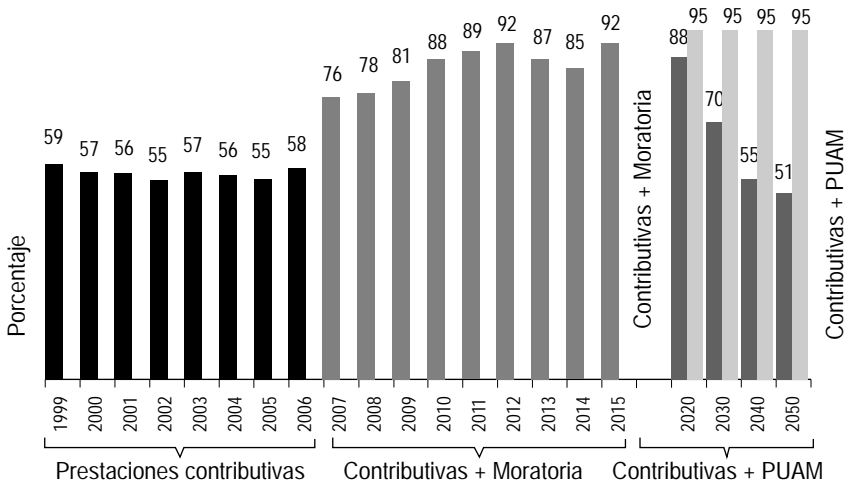


* Pensiones no contributivas (PNC), "ex Combatientes de Malvinas", ex presos políticos.

Fuente: elaboración propia con base en ANSES.

De mantenerse esta legislación, el alto nivel de cobertura de los adultos mayores, que hoy alcanza a más del 90% del universo, no debería disminuir a futuro. Como muestra la Figura 17 siguiente, la cobertura estimada para mitad de este siglo será del orden del 95% por el efecto conjunto de los componentes contributivo y no contributivo (moratorias en los primeros años y luego PUAM). Si no estuviese vigente este último, y las prestaciones fuesen sólo contributivas, hacia el año 2050 la cobertura retrocedería a valores similares a los de antes de la implementación de las moratorias.

Figura 17: Cobertura previsual en % de los adultos mayores.



Fuente: 1999 a 2015 elaboración propia con base en ANSES y 2020 a 2050 Grushka, 2016.

En otra parte de este estudio se analizó cómo la previsión social recibía ingresos contributivos y tributarios. El cambio realizado con la introducción de la PUAM significó una mejora en la equidad, ya que no sólo los trabajadores que permanecen períodos extensos en el mercado laboral formal se benefician del financiamiento con impuestos directos e indirectos al recibir las jubilaciones ordinarias (con 30 años de aportes)¹²², sino que a partir de 2016 por Ley 27.260

122. Altamirano y otros, 2018, p. 28 y ss., analizan el diseño de los sistemas de pensiones en la región y señalan: “(...) La gran mayoría de sistemas de pensiones hoy ofrecen beneficios que subsidian a los trabajadores que participan de manera continuada en estos. Es decir, los aportes del trabajador promedio no lograrían financiar la totalidad de la pensión que el sistema de pensiones otorga (...) La gran mayoría de ciudadanos de América Latina y el Caribe no cotiza ininterrumpidamente desde los 20 años hasta la edad de retiro... Hay elementos del diseño de los sistemas que castigan o desprotegen a los trabajadores con cotizaciones esporádicas. Para estos, los sistemas de beneficio definido actúan como un impuesto puro. En los sistemas de contribución definida, a pesar de que los trabajadores siempre tienen acceso a sus aportes capitalizados, no son acreedores de pensiones mínimas ni de ningún tipo de seguro de longevidad. Dado que son los trabajadores de bajos ingresos los que con mayor probabilidad tienen aportes esporádicos, este es uno de los elementos de mayor regresividad de los sistemas pensionales de la región (...)”.

esta fuente de ingresos alcanza también a los mayores adultos que no logran cumplir los años mínimos de contribuciones. Las prestaciones no contributivas vienen a compensar así los impuestos indirectos que los individuos con contribuciones esporádicas o nulas pagaban durante la vigencia del seguro social contributivo¹²³.

La contrapartida de este avance es el desafío que implica el impacto de la PUAM sobre el gasto en previsión social, que se hará más evidente en las próximas décadas. Actualmente esta prestación alcanza a más de 78.000 jubilados. Se estima que en el año 2020 la PUAM alcanzará a 0,4 millones de jubilados, con un costo equivalente a 0,25% del PIB; en el año 2030 a 1,9 millones de jubilados, con un costo equivalente a 1,1% del PIB; en el año 2040 a 3,2 millones de jubilados, con un costo equivalente a 1,8% del PIB, y en el año 2050 alcanzará a 4,5 millones de jubilados, con un costo equivalente a 2,4% del PIB¹²⁴.

En efecto, a mediano y largo plazo el envejecimiento de la población plantea un reto para la sustentabilidad del sistema. Se estima que la población adulta mayor pasará de representar 10,4% de la población total en 2010, a 19,3% en 2050 y a 24,7% en el año 2100. En el año 2010 había alrededor de 6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor: se prevé que serán 3 en 2050 y 2 en 2100¹²⁵.

Si bien la transición demográfica comenzó hace varias décadas, la Argentina continuará disfrutando del denominado "bono demográfico" hasta fin de la década de 2030¹²⁶; sin embargo, la evaluación de cómo la Argentina viene aprovechando esta circunstancia favorable hasta el presente es crítica¹²⁷, y proyec-

123. *Ibíd.*, p. 48.

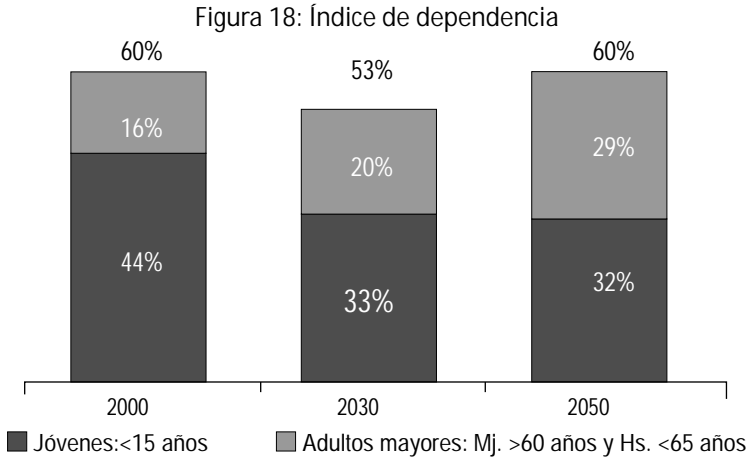
124. Grushka, 2016, p.52.

125. Gagnolati, Rofman, Apella y Troiano, eds., 2014, pp. 14 y 15.

126. La cuantificación del "bono demográfico" se realiza usando el índice de dependencia demográfica total, que surge de comparar la proporción de personas en edades potencialmente inactivas (menores de 15 años y mayores de 65 años) respecto de las personas en edades potencialmente productiva (entre 15 y 65 años).

127. *Nota en la página siguiente.*

ta sombras poco auspiciosas para el resto de este período. En la siguiente figura se expone la evolución del índice de dependencia demográfica para los años 2000, 2030 y 2050.



Fuente: MTEySS, 2003 con base en INDEC-CELADE, 1995.

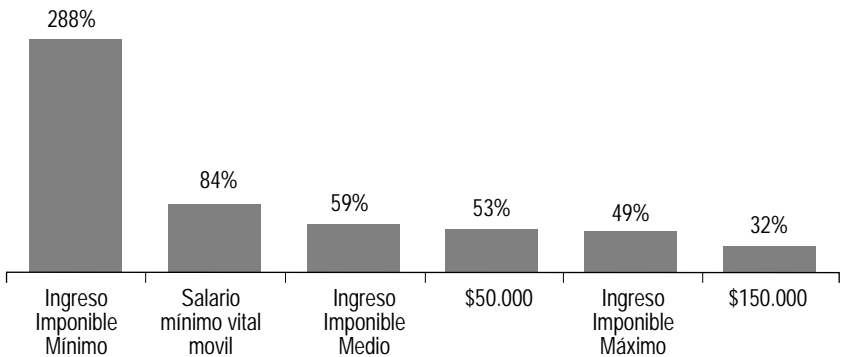
En cuanto a la evaluación del segundo de los objetivos de la previsión social, la suficiencia de las jubilaciones del SIPA respecto de los niveles de consumo y la asistencia sanitaria de los adultos mayores puede ser considerada como adecuada, teniendo en cuenta la recomendación de los organismos internacionales.

127. Fanelli, 2018, señala que: “La Argentina está cursando el bono demográfico. Saldrá del mismo para comenzar a envejecer a mediados de la década de 2030. Y no lo está aprovechando. Repasemos los tres puntos anteriores. Primero, como crece poco, no genera demanda de trabajo en cantidad y calidad para aprovechar la mayor oferta que brinda el bono. Un tercio de los trabajadores tienen un trabajo informal. Segundo, la tasa de ahorro es muy baja y, adicionalmente, parte del ahorro se coloca en activos externos que generan empleo e inversión... en otro país. Así hay crisis externas recurrentes: cada vez que aumenta la inversión como en 2017, falta ahorro y opera la restricción externa. Tercero, la inversión en capital humano es mediocre. Pero el peor dato es que casi la mitad de los niños son pobres y, por ende, los trabajadores del futuro están hoy mal alimentados, educados y socializados. Hay muchas tareas pendientes. Una esencial es llegar a consensos políticos básicos y sostenibles sobre cómo aprovechar el bono. Imperdonablemente lo estamos desperdiciando, las políticas consistentes a largo plazo son de gran ayuda. Las grietas no lo son”.

les¹²⁸ y la extensión de la cobertura previsional local. Esta relación entre jubilación y consumo se refleja en la tasa de sustitución jubilación / salario que muestra la Figura 19, para el año 2018.

Como se ha precisado en secciones anteriores de trabajo, la jubilación mínima con 30 años de aportes registrados equivale al 82% del salario mínimo vital y móvil. A su vez, la PUAM, que es una prestación no contributiva, representa el 80% de la jubilación mínima. La prestación adicional por permanencia (PAP), con 30 años de aportes, reemplaza el 45% del ingreso de referencia (promedio actualizado del salario durante los 10 años previos al cese en actividad) y sumada a la prestación básica universal (PBU) (\$4.080, septiembre de 2018) representa la tasa de sustitución jubilación / salario de 59% para el salario medio de la economía (Ime = \$30.000), de 288% para el ingreso imponible mínimo (Imi = \$3.000) porque estos perciben la jubilación mínima (\$8.637), de 53% para un ingreso imponible de \$ 50.000, de 49% para el ingreso imponible máximo (IIMx = \$97.637), y de 32% un salario de \$150.000 (dado que sólo contribuye por el ingreso imponible máximo).

Figura 19: Tasa de sustitución jubilación / salario, septiembre de 2018



Fuente: elaboración propia.

128. OIT, 1967, Convenio 128, artículo 29, Cuadro anexo a la parte V: eleva la tasa de reemplazo recomendada a 45% del salario de referencia para el caso de hombre con cónyuge en edad de pensión.

El aspecto más crítico del SIPA es el cumplimiento de la tercera meta en relación con la eficacia del sistema: la sustentabilidad presente y, especialmente, futura.

El SIPA es un régimen previsional mixto tanto del lado de los ingresos como del lado de los egresos. Los ingresos están conformados por aportes y contribuciones, ingresos tributarios de asignaciones específicas y aportes del Tesoro nacional. Los egresos son las jubilaciones y pensiones contributivas, más las jubilaciones provenientes de la moratoria y las pensiones universales para adultos mayores.

En una sección anterior se señaló la importancia que hubiera tenido la separación del SIPA en dos componentes: contributivo y no contributivo, cuando se creó la PUAM, o incluso antes, cuando se legislaron las últimas dos moratorias (en 1995 por Ley 24.476 y en 2005 por DNU 1.454 que aplica a la misma moratoria, y en 2014 por Ley 26.970). En la Figura 20 a continuación se expone la evolución proyectada de los resultados del SIPA divididos en tres componentes: “resultado contributivo puro”, “resultado previsional” y “resultado previsional total”:

Figura 20: Proyección del SIPA, 2015-2050

Proyecciones SIPA			
% del PIB	Resultado contributivo puro (1)	Resultado previsional (2)	Resultado previsional total (3)
2015	0,50	-2,31	-2,31
2020	0,58	-2,14	-3,41
2030	0,02	-1,67	-3,36
2040	-1,18	-1,85	-3,94
2050	-2,78	-2,88	-5,30

(1) Aportes y contribuciones - beneficios contributivos sin moratoria.

(2) Resultado contributivo puro + moratoria.

(3) Resultado previsional + PUAM + Programa reparación histórica.

Fuente: Grushka, 2016

En la primera columna figura el “resultado contributivo puro” del SIPA (calculado como la diferencia entre los ingresos por aportes y las contribuciones patronales menos el pago de las prestaciones previsionales de los beneficiarios que cumplieron los requisitos del SIPA: 30 años de aportes). El “resultado contributivo puro” fue positivo en el año 2015, equivalente a 0,50% del PIB, y se estima que estará en equilibrio hasta comienzos de la década del 2030: 0,02% del PIB, luego alcanzará un déficit del 2,78% del PIB en el año 2050. En el corto plazo se prevé que el régimen contributivo “puro” sea superavitario, y podría mejorar con la expansión del mercado laboral formal, que es su fuente de financiamiento.

En la segunda columna se expone el “resultado previsional” (computado como el “resultado contributivo puro” menos el gasto para el pago de las prestaciones previsionales de la moratoria). El “resultado previsional” fue deficitario en el año 2015: -2,31% del PIB, luego tiende a disminuir porque las moratorias “están cerradas”, y los beneficiarios disminuirán por causa de muerte.

Finalmente, en la tercera columna se analiza la evolución del “resultado previsional total”, (que se obtiene del “resultado previsional” menos los gastos proyectados para el pago de la PUAM). El “resultado previsional total” fue deficitario en el año 2015: -2,31% del PIB, y aumentará el desequilibrio a -3,36% del PIB en el año 2030, y a -5,30% del PIB en el año 2050.

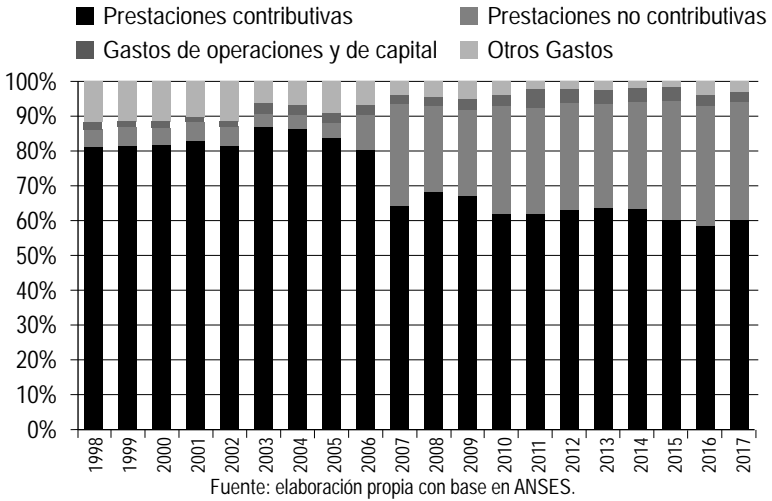
Desde una perspectiva más general, examinando los ingresos y gastos totales de la ANSES, se observa que en los últimos años la ANSES financia alrededor del 50% del pago de las prestaciones de la protección social con recursos contributivos, y el resto con impuestos de asignación específica y recursos del Tesoro Nacional, tal como se expuso en el Recuadro III, figuras 6 y 7.

Como contrapartida, la composición del gasto refleja la transición desde la seguridad social hacia la protección social ocurrida a partir de la segunda mitad de la década pasada¹²⁹: en el año 1998 el 82% del gasto correspondía a presta-

129. Ver: Bertín, 2018, p 1 y ss.

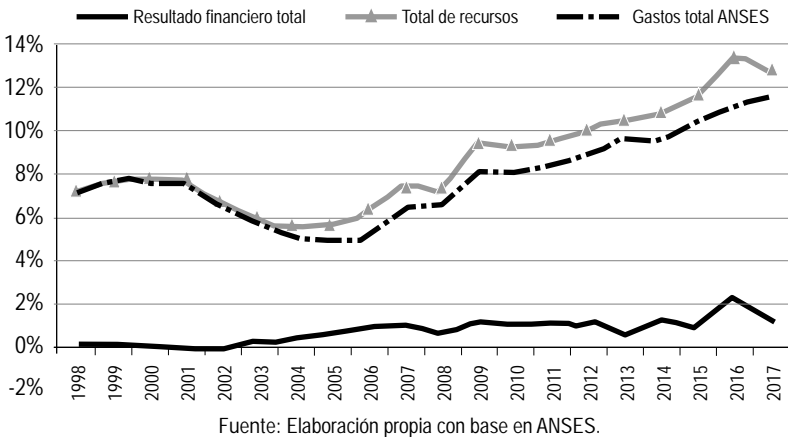
ciones contributivas y sólo el 6% financiaba prestaciones no contributivas; en el año 2017 la participación relativa de ambas fue 60% y 34% respectivamente.

Figura 21. ANSES: composición del gasto, 1998 - 2017



En la actualidad, los ingresos totales son suficientes para financiar el gasto, como se observa en la siguiente figura:

Figura 22: ANSES: Resultado financiero total, 1998-2017. En % del PIB



Sin embargo, la devolución gradual de los recursos de la denominada “pre-COPA”, definida en el Pacto Fiscal del año 2016, que representaban alrededor del 15% de los recursos totales de ANSES en el año 2015, significó una mayor vulnerabilidad para la protección social, toda vez que fueron reemplazados por recursos provenientes de rentas generales del Tesoro nacional.

Si bien el origen de la derivación de la “pre-COPA” a la ANSES en el año 1992 estuvo vinculado al financiamiento de la transición previsional que se abrió con la reforma previsional del año 1993 (reemplazar la recaudación correspondiente a los aportes personales de los afiliados al régimen de capitalización, que dejaban de ingresar como ingresos para financiar las prestaciones previsionales), y que se cerró con la reforma previsional del año 2008 (con la eliminación del régimen de capitalización individual), en estos últimos años la seguridad social se expandió hacia la protección social al incluir prestaciones no contributivas en la primera y tercera etapa del ciclo de vida, que alcanzaron a ciudadanos residentes en las distintas provincias de la Argentina. Por ello, hubiese sido oportuno financiar parte de este gasto con los recursos de la “pre-COPA” definidos por una ley del Congreso de la Nación, dado que los beneficiarios residen en todas las provincias de la República.

A mediano plazo surge el interrogante de cómo incidirá el envejecimiento de la población en el peso del gasto en pensiones dentro del presupuesto nacional¹³⁰, y la competencia por la asignación de los recursos del Estado entre el gasto de la seguridad social con otros gastos, como la inversión en capital humano de las nuevas generaciones, el gasto en salud o la inversión en infraestructura¹³¹.

130. Gragnolati, Rofman, Apella y Troiano, eds., 2014, pp. 46. Los autores señalan que: “(...) Si se intentara mantener los niveles de cobertura actuales, el gasto ascendería al 15% y 22% del PIB en 2050 y 2100. Ello evidencia la dificultad que tendría el sistema de pensiones en el mediano y largo plazo. En un escenario alternativo, se simula una serie de reformas que implicaría adaptar el nivel de los beneficios a los vigentes en los países de altos ingresos. Incluso en este escenario optimista, el gasto se incrementará al 13% y 17% en 2050 y 2100, siguiendo su dominancia sobre el contexto fiscal de Argentina (...)”.

131. Nota en la página siguiente.

III.2. Algunas enseñanzas que pueden extraerse de la evolución de la previsión social nacional

El legado que emerge del análisis de la historia previsional de la Argentina se puede sintetizar en las tendencias que se fueron señalando a lo largo del desarrollo histórico del sistema esbozado en este trabajo y que se recapitulan brevemente a continuación.

Entre las cuestiones que atraviesan la evolución de la previsión social en todo su largo plazo en nuestro país, permanece abierta la controversia entre tener un sistema previsional único (con iguales obligaciones y derechos para todos los trabajadores) vs. mantener regímenes especiales. Los intentos por suprimir (atenuar, mitigar...) las inequidades generadas por esta coexistencia tuvieron éxitos en muchos casos, pero fracasaron en otros. Persisten, por tanto, resistencias al cambio "en ambas orillas", y derechos previsionales diferenciados entre los trabajadores y los jubilados que no derivan de los riesgos en las respectivas actividades laborales (penosas, riesgosas e insalubres), sino que se consolidaron por la diferencial capacidad de influenciar sobre las regulaciones, con efectos adversos sobre la eficiencia y la equidad.

La descapitalización de la seguridad social ha sido otra de las constantes desde la década de 1940 hasta nuestros días, sea por el tamaño reducido del mercado laboral formal, sea por el uso no previsional de los recursos del sistema, sea por las gestiones deficientes, sea por la licuación de los beneficios previsionales y de los fondos de reservas en contextos de inflaciones moderadas y altas, sea por la evasión previsional. Una de las consecuencias es el déficit previsional crónico y la necesidad de recurrir a la asistencia tributaria permanente.

131. Gragnolati, Rofman, Apella y Troiano, eds., 2014, pp. 45. Los autores señalan que: "(...) *En 2010, el gasto público total en educación, pensiones y salud ascendió a aproximadamente al 20% del PIB. Aunque el pronóstico de los cambios tanto demográficos como del beneficio tiene que ser interpretados con cautela, algunas conclusiones robustas pueden esgrimirse. El escenario de statu quo, en el que las prestaciones en curso (para educación y pensiones) y los gastos por edad (en el sector salud), mantienen los valores de 2010 se traduciría en un aumento del gasto social total de casi 27% del PIB en 2050 y del 34% en 2100 (...)*".

Las soluciones de compromiso frente a las restricciones fiscales a lo largo de estos años, bajo la forma de “emergencias previsionales”, provocaron, al menos, tres tipos de efectos negativos: afectaron sistemáticamente los derechos de los jubilados y pensionados, en lugar de corregir los problemas los trasladaron a las generaciones futuras, y provocaron la reacción del Poder Judicial, que “cerró filas”, en sus distintas instancias, declarando la ilegalidad de estas medidas y mostrando así el funcionamiento de la división de poderes en el ámbito de la previsión social.

En el largo plazo de la historia del régimen previsional nacional, que suma 114 años desde 1904 a 2018, la República Argentina tuvo gobiernos electos sin restricciones en 73 años (64% del total del período)¹³², 23 años con gobiernos de facto (20%)¹³³, y 18 años con gobernantes electos con restricciones (16%)¹³⁴. Confrontando estos periodos con los hechos más significativos expuestos en la línea de tiempo presentada en el Anexo I, se advierte que hay mayor densidad de avances en la expansión de la previsión social durante los gobiernos democráticos, especialmente en las dos últimas décadas.

En este sentido, la cobertura previsional se extendió a una proporción importante de los adultos mayores a partir del año 2005, así como la movilidad de las jubilaciones y pensiones, y el Programa Nacional de Reparación Histórica, sancionados por el Congreso de la Nación.

La transición desde la seguridad social hacia la protección social significó una mejora en la equidad. En la rama de la previsión social, a las jubilaciones y pensiones contributivas se sumaron las transferencias (no contributivas) de ingresos destinadas a aliviar la pobreza en los adultos mayores, como la PUAM. Estas compensan, entonces, a quienes han tenido aportes esporádicos o nulos, y pagaron impuestos indirectos mientras rigió el seguro social contributivo. El

132. 1904 a 1930, 1946 a 1955, 1973 a 1976, y a partir de 1993 hasta la actualidad.

133. 1930 a 1932, 1943 a 1946, 1955 a 1958, 1962 a 1963, 1966 a 1973, y 1976 a 1983.

134. De los cuales 11 años fueron en la denominada década infame: 1932 a 1938 y 1938 a 1943, y 7 años en la década de 1960 en elecciones en las que fue proscripto el peronismo: 1958 a 1962, y 1963 a 1966.

punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que esta ampliación se hizo sobre la base de regulaciones (moratorias y PUAM) que se introdujeron al sistema, en lugar de resultar de un mercado laboral con mayores niveles de formalidad.

Sin embargo, deshacer este recorrido no parece ser una estrategia prudente, aun cuando reducir el gasto (y el déficit) en el corto plazo resulte tentador. La protección social –y en general, la extensión de derechos- contribuye a la estabilidad política, como uno de los antídotos para evitar la instigación a suplantarse la democracia republicana por una democracia iliberal que puede ser convocante para aquellos que están en situación desesperante y no perciben ingresos cotidianos para la subsistencia. La protección social contribuye, así, a la estabilidad política.¹³⁵ La definición de estas prestaciones de la protección social por el Congreso de la Nación, implementadas con el débito automático de los fondos periódicos en las cuentas de los ciudadanos, significaron, también, dejar atrás décadas de clientelismo, y deberían entenderse como el “piso” de derechos sociales necesarios para poder ejercer los derechos civiles y los derechos políticos^{136,137}.

135. Mounk, 2018, p. 20, “(...) *Apenas si estamos empezando a entender qué ha causado la crisis existencial de la democracia liberal, por no hablar de saber cómo contrarrestarla. Pero si damos crédito a los grandes ejes impulsores de esta época populista nuestra, tres son los frenos en los que deberíamos admitir que es necesario actuar. En primer lugar, tenemos que reformar la política económica, tanto a escala nacional como internacional, para atenuar la desigualdad y estar a la altura de la vieja aspiración de un rápido aumento en los niveles de vida. Desde ese punto de vista, el reparto equitativo del crecimiento no es sólo una cuestión de justicia distributiva, sino que también de estabilidad política (...)*”.

136. Bobbio, 1995, p. 58, “(...) *Estos dos aspectos de nuestra libertad de obrar (que continuamos considerando como diferentes de nuestra libertad de querer) están pues conectados entre sí hasta el punto de que las dos expresiones 'libertad de' y 'libertad para' pueden ser en algún caso intercambiables (...)*. Bobbio, 2009, p. 461, “(...) *La libertad "para" confiere al individuo no sólo la facultad, sino también el poder de hacer. Si existiesen solamente las libertades negativas, todos serían igualmente libres, pero no todos tendrían el mismo poder. Para igualar a los individuos, en cuanto a reconocerlos como personas sociales, también en el ámbito del poder, hace falta que sean reconocidos otros derechos, como los derechos sociales, éstos deben colocarse a cada individuo en condición de tener el poder de hacer lo que es libre de hacer (...)*. Traducción propia.

137. Bauman, 2008, p. 216-217 y , “(...) *No obstante, el argumento decisivo a favor de la incondicional garantía social de una subsistencia básica no se hallará en la obligación moral hacia los disminuidos e indigentes (por redentor que sea el cumplimiento (continúa en la pág. siguiente)*

Cabe enfatizar que la reforma -externa al sistema y sus regulaciones- que continúa pendiente, es la extensión de la formalidad del mercado laboral, que es la fuente más robusta y legítima para el financiamiento de la seguridad social. El número de trabajadores formalizados no creció en las últimas décadas, y no se observa cómo podría expandirse en los próximos años para disminuir la informalidad en el mercado de trabajo e inyectar recursos genuinos al sistema de protección social.

La Argentina disfrutará del “bono demográfico” hasta fines de la década de 2030. Pero hoy no se está aprovechando este crecimiento de la población en edad potencialmente productiva respecto de la “preproducción” (niños) y la “postproducción” (ancianos). ¿Cómo cambiar antes de que este efecto se agote? El desafío es diseñar políticas para explotar esta oportunidad mientras persiste: aumentar la productividad y la formalización de la economía pueden mejorar el ahorro y la posibilidad de financiar más inversiones, y permitirían la acumulación de capital y el crecimiento económico¹³⁸. Al mismo tiempo, es imperativo reconocer que este último deberá portar, finalmente, el peso del gasto en protección social.

Hacia adelante, es prudente recordar que las reformas previsionales con una frágil “legitimidad de origen”, no lograron consolidar las soluciones propuestas. Fue caso de la reforma previsional de 1993, cuyo complejo trámite legislativo dejó abierta la controversia sobre la reforma misma, luego abonada por las inconsistencias que implicó su puesta en marcha, los costos de gestión, y el impacto fiscal negativo que resultó de su instrumentación. En definitiva, los

137. *(continuación) de esa obligación para la salud ética de la sociedad, ni en las interpretaciones filosóficas de la equidad o la justicia (por importante que sea despertar y mantener la conciencia humana en ese aspecto), ni en los beneficios de la calidad de vida en común (por cruciales que sean para el bienestar general y para la supervivencia de las relaciones humanas), sino en su significación política: su rol crucial en la restauración del perdido espacio privado-público, y en cuanto a dar contenido a ese espacio privado-público actualmente vacío. En otras palabras, en el hecho de que es condición sine qua non para el renacimiento de una ciudadanía y una república plenas, ya que ambas solamente son concebibles en compañía de gente confiada, gente libre del miedo existencial... gente segura (...)*”.

138. Gagnolati, Rofman, Apella y Troiano, eds., 2014, p. 23.

cambios no lograron arraigar y fueron cancelados años después, con la "contrarreforma" de 2008¹³⁹.

Vivir más años es una buena noticia, sin embargo, el envejecimiento poblacional planteará esfuerzos fiscales aún mayores, que entrarán en conflicto por la demanda de ingresos tributarios futuros con otras inversiones reales y en capital humano.

Surgen, así, distintos interrogantes de corto y de mediano plazo abordados por la dirigencia política y por la propia sociedad.

El camino es el diálogo y la búsqueda de consensos para promover procesos de cambio que permitan congeniar crecimiento económico con protección social -advirtiendo que, en la experiencia nacional, el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, que hoy no esperan poder "vivir de las jubilaciones".



139. Al respecto, es elocuente el contraste entre el movimiento de protesta ciudadana, especialmente en los grandes centros urbanos, ocurrido entre fines del año 2001 y la primera parte del año 2002 cuando se limitaron los retiros de los depósitos bancarios (con el llamado corralito) y, luego, cuando se pesificaron los depósitos en dólares que existían en las entidades financieras, con el "silencio" en oportunidad de la derogación del régimen de capitalización individual, y el envío de los fondos previsionales acumulados en las cuentas de capitalización individual en las AFJP al FGS administrado por la ANSES.

IV. Anexo I: Etapas de la previsión social en la Argentina

EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA				
Etapas:	Tipo de régimen previsional	Instituciones	Cobertura previsional	Financiamiento
I. 1904 a 1942	Cajas profesionales por rama de actividad, de capitalización colectiva	Fragmentación institucional y heterogeneidad entre los regímenes (en términos de obligaciones y derechos)	Escasa (respecto al universo de trabajadores)	Contributivo
II. 1943 a 1966	Incorporación de más cajas profesionales. Surgimiento de regímenes especiales. Movimiento desde "capitalización colectiva" a "reparto".	Tendencia parcial hacia la unificación de los parámetros (edades y años de aportes mínimos). Surgimiento de agencias públicas específicas (institutos, consejos). Inclusión de los derechos sociales en la Constitución Nacional.	Amplia respecto a los trabajadores formales. Reciprocidad jubilatoria.	Contributivo. Creación de "fondos compensatorios" entre cajas previsionales. Asignación del primer ingreso tributario (impuesto a las ventas) al financiamiento previsional. Inversión de los excedentes en títulos públicos con rendimientos negativos en términos reales. "Ilicuidad" parcial.
III. 1967 a 1992	Unificación: a) régimen para empleados en relación de dependencia y b) para empleados autónomos (reducción de doce a dos cajas previsionales). Creación de numerosos regímenes especiales. Surgimiento de cajas de previsión profesionales.	Creación de la Secretaría de Seguridad Social, y de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Organización de la Justicia Nacional del Trabajo. Creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Instauración de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social. Creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Creación de ANSES.	Cobertura limitada al mercado laboral formal. Incorporación de la cobertura de salud para jubilados y pensionados (INSSSP).	Transición del financiamiento contributivo al "mixto": rescate de los bonos públicos colocados en las cajas por amortización de la deuda en cuotas no ajustables, en un contexto de alta inflación ("Ilicuidad" parcial). Eliminación temporal de la contribución patrimonial. Asignación de impuestos coparticipables (especialmente IVA). Declaración de la "emergencia previsional", con impacto posterior en la "Ilicuidad" previsional.
IV. 1993-2007	Régimen previsional "mixto": capitalización individual + reparto. Unificación y "endurecimiento" de requisitos. Mantenimiento de regímenes especiales, provinciales y cajas de previsión profesionales. "Monotributo" y Régimen para el personal doméstico.	Creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Surgimiento de ANSES. Acuerdos entre la Nación y las provincias para asignar ingresos tributarios al financiamiento previsional. Transferencia voluntaria de regímenes provinciales a la Nación. Unificación gradual entre el sistema nacional y los provinciales. Creación de la Justicia Federal en primera instancia de la Seguridad Social.	Caída de la cobertura por ampliación del del mercado laboral informal y la desocupación. Compensada parcialmente a través de la moratoria previsional, la "jubilación anticipada" y los regímenes para "monotributistas" y "personal doméstico"	Contributivo y tributario: asignación de nuevos impuestos al financiamiento de la seguridad social. Consolidación de deudas previsionales con bonos (1991 y 1993). Nuevas "emergencias previsionales". Aumento de la "Ilicuidad" por "Ilicuidad" de los haberes jubilatorios. Cesación de pagos (2001) y canje de la deuda (2005)
V. 2008 - 2018	La "Vuelta a reparto" (eliminación de la capitalización individual).	Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.	Ley de movilidad de las prestaciones previsionales. Pensión universal para adulto mayor (PUAM). Plan de reparación histórica.	Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional. Fallo de la CSJN: devolución de la Pre-COPA a Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa. Acuerdo Nación provincias para la devolución de los ingresos provenientes del 15% de la COPA.

V. Anexo II: Línea de tiempo del desarrollo de la previsión social

- 1904: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles, Ley 4.349.
- 1907: Departamento Nacional del Trabajo. Decreto.
- 1943: Secretaria de Trabajo y Previsión, Decreto-Ley 15.074/43.
- 1946: Sistema de reciprocidad jubilatoria, Decreto-Ley 9.316/46.
- 1948: Creación del Fondo Estabilizador de Previsión Social. Primera asignación de recursos tributarios para financiar el gasto previsional provenientes del aumento del impuesto a las ventas de mercaderías, Ley 13.478.
- 1949: Reforma constitucional, introducción de los derechos sociales. Constitución de la Nación Argentina, 1949.
- 1954: Transición de regímenes de capitalización colectiva a regímenes de reparto. Fórmula de cálculo única para la determinación del haber jubilatorio, Ley 14.370.
- 1954: Régimen previsional único, administrado por tres cajas previsionales para: Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales, Ley 14.397. 1957: Reforma constitucional, artículo 14 bis. Constitución de la Nación Argentina, 1957.
- 1958: Cámara de Apelaciones del Trabajo y de Paz de la Capital Federal. Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y de la Seguridad Social, Decreto-Ley 1.285/58.
- 1967: Reforma paramétrica: aumento de edades mínimas para jubilarse a 60 años los hombres y 55 años las mujeres con 30 años de servicios, Ley 17.310.
- 1969: Creación del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), reforma estructural: unificación de las doce cajas previsionales en dos regímenes: para trabajadores en relación de dependencia, Ley 18.037. Y para trabajadores autónomos, Ley 18.038. Introducción de regímenes para tareas penosas, riesgosas o insalubres, Ley 18.037.
- 1970: Dirección Nacional de Previsional Social, centralización de la recaudación

- de la previsión social y pago de las prestaciones previsionales, Ley 18.820.
- 1971: Creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), Ley 19.032.
- 1973: Convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social, Ley 20.155.
- 1980: Eliminación de las contribuciones patronales para la previsión social, Ley 22.293.
- 1987: Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, Ley 23.473.
- 1984: Restablecimiento de las contribuciones patronales para la previsión social, Ley 23.081.
- 1986: Declaración de emergencia económica a los sistemas nacionales de previsión social instituidos por las Leyes 18.037, 18.038, sus modificatorias y complementarias, DNU 2.196/86.
- 1988: Declaración del fin de la emergencia económica de los regímenes previsionales para los empleados en relación de dependencia, y para los empleados autónomos, Ley 23.568.
- 1990: Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), Ley 23.769.
- 1991: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Decreto 2.741/91.
- 1992: Asignación del 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias al financiamiento del sistema de seguridad social, DNU 879/92.
- 1992: Ratificación del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional, Ley 24.130.
- 1993: Reforma integral: a) Paramétrica: aumento de edades mínimas para jubilarse a 65 años los hombres y 69 años las mujeres, con 30 años de servicios. b) Estructural: creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), Ley 24.241.
- 1993: Traslado de la función de recaudación de los recursos de la seguridad social de la ANSES (Ministerio de Trabajo) a la Secretaría de Ingresos Públi-

- cos (Ministerio de Economía), Decreto 94/93, y posteriormente a la Dirección General Impositiva (DGI), bajo la misma jurisdicción, DNU 507/93.
- 1994: Reforma constitucional: rol de la Nación y las provincias en temas de la seguridad social, artículo 125, Constitución de la Nación Argentina, 1994.
- 1995: Emergencia previsional, denominada “de Solidaridad Previsional”, Ley 24.463.
- 2000: Emergencia la situación económico- financiera del Estado nacional y consolidación de deudas, Ley 25.344.
- 2001: Creación del Sistema Unificado de Información y Recaudación de la Seguridad Social (SIRSS).
- 2005: Moratoria previsional, modificación régimen de facilidades de pago de la Ley 24.476, DNU 1.454/05.
- 2008: Movilidad de las prestaciones previsionales, Ley 26.417.
- 2008: Reforma estructural: creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Eliminación del régimen de capitalización individual, Ley 26.425.
- 2013: Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, Ley 26.853.
- 2014: Moratoria previsional, Ley 26.970.
- 2015: Corte Suprema de Justicia de la Nación. Declaración de la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley 26.078: cese de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables a las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe.
- 2016: Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM), Ley 27.260.
- 2016: Acuerdo para un Nuevo Federalismo. Eliminación de la detracción del quince por ciento de la masa de impuestos coparticipables en forma progresiva y escalonada durante los años 2016 a 2020, Decreto 406/16.
- 2018: Decreto 730/18. Régimen de Asistencia Financiera para las Provincias. Consenso Fiscal (armonización de sistemas previsionales provinciales).

VI. Anexo III: Leyes y decretos consultados

Ley 162: Montepío militar, 1865.

Ley 840: Extensión de la cobertura previsional a los deudos de militares, 1877.

Ley 870: Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y jueces, 1877.

Ley 1.420: Docentes, 1884.

Ley 1.909: Modificación de la Ley 1.420, 1886.

Ley 2.219: Empleados de la Administración General del Estado, 1887.

Ley 3.195: Pensiones graciabiles: régimen jurídico, 1894.

Ley 3.239: Personal militar en retiro. Jubilaciones y pensiones, 1894.

Ley 3.744: Modificación de la Ley 2.219, 1898.

Ley 4.226: Régimen Especial de Retiros para Magistrados, 1903.

Ley 4.235: Ley de Amparo para el Personal de Policía y Bomberos, 1903.

Ley 4.349: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles (o Caja Civil), 1904.

Ley 4.555: Régimen Especial para Ministros Plenipotenciarios, 1905.

Ley 4.661: Jornada laboral y descanso dominical, 1905.

Ley 4.707: Ley Orgánica Militar, 1904.

Ley 4.870: Modificación de la Ley 4.349, 1905.

Decreto /07: Creación del Departamento Nacional del Trabajo.

Ley 5.143: Modificación de la Ley 4.349, 1907.

Ley 6.007: Modificación de la Ley 4.349, 1909.

Ley 7.497: Modificación de la Ley 4.349, 1910.

Ley 8.999: Ampliación de las funciones del Departamento Nacional del Trabajo, 1912.

Ley 9.653: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, 1915.

Ley 9.675: Pensiones a hijas y viudas de guerreros de Brasil, Paraguay y expediciones al desierto, 1915.

- Ley 10.650: Modificación de la Ley 9.653, 1919.
- Ley 11.110: Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos, 1921.
- Ley 11.232: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados de Casas Bancarias, 1923.
- Ley 11.295: Pensiones a jefes, oficiales y tropa del Paraguay y expediciones al desierto, 1924.
- Ley 11.412: Pensiones a hijas y nietas de guerreros de la independencia, 1928.
- Ley 11.575: Caja de Jubilación para Empleados Bancarios, 1930.
- Ley 11.821: Caja de Retiro y Pensiones Militares (creación en el marco de la Ley 11.821 Presupuesto General de la Administración Nacional), 1934.
- Ley 12.143: Creación del Impuesto a las Ventas de Mercaderías, 1935.
- Ley 12.512: Asignación Vitalicia para Ex presidentes y Ex vicepresidentes, 1938.
- Ley 12.581: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, 1939.
- Ley 12.612: Caja de Jubilaciones para el Personal de la Marina Mercante, Aero-náutica Civil y Afines, 1939.
- Ley 12.613: Pensiones a descendientes de la guerra de la independencia, 1940.
- Ley 12.821: Pensión para Deudos de Ex legisladores y Ex constituyentes, 1942.
- Decreto-Ley 15.074/43: Secretaria de Trabajo y Previsión.
- Decreto-Ley 10.424/44: Consejo Nacional de Previsión Social.
- Decreto-Ley 10.315/44: incorporación al régimen de la Ley 11.110 (Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos) del personal de instituciones médicas (hospitales, casas de salud, etc.), de las asociaciones y entidades profesionales o gremiales vinculadas a dichas actividades y de entidades de socorro mutuo que prestaban asistencia médica a sus asociados.
- Decreto-Ley 14.535/44: Modificación de la Ley 12.581: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, 1944.
- Decreto-Ley 23.682/44: Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro. Ratificado con fuerza de ley por Ley 13.196, 1948.

- Decreto-Ley 29.176/44: Instituto Nacional de Seguridad Social.
- Decreto-Ley 31.665/44: Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio y Actividades Afines.
- Decreto-Ley 32.347/44: Organización, competencia y procedimientos de la Justicia del Trabajo en la Capital Federal y los territorios nacionales.
- Decreto-Ley 28.803/45: Pensión vitalicia a ciudadanos que han combatido voluntariamente en las Fuerzas Armadas en la última guerra mundial.
- Decreto-Ley 31.665: Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio y Actividades Afines, 1944.
- Decreto 6.395/46: Régimen previsional para el Personal de la Marina Mercante, que comprende también al de la Aeronáutica Civil y las Actividades Afines.
- Decreto-Ley 6.717/46: Invitación a las provincias a suscribir con el Gobierno nacional un tratado de administración de justicia para organizar tribunales del trabajo.
- Decreto-Ley 9.316/46: Sistema de reciprocidad jubilatoria.
- Decreto-Ley 13.641/46: Instituto de Ayuda Financiera para pago de Pensiones y Retiros de Militares (IAFPRPM).
- Decreto-Ley 13.937/46: Caja para Empleados y Obreros de la Industria y Actividades Afines.
- Decreto-Ley 15.943/46: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Policía Federal.
- Ley 12.992: Régimen de retiro y pensiones en la Prefectura Marítima, 1947.
- Ley 13.018: Régimen jubilatorio para el Servicio Penitenciario Nacional, 1947.
- Ley 13.193: Ratificación del Decreto-Ley 23.682/44: Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro, 1948.
- Ley 13.337: Pensiones a personas que prestaron servicios extraordinarios a la Nación en las guerras anteriores a 1870 y en la conquista al desierto, 1948.

- Ley 13.478: Creación del Fondo Estabilizador de Previsión Social. Pensión por vejez a personas mayores de 65 años, no amparadas en regímenes previsionales, sin recursos, 1948.
- Ley 14.067: Incorporación obligatoria a la Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos (Ley 11.110) del personal que prestaba servicios en empresas de transportes automotores colectivos de pasajeros de jurisdicción nacional, 1951.
- Ley 14.125: Pensión vitalicia a los sobrevivientes de la 1° conscripción del Ejército Argentino y de la Marina de Guerra de Argentina, 1952.
- Ley 14.370: Transición de regímenes de capitalización colectiva a regímenes de reparto. Fórmula de cálculo única para la determinación del haber jubilatorio, 1954.
- Ley 14.236: Instituto Nacional de Previsión Social. Reestructuración, 1953.
- Ley 14.397: Régimen previsional único, administrado por tres cajas previsionales para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales, 1954.
- Ley 14.370: Fórmula de cálculo única para la determinación del haber jubilatorio, 1954.
- Ley 14.399: Régimen previsional para Trabajadores Rurales, 1955.
- Decreto-Ley 11.911/56: Régimen previsional para los Trabajadores del Servicio Doméstico.
- Reforma de la Constitución Nacional: Introducción de los artículos 14 bis, 1957.
- Ley 14.499: Determinación de los haberes jubilatorios como porcentaje del salario. Creación del Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación Previsionales, 1958.
- Ley 14.588: Incorporación de los trabajadores gráficos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, 1958.
- Decreto-Ley 1.285/58: Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el país, creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y de la Seguridad Social, y de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal.

- Ley 16.516: Pensión Vitalicia a Primeros Premios en Ciencia y Letras, 1965.
- Ley 16.989: Asignación mensual vitalicia a los ciudadanos que hayan ejercido la Presidencia o la Vicepresidencia de la República Argentina, 1966.
- Ley 17.310: Nuevos requisitos para la jubilación de los afiliados a las cajas previsionales, 1967.
- Ley 17.575: Concentración de la administración de las doce cajas previsionales en tres: Caja Nacional de Previsión para el Personal de Estado y Servicios Públicos, Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, y Caja Nacional para Trabajadores Autónomos. Secretaría de Estado de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del régimen nacional de seguridad social. Disolución del Instituto Nacional de Previsión Social, 1967.
- Ley 17.221: Pensión vitalicia a fundadores de la aeronáutica argentina, 1967.
- Ley 18.037: Régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia (absorbió la Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos y la Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles), 1968.
- Ley 18.038: Régimen de jubilaciones y pensiones trabajadores autónomos (absorbió la Caja Nacional para Trabajadores Autónomos), 1969.
- Ley 18.464: Régimen Jubilatorio especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación, 1969.
- Ley 18.820: Creación de la Dirección Nacional de Previsional Social como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y autarquía, y bajo la superintendencia de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, 1970.
- Ley 18.916: Adhesión voluntaria de las amas de casa al régimen de trabajadores autónomos, 1971.
- Ley 19.032: Creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), 1971.
- Ley 19.211: Pensión vitalicia a ciudadanos que hayan obtenido el Premio Nobel mientras residan en el país, 1971.

- Ley 19.472: Pensión vitalicia a Pioneras de la Antártida Argentina mientras residen en el país, 1972.
- Ley 19.841: Modificación de la forma de cálculo del haber jubilatorio del Régimen Especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial (Ley 18.464), 1972.
- Ley 19.909: Aumento de los aportes personales y las contribuciones a cargo del Estado en el régimen de retiro de las Fuerzas Armadas, 1972.
- Ley 20.155: Autorización a las asociaciones profesionales para celebrar entre sí y/o con organismos competentes convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social, 1973.
- Ley 20.524: Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, 1973.
- Ley 20.572: Incorporación de las personas que hubiesen ejercido cargos de carácter electivo en los poderes del Estado Nacional, cualquiera fuera el tiempo de desempeño de sus mandatos, al Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para Magistrados y Funcionarios Judiciales, 1973.
- Ley 20.628: Impuesto a las ganancias, 1973.
- Ley 20.733: Pensión vitalicia para Premios Nacionales de Arte y Arquitectura, 1974.
- Ley 20.744: Régimen del Contrato de Trabajo, 1974.
- Ley 20.954, artículo 33: Inclusión a los Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, 1975.
- Ley 21.121: Incorporación del personal de Tribunal de Cuentas de la Nación al régimen del Poder Legislativo, 1975.
- Ley 21.124: Agentes del Poder Legislativo que podrán optar para acogerse a los beneficios de la Ley 20.572. Requisitos, 1975.
- Ley 20.954: Inclusión de los ministros, secretarios de Estado y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional en el régimen especial para funcionarios del Poder Judicial, 1975.
- Ley 21.540: Concesión de una asignación mensual vitalicia a los arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exar-

cados del Culto Católico Apostólico Romano, y al vicario castrense para las Fuerzas Armadas, 1977.

Ley 22.293: Eliminación de las contribuciones patronales, y su reemplazo por un monto equivalente extraído de los impuestos coparticipables, 1980.

Ley 22.430: Asignación vitalicia a los sacerdotes seculares del Culto Católico Apostólico Romano, 1981.

Ley 22.929: Régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos, 1983.

Ley 22.955: Régimen previsional especial para empleados públicos, 1983.

Ley 22.919: Aumento de los aportes personales y las contribuciones a cargo del Estado en el régimen de retiro de las Fuerzas Armadas, 1983.

Ley 23.026: Incorporación al régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos del personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica, y de los docentes que se desempeñan en las universidades nacionales con dedicación exclusiva o completa, 1983.

Ley 23.081: Restablecimiento de las contribuciones patronales para la previsión social, 1984.

DNU 2.196/86: Declaración de emergencia económica a los sistemas nacionales de previsión social instituido por las Leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias.

Ley 23.466: Pensión vitalicia para familiares de desaparecidos, 1987.

Ley 23.568: Declaración del fin de la emergencia económica de los regímenes previsionales para los empleados en relación de dependencia, y para los empleados autónomos, 1988.

Ley 23.661: Creación del Sistema Nacional de Seguro de Salud (ANSSAL), 1988.

Ley 23.682: Incorporación al régimen previsional especial para empleados públicos del personal de planta permanente de: Administración Nacional de Aduanas, Comisión Nacional de Energía Atómica, Consejo Federal de Inversiones, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Dirección General de Fabricaciones Militares, Dirección General Impositi-

va, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Dirección Nacional de Vialidad, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero, Instituto Nacional de Prevención, Sísmica, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, Mercado Nacional de Hacienda, personal del Poder Judicial de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, Sindicatura General de Empresas Públicas, Orquesta Sinfónica Nacional, Orquesta Nacional de Música Argentina Juan de Dios Filiberto, Coro Polifónico Nacional, Coro Polifónico de Ciegos y Banda Sinfónica de Ciegos, 1989.

Ley 23.746: Pensión vitalicia para madres de más de 7 hijos que no posean bienes y recursos, 1989.

Ley 23.769: Creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), 1989.

Ley 23.794: Creación del régimen previsional para Guardaparques nacionales, 1990.

Ley 23.848: Pensiones vitalicias a Ex combatientes conscriptos en Malvinas, 1990.

Ley 23.891: Pensión vitalicia para personas que obtengan títulos olímpicos hasta tercer nivel, a partir de 50 años y con recursos inferiores a 5 haberes mínimos, 1990.

Ley 23.895: Incorporación al régimen previsional especial para empleados públicos de los docentes comprendidos en la Ley 14.473 (Estatuto del Personal Docente), 1990.

DNU 2.284/91: Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Decreto 2.741/91: Creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Ley 23.966: Derogación de los regímenes especiales: ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional (Ley 20.954), personal civil de la Policía Federal, de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Poli-

cía Federal y de la Administración Central del Ministerio del Interior (Ley 19.803), Tribunal Fiscal (Ley 20.024 18.464), Poder Legislativo (Leyes 20.572, 21.121 y 21.124), personal que se desempeña en el Presidencia de la Nación (Ley 19.396), personal civil de inteligencia de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Ley 19.173), jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o procurador general de la Nación (Ley 19.939), presidente y vicepresidente de la Nación (Ley 16.989), investigadores científicos y técnicos (Ley 22.929), arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, y vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley 21.540), guardaparques nacionales (Ley 23.794), administración pública y personal civil en Ministerio de Defensa, Estado Mayor conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas (Ley 22.955), Servicio Exterior (Ley 22.731), docentes (Ley 23.895) y sacerdotes del culto católico (Ley 22.430), personal permanente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación (Decreto 765/83), personal militar de las Fuerzas Armadas de la Nación (Ley 19.101), Gendarmería Nacional (Ley 19.349), Prefectura Naval Argentina (Ley 18.398), Servicio Penitenciario (Ley 13.018), Servicio Exterior de la Nación (Ley 20.957) y Policía Federal Argentina (Ley 21.965), 1991.

Decreto 1.609/91: Promulgación de la Ley 23.966, y observación de las derogaciones de los regímenes de Servicio Penitenciario, Prefectura de la Nación Argentina, Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional y Policía Federal Argentina, que mantuvieron vigencia.

Ley 24.018: Restablece las asignaciones mensuales vitalicias para el presidente, el vicepresidente de la Nación y los jueces de la Corte Suprema de la Nación, así como el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación, de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, vocales del Tribunal Fiscal de la Nación, legisladores nacionales, ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional, secretarios y prosecretarios nombrados a pluralidad de votos por las Cámaras de Senadores y Diputados de la

Nación, el intendente, concejales, secretarios y subsecretarios del Concejo Deliberante, secretarios y subsecretarios del departamento Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, procurador general del Tesoro y vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación, 1991.

Ley 24.016: Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para el Personal Docente, 1991.

DNU 879/92: Asignación del 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias al financiamiento del sistema de seguridad social.

Decreto 94/93: Traslado de la función de recaudación de los recursos de la seguridad social de la ANSES (Ministerio de Trabajo) a la Secretaría de Ingresos Públicos (Ministerio de Economía).

DNU 507/93: Asignación de la función de recaudación de los recursos de la seguridad social a la Dirección General Impositiva (DGI), dependiente del Ministerio de Economía.

Ley 24.130: Ratificación del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional, 1993.

Ley 24.241: Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), 1993.

Ley 24.347: Modificación de la Ley 24.241, afiliación voluntaria de las amas de casa, definición del aporte medio previsional obligatorio (AMPO), prestación por edad avanzada, 1994.

Ley 24.463: Declaración de emergencia previsional, denominada "de Solidaridad Previsional", 1995.

Ley 24.476: Régimen de facilidades de pago ("moratoria") para los trabajadores autónomos incorporados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) de la Ley 24.241, 1995.

Decreto 82/94: Transferencia del régimen previsional de la Ciudad de Buenos Aires al SIJP.

Decreto 327/95: Transferencia del régimen previsional de Santiago del Estero al SIJP.

- Decreto 328/95: Transferencia del régimen previsional de Catamarca al SIJP.
- Decreto 71/96: Transferencia del régimen previsional de Salta al SIJP.
- Decreto 362/96: Transferencia del régimen previsional de Mendoza al SIJP.
- Decreto 363/96: Transferencia del régimen previsional de San Juan al SIJP.
- Decreto 503/96: Transferencia del régimen previsional de La Rioja al SIJP.
- Decreto 721/96: Transferencia del régimen previsional de Río Negro al SIJP.
- Decreto 868/96: Transferencia del régimen previsional de Jujuy al SIJP.
- Decreto 1.065/96: Transferencia del régimen previsional de Tucumán al SIJP.
- Decreto 63/97: Transferencia del régimen previsional de San Luis al SIJP.
- Ley 24.655: Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, 1996.
- Ley 24.699: Prórroga hasta el 31 de diciembre de 1998 del plazo para el cumplimiento de las cláusulas del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", asignación de impuestos al financiamiento del SIJP, 1996.
- Ley 24.977: Creación del régimen simplificado para pequeños contribuyentes, "monotributo", 1998.
- Ley 25.063: Reforma tributaria, 1998.
- Ley 25.067: Modificación del régimen simplificado para pequeños contribuyentes, 1999.
- Ley 25.235: Ratificación del "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" firmado el 6 de diciembre de 1999, en la cláusula doceava se estableció que la Nación financiaría los desequilibrios presupuestarios de los regímenes provinciales no transferidos a cambio de la introducción por parte de las provincias de reformas paramétricas para tender hacia la homogeneización, 1999.
- Ley 25.239: Reforma tributaria. Régimen especial obligatorio de Seguridad Social para los empleados del servicio doméstico, 1999.
- Ley 25.344: Emergencia la situación económico-financiera del Estado nacional y consolidación de deudas, 2000.

- Ley 25.400: Ratificación "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" y su adenda, ambos de fecha 17 de noviembre de 2000, suscriptos por los gobernadores e interventor federal, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional. Prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005 (o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal) de la distribución del producido de los impuestos prevista en las leyes específicas, 2000.
- Decreto 1.231/01: Creación de la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social en la estructura orgánica de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- Decreto 1.394/01: Creación del Sistema Unificado de Información y Recaudación de la Seguridad Social (SIRSS), y del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS).
- DNU 1.495/01: Reforma al régimen de capitalización individual (no tuvo vigencia).
- DNU 217/03: Derogación del INARSS, y reasignación de las funciones de recaudación de los recursos de la seguridad social a la AFIP.
- Ley 25.668: Derogación de las asignaciones vitalicias para los arzobispos, obispos y obispos auxiliares con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano y para el vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley 21.540), los regímenes espaciales para el personal del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731), y para funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Ley 24.018), 2002.
- DNU 2.322/02: Observación de las derogaciones de la Leyes 21.540 y 22.731 (ambas mantienen vigencia), y parcialmente la Ley 24.018: restitución de las asignaciones vitalicias para el presidente y vicepresidente de la Nación y los jueces de la Corte Suprema de la Nación, y el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.
- Ley 25.865: Nuevo Régimen Tributario Integrado y Simplificado para los Pequeños Contribuyentes, 2003.

- Decreto 137/05: Aumento del aporte personal de 11 a 13% del ingreso imponible para los docentes encuadrados en la Ley 24.016.
- DNU 1.454/05: Modificación al régimen de facilidades de pago de la Ley 24.476, permitiendo pagar el saldo de la deuda en cuotas, que se deducían del cobro del haber mensual.
- Ley 25.994: Jubilación anticipada las personas desempleadas al 30 de noviembre del año 2004 que tenían 30 años de aportes, 2005.
- Decreto 1.451/06: Prórroga de la vigencia de la Ley 25.994 hasta el 30 de abril de 2007.
- Ley 26.153: Finalización de la emergencia previsional prevista en la Ley 24.463, 2006.
- Ley 26.222: Flexibilización del traspaso entre los regímenes de reparto y capitalización, "tope" a la comisión por administración de las AFJP, creación de fondos mutuales por AFJP para financiar las pensiones por invalidez y fallecimiento, 2007.
- Decreto 897/07: Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), administrado por la ANSES.
- Ley 26.417: Instauración de la movilidad de las prestaciones previsionales, 2008.
- Ley 26.425: Creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), modificando el SIJP, 2008.
- Ley 26.844: Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, 2013.
- Ley 26.853: Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, 2013.
- Ley 26.970: Régimen de regularización de deudas para trabajadores autónomos inscriptos o no en el SIPA (moratoria previsional), 2014.
- CSJ 191/2009 (45-S)/CS1: "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos".

CSJ 538/2009 (45-S)/CS1: "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

CSJ 539/2009 (45-S): CS1 "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

CSJ 786/2013 (49-C) /CS1: "Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otros/ medida cautelar".

CSJ 1.039/2008 (44-S)/CS1: "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos".

CSJ 4783/2015: "Formosa Provincia de c/ Estado Nacional".

DNU 2.635/15: Impuestos coparticipados. Cese.

DNU 73/16: Impuestos coparticipados. Derogación del DNU 2.635/15.

Ley 27.260: Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Creación de la prestación universal para el adulto mayor (PUAM), 2016.

Decreto 406/16: Acuerdo para un Nuevo Federalismo. Eliminación de la detrac- ción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables en forma progresiva y escalonada durante los años 2016 a 2020.

Decreto 894/16, Reglamentación de la Ley 27.260.

Consenso Fiscal, 16 de noviembre de 2017.

Ley 27.426: Modificación de la fórmula y la frecuencia para el ajuste periódico de las prestaciones previsionales establecida en la Ley 26.417, 2017.

Ley 27.429: Aprobación del Consenso Fiscal suscripto el 16 de noviembre de 2017 por el gobierno nacional, gobiernos provinciales y gobierno de la Ciu- dad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

Decreto 730/18: Asistencia financiera a las provincias por armonización previ- sional. Consenso fiscal.

DNU 801/18: Ley de Ministerios: inscripción institucional de la ANSES en la jurisdicción del Ministerio de Producción y Trabajo.

VII Bibliografía:

- Altamirano, A., Berstein, S., Bosch, M., García Huitrón, M., Olivieri, M.L. (2018): Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- ANSES (2011): "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". ANSES, Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires.
- ANSES (2017): "Sistema de seguridad social". ANSES. 21 de noviembre. Buenos Aires.
- ANSES (2018): "Fondo de Garantía de Sustentabilidad". Consejo del FGS, presentación ante la Comisión bilateral del Congreso de la Nación. Octubre. Buenos Aires.
- Arduine, F. (1917): "La Caja nacional de pensiones y jubilaciones. Bajo qué bases podría funcionar sin auxilio del estado". Tesis para el grado de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Barr, N. (2000): "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choice". IMF Working Paper N° 00/139. Washington DC.
- Bauman, Z. (2008): En busca de la política. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Bertín, H. (1995): "El Banco Central de la República Argentina: 1935-1994". Mención especial, concurso anual ADEBA. Buenos Aires.
- Bertín, H. (2006): "Sistemas de pensiones: elementos para el consenso". En: Berensztein, S., Rodríguez Larreta, H. y Sturzenegger, F.: El país que queremos. Principios, estrategias y agenda para alcanzar una Argentina mejor. Ed. Temas. Buenos Aires.
- Bertín, H. (2017): "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales y del SIPA". En: Garriga, M., Rosales, W. y Mangiacome, N. (eds.): Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2017. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

- Bertin, H. (2018): "ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998 - 2017". Centro de Investigaciones en Finanzas Públicas (CEFIP) del Posgrado de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Diciembre.
- Bertonasco, L. J. (1947): "Las cajas de jubilaciones y su financiación". Tesis doctoral 001501/0408. Colección de tesis doctorales de la biblioteca central "Alfredo L. Palacios". Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka, O., L. Casanovas (2011): "Encrucijadas en la seguridad social en Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones". CEPAL-OIT. Buenos Aires.
- Bialet Massé, J. (1904): Informe sobre el Estado de las Clases Obreras en el Interior de la República. Imprenta y Casa Editora de Adolfo Grau. Buenos Aires.
- Bobbio, N. (1995): Eguaglianza e libertà. Einaudi. Torino.
- Bobbio, N. (2009): "I diritti, la pace e la giustizia sociale". En: Bovero, M. (a cura di): Teoria generale della politica. Einaudi. Torino.
- Cetrángolo, O. y Gruhska, C. (2008): "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura". CEPAL, Serie de estudios del desarrollo. Noviembre. Santiago de Chile.
- Chirinos, B. (2005): Tratado Teórico-Práctico de Seguridad Social. Editorial Astrea. Buenos Aires.
- Cholvis, J.F. (2015): "Constitución Nacional de 1949. Su concepción filosófico-política y diseño técnico-jurídico". En: Monti, N. (compilador): Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario. pp. 181-197. Buenos Aires.
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina (2013): Libro Amarillo. La Seguridad Social para Profesionales. Buenos Aires.
- CSJN (2015): "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional, sobre acción declarativa de inconstitucionalidad". Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de

- noviembre. Buenos Aires.
- CSJN (2015): "Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional, sobre acción declarativa de inconstitucionalidad". Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de noviembre. Buenos Aires.
- Demarco, G. y Posadas, L. (1992): "Las inequidades en el Régimen Nacional de Previsión Social". Estudios n° 62. Año 15, abril - junio. Córdoba.
- Engel, E., Fajnzylber, E., Fernández, P., Gray, S., Repetto, A., Vergara, D. (2017): "Principios para una reforma del sistema de Pensiones". Espacio público, Informe de Políticas Pública, 12. Santiago de Chile.
- Fanelli, J. M. (2018): "Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable". La Nación, 16 de agosto. Buenos Aires.
- Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1988): Maduración y crisis del sistema previsional argentino. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina n° 236. Buenos Aires.
- Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (editores) (2014): Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial. Washington DC.
- IDESA (2018): "La doble cobertura previsional insume \$120 mil millones". Informe n°783. 11 de noviembre. Córdoba.
- Isuani, A. y San Martino, J. (1993): La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos. Miño y Dávila editores. Buenos Aires.
- Isuani, E. y San Martino, J. (1995): "El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis?". Boletín Informativo Techint, 281 y 282. Buenos Aires
- Gómez López, D. (2000): "La primera jubilación de privilegio". Diario Clarín, 10 de enero. Buenos Aires.
- Grushka, C. (2016): "Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050". ANSES. Buenos Aires.
- IAFPRPM (2016): Setenta años al servicio de las Fuerzas Armadas Argentinas. Reysa ediciones. Buenos Aires.

- Loianno, A. (2015): "Reforma Constitucional de 1957". En: Monti, N. (compilador): Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario. pp. 227-236. Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2002): "Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional". Mimeo, Buenos Aires.
- Mesa-Lago, C. (1985): "El desarrollo de la seguridad social en América Latina". Estudios e informes de la CEPAL, n° 43. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- MTEySS (2003): Libro blanco de la previsión social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- Monti, N. (compilador) (2015): Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires.
- Mouk, Y. (2018): El pueblo contra la democracia. Paidós Ibérica, Buenos Aires.
- OIT (1967): "Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (C128)". 51ª reunión CIT, 29 de junio. Ginebra.
- Ollaza Pallero, S. (2014): "El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González" (1904). Un intento de respuesta a la cuestión social". Aequitas virtual, Vol. 8, n° 22. Buenos Aires
- Palacio, J. M. (2013): "El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina". Mundo nuevo. Mundos nuevos, septiembre.
- Pessolani, H. O. (1997): "Sistema jubilatorio argentino". Boletín de lecturas sociales y económicas n° 4, año 17. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.
- Rofman, R. y Luchetti, L. (2007): "Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura". Social Protection Discussion Paper, N° 0616. The World Bank. Washington DC.
- Rofman, R. y Apella, I. (2014): "La protección social argentina en un contexto de transición demográfica". En: Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (editores): Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos

- económicos de la transición demográfica en Argentina. pp. 143-170. Banco Mundial. Buenos Aires.
- SAFJP (2004): "Informe: aportes personales y contribuciones patronales, 1993 a 2004". Documento interno. Gerencia de Estudios, Estadísticas y Análisis Previsional, Superintendencia de AFJP. Buenos Aires.
- SAFJP (2005): El régimen de capitalización a 11 años de la reforma, 1994-2005. Superintendencia de AFJP. Buenos Aires.
- Schulthess, W. y Demarco, G. (1993): "Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma". PNUD-CEPAL. Santiago de Chile.
- Todorov, T. (2012): "Los dilemas de la memoria". Traducción del francés de Dulce Ma. Zúñiga. Conferencia magistral: Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar.
- Tomasello, A. (2013): Derecho a la ancianidad. Ed. Dunken. Buenos Aires.
- Valenzuela, D. (2008): "Canje de la deuda, ¿milagro argentino?". La Nación, 21 de julio. Buenos Aires.



Otras publicaciones del
CEFIP:

- La Relación Fiscal Nación-Provincias: lo que se discute, lo que falta discutir.

Marcelo Garriga y Walter Rosales, editores. Año 2017.

<http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/index.php/cefip/>

- Lo que se Pensó y Escribió sobre Políticas Públicas en 2017.

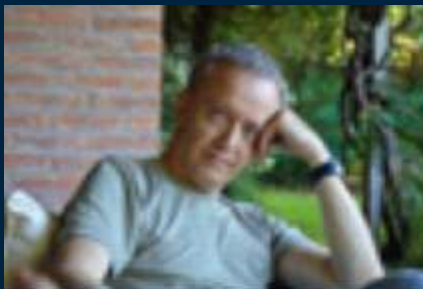
Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone, editores.

<http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/index.php/cefip/>

- Lo que se Pensó y Escribió sobre Políticas Públicas en 2018.

Marcelo Garriga, Walter Rosales y Norberto Mangiacone, editores.

<http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/index.php/cefip/>



Hugo Bertín se graduó en la Universidad Nacional de La Plata: Licenciado en Economía (1985), Especialista en Ciencia Política (1989) y Magister en Ciencia Política (*cum laude*, 1991).

Es docente de posgrado en “Economía de la seguridad social” en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, y en “Economía” en la Maestría en Ciencia Política, ambas en la Universidad Nacional de La Plata. Asesor *ad honorem* del Centro de Investigación de la Seguridad Social (CISS) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Secretario *ad honorem* del posgrado en Ciencia Política de la UNLP. En el año 2001 fue Asesor *ad honorem* en la Secretaría de Seguridad Social de la Nación. En el pasado dictó cursos de economía y de seguridad social en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Salvador, en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

Desde el año 1997 realiza actividades de cooperación técnica nacional e internacional. Conferencista y autor de numerosas publicaciones en las áreas de seguridad social, seguros de vida y retiro, fondos de pensiones, y administración de riesgo. Entre los años 2003 a 2008 fue Secretario Ejecutivo de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). En el año 1995 recibió la “Mención Especial” en el concurso anual organizado por ADEBA (Asociación de Bancos de Argentina (Buenos Aires) por el trabajo: “El Banco Central de la República Argentina, 60 años de historia: 1935-1985”. En el año 1990 fue distinguido como Socio Honorario por la Associazione degli Specialisti in Discipline Bancarie de la Università di Siena.

Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, 1904 - 2018.

Este libro se gestó como resultado de haber trabajado en temas de la previsión social en los últimos 25 años, primero en la Superintendencia de AFJP, luego en la ANSES y, en parte de este tiempo, en asistencia técnica en diferentes países de América Latina.

La decisión de publicarlo estuvo asociada al ofrecimiento recibido para dictar el curso de Economía de la Seguridad Social, por parte de las autoridades de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, en el año 2017.

La primera tarea vinculada con este curso fue la elaboración del programa de estudios, con su bibliografía asociada. Esta, por fortuna, es abundante y está en constante proceso de renovación; sin embargo, los trabajos académicos sobre la evolución de la previsión social en la Argentina son menos frecuentes y, en la mayoría de los casos, no llegan hasta el presente. Por ello, el objetivo inmediato fue ofrecer a los estudiantes de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales un texto que analice la rica evolución de la previsión social nacional desde sus comienzos hasta hoy, sin descartar, claro, que pueda enriquecer las revisiones históricas existentes. También esperamos que el libro contribuya a alimentar el debate sobre cómo se desarrolló la previsión social, y cuáles son los desafíos que nos plantea a futuro.

Agradezco a todas las personas con las que trabajé en estos años en los distintos ámbitos nacionales e internacionales; sus enseñanzas me han permitido fortalecer la comprensión de esta rama de la protección social en sus dimensiones interrelacionadas: la social, la económica, la jurídica y la política. Extiendo la gratitud hacia las autoridades de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la UNLP por la generosidad en la convocatoria como docente, y por apoyar la publicación de este trabajo. Marcela Pologna fue la incansable consejera que colaboró para pulir su redacción, y para revisar las 183 leyes y decretos que respaldan los conceptos vertidos en este libro.

