

LA NUEVA REFORMA PREVISIONAL

ANDREA FABIANA MAC DONALD (*)

INTRODUCCION

El sistema previsional argentino ha sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo pero que siempre dicho sistema no ha sido satisfactorio para la clase pasiva ya que después de una vida de trabajo y de esfuerzo, tienen derecho a percibir un beneficio que cubra las necesidades básicas de los mismos, siendo en definitiva un derecho irrenunciable e inquebrantable para los mismos.

Argentina ha sido uno de los países pioneros en el mundo en la construcción de un sistema de seguridad social; ello ha sido como consecuencia de la necesidad de cubrir la falta de ingresos en la vejez y diseñado inicialmente como un régimen contributivo de reparto (esto significa que las contribuciones de los trabajadores activos solventan los haberes de los inactivos), ya desde mediados del siglo XX el sistema aspiraba a alcanzar una cobertura universal y niveles ambiciosos de prestaciones. Es así como en el año 1958 se intentó garantizar el 82% móvil por ley y a mediados de los años setenta se produjo una amplia moratoria que extendió sensiblemente la cobertura.

En los años posteriores, y tras las sucesivas reformas previsionales, ha producido un deterioro sensible no cubriendo las necesidades básicas de los jubilados y un empeoramiento tanto desde el punto de vista social y económico, finalizando con el colapso del año 2001.

En el análisis de la nueva reforma previsional reciente, haremos mención de los principales antecedentes históricos del sistema previsional argentino desde sus orígenes hasta la actual Ley 27426 de índice de movilidad que ha generado grandes repercusiones en todos los sectores de la sociedad argentina.

I - -NOCION DE SEGURIDAD SOCIAL - OBJETO - DISTINCION CON LA PREVISION SOCIAL

Según SARSOSA define a la seguridad social "*como el conjunto de normas y de principios ordenadores y de medios, instrumentos y mecanismos tendientes a implementar la cobertura eficaz de las contingencias sociales que puedan afectar al ser humano y/o a su grupo familiar en sus necesidades materiales vitales y en su dignidad intrínseca e inherente a ellas*". (ver Sarsosa, Jose A.: "Práctica Jubilaciones y Pensiones". 7ma. edición actualizada. Ediciones jurídicas).

En cuanto al objeto de la seguridad social es la protección del hombre en determinadas situaciones mediatas o inmediatas con carácter social.

La previsión social es considerada como el conjunto de principios y normas jurídicas tendientes a cubrir mediante una prestación las contingencias que tuviere o sufiere o pudiere sufrir el sujeto en desenvolvimiento de su actividad, extensiva a la familia del trabajador. (ver Sarsosa Jose A. ídem).

II-LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ORDEN INTERNACIONAL Y CONSTITUCIONAL

Si bien la seguridad social es una rama del derecho de importancia, contiene como regla general la Convención Americana de Derechos Humanos en donde señala en su art. 32 que "*toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad y que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*".

Asimismo Argentina ratificó en el año 1983 el Convenio Nro.159 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre readaptación social y el empleo y entre sus fines señala que "la plena participación de las personas invalidas en la vida social y el desarrollo promoviendo las oportunidades de empleo para las personas invalidas en el mercado regular del empleo", explicitando en el art. 4 que..."*las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos*".

Desde el orden constitucional, el art 14 bis de la Constitución Nacional se establece que el Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social que tendrán carácter integral e irrenunciable.

Otra de las normas de la Constitución Nacional relacionada con la seguridad social es el art 75 inc, 22 donde se halla insertada una serie de tratados internacionales como la Declaración de Derechos Humanos en su art.25 que dispone 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, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*".

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece: "*toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*".

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo en su parte III, art 9 conviene; "*Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social , incluso al seguro social*".

III-EL DERECHO PREVISIONAL Y SU ALTA LITIGIOSIDAD

Siempre se ha considerado que en materia previsional ha existido una alta litigiosidad y ha sido desde entonces una preocupación para el Estado debido a alta cantidad de juicios en materia de reclamos previsionales.

GASSER y GAZITANO señala que "*la alegada religiosidad es generada por el propio Estado, huérfano de funcionarios entendidos y capacitados que distan de llevar adelante una política coherente en materia previsional, preocupados antes, por el cierre de las cuentas fiscales y en consecuencia,*

desentendiendo y castigando a su clase pasiva a soportar magros haberes cuyo monto no surge espontáneamente, sino que deviene de aportes que los hoy jubilados hicieron durante su vida activa". (Ver Gasser, Norma L.- Gazitano, Carmen L: "Breves reflexiones acerca de la alta litigiosidad previsional").

CARNOTA manifiesta que *"a través de diversas actitudes, los poderes políticos del Estado (el Ejecutivo y el Congreso) ya por acción ya por omisión han producido ellos mismos el notorio incremento que hoy en día se experimenta en la litigiosidad previsional". (Ver Carnota, Walter F: "La litigiosidad previsional autoinducida como disvalor constitucional a rectificar") .*

En tanto IZE analiza la litigiosidad del fuero previsional indicando que *"basta observar en los juzgados de primera instancia casilleros desbordados de expedientes tanto judiciales como administrativos para que se nos forme la idea de que estamos ante una situación caótica, así como ver en las mesas de entradas en las que existe puja entre el público para obtener un lugar, mientras observan a otros colegas o empleados de estudio analizar 20 o 30 expedientes y que no desocupan por largo tiempo su espacio en la misma o algún actor buscando entender por largo tiempo, lo que su expediente dice". (Ver Iza, Alberto: "Litigiosidad en el Fuero de la Seguridad Social").*

CASO CHOCOBAR Y SANCHEZ - DOS FALLOS DE IMPORTANCIA EN MATERIA PREVISIONAL

Tanto el caso CHOCOBAR y SANCHEZ fueron dos leading -case que se dieron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 23928 perdió virtualidad el sistema de movilidad establecido por las leyes 18037 y 18038.

A los fines de preservar y mantener la garantía de la movilidad, dispuso aplicar una movilidad del 5,28 % luego de profundas diferencias entre los ministros de la Corte en cuanto a los porcentajes de movilidad a aplicar que no se puede hablar de pautas de coincidencias.

Esta movilidad reconocida por la Corte Suprema establece una mínima diferencia. En el caso Chocobar, la CSJN estableció en su apartado 29: "que el método establecido por la Ley 18037 para llevar a cabo la movilidad de los haberes configura una de las distintas alternativas para llevar a cabo la actualización de créditos con fundamento en la depreciación de la moneda, que al igual que todas las restantes ha quedado comprendida dentro de las disposiciones que, con énfasis y reiteración, han sido derogadas por los arts 7, 10 y 13 de la Ley 23928.

IV-OBJETIVOS Y METAS DE UNA REFORMA PREVISIONAL

Toda reforma previsional debe estar orientada a la aplicación de metas y objetivos fundamentales a los fines de mejorar la calidad económica y social de la clase pasiva que integran los jubilados y pensionados como así quienes perciben asignaciones especiales como la AUH (Asignación Universal por Hijo).

Es así como toda política previsional debe estar orientada a la ejecución de medidas tendientes a mejorar la calidad de vida y económica de la clase pasiva.

COHAN, DIAZ FRERS y LEVY YEYATI señalan que el sistema debería orientarse a los siguientes objetivos:

1-Mejorar la cobertura del sistema de manera permanente, tomando en cuenta que la naturaleza del mercado laboral argentino (particularmente, la informalidad y el desempleo recurrente) dejan fuera del esquema contributivo a gran parte de la tercera edad, especialmente a los sectores de menores ingresos.

2-Mejorar la equidad en la distribución de los ingresos al interior de la tercera edad.

3- Garantizar la sustentabilidad del sistema previsional, de modo de contribuir con la estabilidad de ingresos de la tercera edad, evitando compromisos

fiscales insostenibles que, en última instancia, llevan a retrasos e incumplimientos.

Dichos objetivos sugieren que para ser cumplidos deben estar apoyados en cuatro pilares esenciales:

a-Universalización de la cobertura

b- Cambio en los parámetros de sustitución y movilidad

c-Reforma del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

d- Revisión de la edad mínima, jubilación anticipada y eliminación de aportes para trabajadores de la tercera edad.

La universalización de la cobertura significa la desvinculación del haber previsional de los aportes propios realizados durante la edad activa. Así es como la Asignación Universal por Hijo, convierte el ingreso de la tercera edad en un derecho. Dicha universalización incluye a los trabajadores informales que quedan afuera del sistema por insuficiencia de aportes en muchos casos evitando la incertidumbre (tanto de ingresos como fiscal) asociada al tema de las moratorias.

En cuanto a los cambios en los parámetros de sustitución y movilidad, sugiere la priorización del aumento de la jubilación mínima por sobre las jubilaciones mayores colocándolos en un pie de igualdad, siempre teniéndose en cuenta no vulnerar los derechos constitucionales de movilidad jubilatoria en los haberes no mínimos.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) siempre estuvo relacionado con la naturaleza contributiva del sistema previsional; la creación de un Fondo Anticíclico Previsional (FAP), constituido por los recursos efectivos del FGS; la que, adicionalmente, abulta de manera engañosa los cocientes de deuda y encarece el acceso al crédito.

La revisión de la edad mínima, jubilación anticipada y eliminación de aportes para trabajadores de la tercera edad, es otro de los temas centrales dentro del sistema previsional argentino; ellos se ha debido al envejecimiento poblacional y las mayores perspectivas de vida, hacen necesario dicha revisión

de la edad mínima y la jubilación anticipada (son en los casos en donde los trabajadores desempeñan tareas insalubres).

V-EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO. AÑO 1900-1966

Se podría decir que el siglo XIX fue el punto de partida de la conquista de los derechos sociales ya que en el mundo acontecía la revolución industrial en donde los trabajadores estaban en total desprotección sin leyes laborales, largas jornadas de trabajo, desprotección en materia de accidentes de trabajo y sin cobertura alguna en los casos de vejez, incapacidad entre otros aspectos esenciales para la clase trabajadora.

Comienzan a emerger los sindicatos que comenzaron a desempeñar un rol fundamental en la vida de los trabajadores, teniendo como misión la de representar los intereses tanto laborales como económicos de los trabajadores en su conjunto.

Durante el año 1900 a 1943 acontecieron las grandes luchas sociales con la aplicación de políticas violentas sobre la masa de los asalariados provocando grandes conflictos a nivel social entre la clase trabajadora y los grupos dominantes que ejercían el poder.

Una de las primeras leyes que surge es la regulación del trabajo de mujeres y niños, el descanso dominical y la limitación de la jornada laboral, ello constituyó solo el comienzo de las grandes conquistas de los derechos sociales de los trabajadores.

ISUANI considera que *“también esta búsqueda contener las huelgas y conflictos obreros impulso el surgimiento de políticas de previsión social en nuestro país”*.

En el año 1904 se crean las primeras cajas de jubilación de los empleados de la administración pública, la de los ferroviarios entre otros; pero sin dudas durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen y de Marcelo T de Alvear se originó

la extensión de la cobertura previsional hacia otros sectores como el bancario, periodistas y gráficos.

Sin embargo, la creación de las cajas de previsión originaron un sistema de previsión social débil ya que presentaba diferencias en los beneficios de los trabajadores tales como la edad jubilatoria, la cantidad de aportes, y la calidad de las prestaciones que recibían los diversos sectores de la sociedad.

Durante el periodo del año 1939 a 1949 ha y un crecimiento considerable de afiliados al sistema de seguridad social con una tasa anual del 19,4%.

En cuanto al periodo comprendido desde 1944-1955 surgen los gobiernos peronistas y el sistema previsional argentino experimenta una gran expansión; se caracteriza dicho periodo por una masificación de la cobertura legal y extendiéndose al conjunto de la masa de asalariados, surgiendo la caja de empleados de comercio en el año 1944, la caja de trabajadores de la industria en el año 1946, trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios en el año 1954 y trabajadores del servicio doméstico en el año 1955.

ARZA sostiene que “si bien en esta etapa se produjo una transformación progresiva del sistema previsional, la lógica en la asignación de derechos permaneció atado a los acuerdos de cada sector particular conseguía en su negociación con el Estado y con los sectores patronales; de tal modo que las condiciones de elegibilidad, la edad jubilatoria, las tasas de contribuciones patronales y los niveles de beneficio seguían siendo definidas según el poder económico de cada sector, generando desigualdades al interior del sistema previsional.”

El periodo de 1955-1966 comienza una crisis de las cajas de previsión; en tanto se sanciona la ley 14499 durante el gobierno de Frondizi en la que

dispuso que el haber jubilatorio sea equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado.

SECTOR	1950	1955	1966
Bancario	205%	78%	70%
Comercio	147%	139%	29%
Estado	154%	112%	41%
Ferrovionario	14%	-6%	-36%
Industria	1839%	116%	51%
Navegación	286%	43%	-16%
Periodistas y Gráficos	271%	19%	89%
Seguros	1500%	313%	109%
Serv.Públicos	28%	-50%	-38%
Rurales		2106%	66%
Empresarios		2832%	155%
Independientes		809%	16%
Profesionales		78%	-35%

Evolución del Balance financiero de las cajas previsionales de 1950-1966

Fuente: Arza – sobre la base de Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social Año 1963.

VI-EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO DE 1966-1975.

En el año 1969 se sancionan las leyes 18037 y 18038 que originan una renovación del sistema previsional en su estructura ya que crea la centralización administrativa como así también el incremento de las restricciones en el acceso de los beneficios y el establecimiento de un principio de distribución regresivo.

Las cajas jubilatorias se unificaron creándose tres grupos: el de autónomos, del Estado y de la Industria todas monitoreadas por el Estado; en cuanto a la edad jubilatoria, se estableció la edad de 55 y 60 años los que estuvieran en relación de dependencia y autónomos entre 62 y 65 años. En cuanto a la cantidad de aportes se estableció en 10 años hasta alcanzar el máximo de 30 años.

La reforma previsional impulsada por Frondizi a través de las leyes 18037 y 18038 significó que la distribución del ingreso entre la población pasiva estuviera relacionada con la vida activa de cada trabajador.

En lo que respecta al financiamiento del sistema previsional con las leyes 18037 y 18038, favoreció a los sectores de trabajadores que pertenecían a las cajas previsionales que estaban en crisis; el financiamiento de dicho sistema dependía de las contribuciones salariales.

VII-EL SISTEMA PREVISIONAL REGRESIVO DE 1976- 1983

El golpe militar de 1976 fue el punto de partida de persecuciones a los trabajadores y eliminando los sindicatos como objetivo central de la nueva política del proceso. En lo que hace al sistema previsional, se instauró de tipo regresivo. ARZA señala que “en 1980 se logró impulsar una reforma previsional profundamente regresiva sobre dicho sistema, que buscó sostener su financiamiento en base a los recursos de las capas medias y bajas, Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación en el año 1980 de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del impuesto al valor agregado (IVA), socializando los costos del sistema *previsional*”.

Durante el periodo de 1976 a 1980, se instaura un congelamiento de salarios acompañado de altos índices de inflación provocando la caída del poder adquisitivo de los trabajadores y de las jubilaciones ya que estas estaban relacionadas y eran dependientes de los ingresos de la masa asalariada, obteniéndose de esta manera una redistribución del ingreso en favor de los

sectores más privilegiados y en detrimento de los trabajadores observándose una caída del 45% en el valor de los beneficios.

A fines del año 1982, se produjeron grandes desequilibrios financieros dado por el contexto de un mercado laboral estacionario la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional, ya que en el año 1981 el déficit en el sistema previsional alcanzo al 60% produciéndose el colapso de dicho sistema.

VIII-CRISIS Y COLAPSO DEL SISTEMA PREVISIONAL DE 1983-1989

Con el advenimiento de la democracia en el año 1983, se aplicaron medidas tendientes a solucionar los problemas financieros, económicos y sociales que había dejado la dictadura, instaurando nuevamente las contribuciones patronales que habían sido eliminadas durante la dictadura militar del año 1976.

El restablecimiento de las contribuciones patronales no soluciono el problema grave que atravesaba el país a nivel financiero en materia de previsión social, pero durante dicho lapso trato de mantener su sostenimiento por medio de la transferencia de recursos fiscales para cubrir los déficits del sistema ya que durante dicho periodo se crearon nuevos impuestos sobre el gas, electricidad y teléfonos, todo ello a fin de financiar el sistema previsional que se presentaba quebrado.

Sin embargo los haberes jubilatorios decrecieron durante 1983-1987 en un 36% en valores reales y en un 21% adicional entre 1987 y 1989.

En el año 1986, durante el gobierno de Alfonsín se decretó la emergencia previsional paralizando los reclamos legales y la ejecución de sentencias contra el Estado.

IX-EL SISTEMA PREVISIONAL Y LA REFORMA DE 1994

Tras la crisis y el colapso que significó para el sistema previsional argentino durante los años 70, durante el gobierno de Menem, se sanciona una nueva reforma previsional con la ley 24241 tomando como base la experiencia chilena adoptándose un sistema mixto incorporándose como novedad la “capitalización individual” como instrumento determinante del futuro haber de los jubilados.

El régimen era de carácter mixto ya que había una combinación de dos sistemas: uno el que pertenecía al Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguros de Retiro (CSR) y que en su mayor parte eran privadas. El haber jubilatorio se determinaba de dos formas:

a-El sistema de reparto resultaba de la composición de tres tipos de prestaciones a cargo del Estado.

b-El sistema de capitalización existía una combinación de recursos públicos con un haber financiado por las AFJP con los fondos capitalizados de sus afiliados.

Con este esquema, se establecía un sistema de opción para los trabajadores por uno u otro régimen, si se optaba por el sistema de reparto, todo interesado debía formularlo por escrito en un plazo estipulado; en tanto si se optaba por el de capitalización, la afiliación era de manera automática.

La instauración de este nuevo sistema previsional perseguía como objetivo solucionar los grandes déficits que se produjeron en las jubilaciones en años anteriores impulsando el crecimiento económico y el mejoramiento de los

haberes jubilatorios que habían experimentado una caída vertiginosa durante la época del proceso y el gobierno de Alfonsín.

Sin embargo, la Ley 24241 no cumplió con los objetivos y metas esperadas ya que produjo a largo plazo consecuencias negativas para los ingresos del Estado y de manera regresiva para los trabajadores.

Se produjo durante la vigencia de la Ley 24241 una disminución considerable de la cobertura como consecuencia del aumento de la precarización del mercado laboral teniendo como principal componente el trabajo en negro y acompañado de altos índices de desocupación, aumentando de manera estrepitosa la cantidad de trabajadores que no se les realizaban descuentos jubilatorios.

Uno de los incentivos que proponía la Ley 24241 era la afiliación voluntaria de gente joven que parecía atrayente el nuevo sistema basado en la credibilidad y transparencia del régimen de capitalización conformado por las AFJP que sus efectos no eran lo esperado en el funcionamiento del nuevo sistema. Previsional.

Durante el sistema de convertibilidad instaurado por el Dr. Cavallo, los haberes jubilatorios registraron una disminución del 36% respecto del periodo del año 80. De modo tal, que la instauración del régimen privado al sistema de jubilaciones bajo el régimen de capitalización instaurado por la Ley 24241, no mejoró los haberes jubilatorios ya que entre 1994 y 1998 se produjo una fusión de las AFJP en el mercado produciéndose una mayor concentración de las grandes AFJP y comenzando un desfinanciamiento del sector público.

Un dato revelador era el cobro de comisiones de las AFJP en concepto de prestación de servicios, comisiones sobre los aportes de sus afiliados que eran destinados a cubrir el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

CETRAGOLO y GRUSHKA sostenían que *“el monto de las comisiones pagadas a las AFJP eran muy elevadas ya que eran de alrededor del 30% de*

la recaudación durante los primeros siete años monto que aumento del 35 y hasta el 40% entre el año 2003 y 2004”.

Año	Aportes y contribuciones	Recursos Fiscales	Otros
1990	74,7%	24,8%	0,5%
1991	76,6%	15,9%	7,5%
1992	72,7%	18,8%	8,5%
1993	58,8%	27,5%	13,7%
1994	60,9%	33,5%	5,7%
1995	53,6%	40,3%	6,1%
1996	39,8%	56,2%	4,1%
1997	37,2%	58,2%	4,6%
1998	36,0%	61,4%	2,6%
1999	31,1%	67,3%	1,6%
2000	30,1%	68,1%	1,9%

Fuente: Roca (2001) elaborado por la DNPSS sobre la base de datos del ANSES.

En el presente cuadro se observa la composición de los recursos del régimen previsional público durante el periodo de 1990 a 2000. Se observa una disminución considerable de los aportes y contribuciones; ello significa que en los últimos años de la convertibilidad, el 79% de las erogaciones previsionales finalizó siendo financiado por impuestos y no por las contribuciones a la Seguridad Social.

Ello produjo el desfinanciamiento del sistema estatal originando un quiebre sustancial a nivel financiero, económico y social como así un desmejoramiento sensible del haber jubilatorio y originando nuevamente una regresión en el sistema previsional argentino.

--	--	--	--

Déficit Previsional y factores constitutivos	En miles de Millones de \$	Porcentaje del Total	Porcentaje del PBI
Déficit total del sistema	9,4	100,00	3,30
Aportes al sist. de Capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción de cont. Patronales	3,8	40,6	1,34
Otras causas	1,3	13,5	0,44

Fuente: Cetrangolo y Grushka (2004) elaborado sobre la base de datos del Anses, Afip y Secretaria de Hacienda.

Aquí se observan los factores del déficit previsional durante el año 2000 y que según las variables exógenas que provocaron el desfinanciamiento del régimen Público acompañado de un aumento en la deuda pública producto de la combinación del sistema de reparto y el régimen de capitalización originando a su vez una severa contracción en el funcionamiento del mercado laboral precarizado por el aumento del trabajo en negro y de trabajadores que no contaban con aportes jubilatorios.

X-EL SISTEMA PREVISIONAL Y UN NUEVO COLAPSO – (AÑO 2001)

Según MESA LAGOS *“los impactos de la crisis fiscal, política y económica del año 2001, pusieron en evidencia la debilidad del sistema previsional para*

enfrentar un escenario de crisis. Esto se vio reflejado en el rendimiento de la colocación de las AFJP que pasaron de un promedio de 19,7% (entre 1994-1997) a un 7,2% (desde mediados de 1997 hasta mediados del 2001) y luego a tasas negativas (-13,7%) entre diciembre de 2000 y 2001 “.

Luego de una larga recesión, hacia fines del año 2001 se desató una fuerte crisis económica, social y política que, entre otras consecuencias, precipitó el abandono de la convertibilidad. El default de la deuda, las modificaciones en los precios relativos, la ruptura de contratos, los cambios patrimoniales y las posteriores compensaciones a las partes involucradas, la pérdida de recaudación tributaria y el posterior rediseño de su estructura, son algunos, pero no la totalidad, de los rasgos de la crisis que han afectado de manera irreversible la situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno. El sistema previsional no ha permanecido ajeno al desarrollo de la crisis.

Es así como la crisis del año 2001 originó el colapso y agotamiento del sistema de convertibilidad instaurado en los años 90 en donde los jubilados sufrieron recortes en sus haberes que rondaron el 13% y quienes estaban afiliados a las AFJP experimentaron una contracción severa en sus fondos.

BERTRANOU sostiene que “el sistema previsional argentino fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado formal de empleo. Sin embargo, como ya se discutió, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales y la creciente informalidad laboral (lo que genera beneficiarios cada vez más selectos) constituyen un problema muy importante. La reforma aprobada en 1993 tenía, como uno de sus objetivos, profundizar la relación entre los aportes realizados y los beneficios por percibir, como mecanismo de promoción de la formalización”.

Un argumento similar fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, pero el efecto de estos incentivos fue menor al

esperado. La recesión desde 1998 y la crisis de 2001/02 profundizaron este problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones previsionales y deteriorarse gravemente la capacidad adquisitiva de los ancianos con o sin ingresos formales (la canasta básica de alimentos se incrementó más del 70% en el año 2002)".

En el año 2003 la Secretaría de Seguridad Social presenta el "Libro Blanco de la Previsión Social" (SSS, 2003 donde se señalaron los principales elementos de la insatisfacción generalizada por el sistema previsional y la necesidad tanto de extender la cobertura como de generar mayores recursos "genuinos" para el régimen público. Asimismo, se evalúan como altos los costos en el régimen de capitalización y se destaca la necesidad de introducir mayor competencia.

En cuanto a las principales ideas de la SSS para una reforma incluyen los siguientes puntos⁶⁷:

- 1- Beneficio básico para mayores de 70 años
- 2- Unificación del sistema previsional, todos aportarían a capitalización
- 3- Restablecer el 16% de contribuciones patronales sin topes salariales
- 4- Reemplazar las prestaciones del régimen público por un haber proporcional a los aportes realizados ("cuentas nocionales") con prestaciones mínimas y máximas
- 5- Fijar comisiones como porcentaje de los fondos
- 6- Seguro único de invalidez y fallecimiento

Algunos especialistas consideran que, con el objeto de producir una reforma previsional que esté orientada hacia la universalidad con más equidad debiera considerarse que la capitalización no puede ofrecer una jubilación aceptable para salarios bajos ya que por ahorro puro, la tasa de sustitución del salario es cercana al 40%, si bien se reconoce que el Estado (con la PBU) complementa estos ingresos para todos los jubilados, incluidos los de las AFJP.

La introducción de algún tipo de prestación asistencial para la población sin cobertura previsional, así como la reformulación de los requisitos para el acceso de esta cobertura por parte de los que no lograron hacer efectivos la totalidad de los aportes establecidos por la actual legislación son los aspectos más importantes de las necesarias reformas. En un momento en que el debate previsional despierta fuertes controversias, pareciera que al menos en el tema de extender la cobertura se encontraría bastante consenso. (Beccaria y otros, 2003; Bertranou y otros, 2003; Losteau y otros, 2003; SSS, 2003; UAFJP, 2003).

XI-LA VUELTA AL ESTADO EN EL SISTEMA PREVISIONAL Y LA LEY 26425. LEY 26417 DE MOVILIDAD JUBILATORIA DEL AÑO 2008

La Ley 26425 crea el Sistema Integrado Previsional Argentino que tuvo como objetivo esencial proporcionar de manera progresiva un mejoramiento en los haberes previsionales instaurándose un régimen solidario.

Se produce con la ley 26425 una re estatización del sistema previsional y que origino que los fondos que administraban hasta entonces las AFJP fueran traspasadas a las arcas del ANSES. El objetivo era por cierto mejorar el régimen de reparto que había sido desfinanciado por la Ley 24241 y significaba la eliminación definitiva de las AFJP, tomando nuevamente el Estado la responsabilidad del financiamiento del sistema previsional.

En el año 2008 se sanciona la Ley 26417 de movilidad jubilatoria en donde se determinó que los haberes previsionales serian ajustados en los meses de marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice que se daba en función de la variación de los recursos tributarios de la Seguridad Social por beneficiario y por el aumento que experimenten de manera semestral los salarios de los trabajadores; se utilizaba el IGS (Índice General de Salarios) del INDEC y el RIPTE (Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estatales), siendo la formula la siguiente:

$m = a = 0,5 \times RT + 0,5 \times w$, si $a \leq b$

$m = b = 1,03 \times r$, si $a > b$

m es el porcentaje de variación de los beneficios

“RT” es la variación del índice de recursos tributarios por beneficio, el mismo compara semestres idénticos de años consecutivos;

“w” es la variación del índice general de salarios (del Indec), o la variación de la Remuneración Imponible de los Trabajadores Estables (Ripte), elaborado por el Ministerio de Trabajo.

“b” es el tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite;

y “r” es la variación del índice de recursos totales por beneficio de la Anses.

Esta ley determina que la evolución de los haberes está condicionada a la evolución de la economía (es pro cíclica) ya que el incremento de los mismos se determina, o bien por una combinación entre la evolución de recursos tributarios de Anses y la evolución de los salarios, o bien por un “tope” impuesto por la evolución de los recursos totales de Anses, en caso de que el resultado anterior supere este tope.

Vale decir que por ejemplo el aumento de marzo estaría integrado por el incremento de salarios en el 50% y el otro 50% estaría dado por los recursos tributarios ponderando por la cantidad de beneficiarios.

Para algunos autores la fórmula instaurada por la ley de movilidad jubilatoria no representaba una recomposición contundente de los haberes jubilatorios ya que solo tenía como techo un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y de la recaudación de la seguridad social.

La Ley de Movilidad jubilatoria no fue la única medida instaurada por el Estado Nacional, sino que fueron acompañadas por otras que fueron las siguientes:

1-Ley 25994 de Prestación Previsional Anticipada (año 2004) en donde las mujeres mayores a los 55 años y los hombres mayores a 60 años contando

con aportes de 30 años podían acceder a un beneficio anticipado, si al 30 de noviembre de 2004 se encontraban desocupados.

2-Moratoria jubilatoria: Una de las primeras moratorias jubilatorias se instaura en el año 2004 con la Ley de Jubilación Anticipada y abarcaba a quienes habían alcanzado a edad mínima jubilatoria durante el año 2004.

Asimismo en el año 2006 se establece otra moratoria a los fines de poder normalizar los aportes no declarados anteriores a septiembre de 2003, estableciendo un plan de pagos de 60 cuotas con interés bajo. Dicha moratoria fue más amplia y captó mayor cantidad de personas debido a que no se estableció requisitos en la edad hayan tenido o no deudas anterior a septiembre de 1993.

3-Ley 26222 de Traspaso a Reparto del año 2007: Dicha ley significó el regreso de los trabajadores que se encontraban afiliados al régimen de capitalización al sistema de reparto. Si bien significó un sistema de opción para el trabajador. Implicaba que automáticamente pasaban al régimen de reparto, eliminando de manera definitiva a las AFJP, planteándose un interrogante que si los fondos administrados por la AFJP hasta entonces pasarían nuevamente a las arcas del ANSES y no implicaba pérdida para aquellos trabajadores que habían optado por el régimen de capitalización.

A través de la implementación de las medidas instauradas por el gobierno kirchnerista, se produce una expansión de manera creciente en materia de beneficios pasando el número de aportantes de 3 millones a 5 millones en el año 2008.

Ello fue acompañado también por la descontracción del mercado laboral, experimentando un crecimiento del empleo registrado disminuyendo el trabajo en negro y experimentándose progresos en los haberes jubilatorios mínimos de 150 pesos en el año 2003 a 770 pesos en el año 2009 siendo un aumento del 413% .

Una extensa “moratoria previsional permitió a la población mayor de edad y sin los aportes requeridos acceder a una prestación “comprando años de aporte”, tras lo cual se pasó de una cobertura del 57,6% en 2006 al 86,7% hasta entonces.

	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos por aportes y contribuciones	17433	22443	30142	49263	59297
Gastos en jubilaciones y pensiones	20773	26176	41676	55479	77677
Resultado sistema jubilatorio contributivo	-3340	-3733	-11534	-6.196	-18.470
Asignaciones familiares (Neto)	-105	711	201	319	-278
Fondo Nacional de Desempleo	474	583	768	1131	1271
Ingresos Tributarios	20683	24881	32366	40283	43597

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos de Secretaría de Seguridad Social (2009).

La suba de la esperanza de vida y el achatamiento de la pirámide demográfica, el desempleo y la informalidad como expresión de la precariedad laboral, el crecimiento de la desigualdad salarial, y la elevada volatilidad macroeconómica y sus consecuencias fiscales, invitan a repensar el sistema de seguridad social de manera integral, buscando equilibrar las elevadas exigencias sociales con la obligación de no asumir compromisos incumplibles.

XII-LA NUEVA REFORMA PREVISIONAL - LA LEY 27426 - AVANCE O RETROCESO DEL SISTEMA PREVISIONAL.

La nueva reforma previsional instaurada por la Ley 27426 (B.O 28/12/17) , ha generado discusiones y controversias en todos los sectores sociales, siendo los jubilados y pensionados uno de los más sensibles en nuestra sociedad.

Uno de los objetivos claves del gobierno fue que aprobando la Ley 27426, el ANSES desembolsaría 100.000 millones de pesos menos en jubilación; muchos de los especialistas en la materia coinciden en ello.

TUNDIS considera que dicha reforma constituye “la gran mentira de la reforma previsional. La especialista considera que entre las modificaciones más graves está la de cambiar la fórmula de movilidad jubilatoria para realizar el aumento de las jubilaciones y asignaciones que se ajustarían por la inflación, desechando la ley de movilidad actual”

SANTINI por su parte considera que “con la reforma previsional no se plantea que se va a mejorar el haber de los jubilados y que a lo largo del año, con la nueva ley, los jubilados pierden entre cuatro y cinco puntos”.

El especialista considera que en el caso del haber mínimo, pierde a lo largo del año alrededor de \$6000 pesos, en tanto que quien gana \$10000 pesos, perderá con la nueva ley alrededor de 8000 pesos”.

XIII- LOS ASPECTOS MAS DESTACADOS DE LA NUEVA REFORMA PREVISIONAL.

ARBIA señala que hay cinco aspectos clave que deben ser tenidos en cuenta para el análisis de la Reforma Previsional que fue aprobada por la Cámara de Diputados a saber.

1- La fórmula que rige para la actualización de las llamadas prestaciones sociales (jubilaciones, pensiones y asignaciones universales), que se aplica en marzo y septiembre de cada año, considera el 50% de la variación de la recaudación tributaria de Anses por beneficio y el 50% del cambio de los

salarios (Ripte o Indec, el mayor). Es un mix de los aumentos de los recursos tributarios y los salarios en blanco. El aumento, según los cálculos de consultoras privadas, llegaría a un 15% con el índice actual.

2-La nueva fórmula se aplicará en marzo, junio, septiembre y diciembre. Se calcula con una combinación del 70% de la inflación y el 30% del Ripte, que es el aumento salarial de los trabajadores del sector formal. Busca que los aumentos se relacionen con la inflación en lugar de la recaudación. El aumento con esta actualización para las prestaciones es del 5,7 por ciento.

3-En junio del 2018 las prestaciones aumentarán nuevamente, pero ese incremento se realizaría considerando la variación salarial y de la inflación entre octubre y diciembre de 2017 y no de enero a marzo 2018, que es lo que correspondería según la fórmula actual. Por lo tanto, las actualizaciones tendrán siempre un semestre de atraso y no habrá un factor de empalme. Esto es una señal de alerta para el Gobierno porque dejaría la puerta abierta a futuros juicios contra Anses.

4-El cambio en la fórmula de ajuste no resuelve el principal problema que tiene el actual sistema de jubilación de reparto que es garantizar el 82% móvil a todos los jubilados que cobran la mínima, ya que la Anses no cuenta con los fondos para hacerle frente a ese gasto.

5-El esquema actual contemplaba otorgar en marzo unos 5.000 millones de pesos a unas 9 millones de personas con un bono que colocará el Estado en compensación por el desfase entre el 5,7% de aumento que se otorgaría con el índice nuevo y el 14% que debería ajustarse con la fórmula actual.

SEMINO considero que “el punto con mayor controversia es, sin duda, el referido a la movilidad jubilatoria y quien conoce el sistema previsional argentino sabe que la llamada reforma previsional no es más que un conjunto de modificaciones al actual sistema”.

XVI-EL OTORGAMIENTO DEL BONO COMPENSATORIO EN LA NUEVA REFORMA PREVISIONAL.

El otorgamiento del bono compensatorio es uno de los parámetros principales de la reciente reforma previsional aprobada después de largas discusiones en

el recinto de la Cámara de Diputados en el Congreso y en un clima de alta tensión y violencia que se vivió recientemente.

Uno de los interrogantes es como funcionara dicho bono compensatorio y si en realidad mejorara los haberes jubilatorios o simplemente sea un beneficio adicional del mismo.

El bono compensatorio reviste los siguientes aspectos a saber:

1-El bono lo recibirán un total de 10 millones de personas.

2-Se verá beneficiado el 72% de los jubilados (4,9 millones de un total de 6,8 millones). Son los que con el ajuste de marzo 2018 perciban un haber de hasta 10.000 pesos mensuales.

3 Serán destinatarios también del bono los niños cubiertos por la AUH, que son casi 4 millones. Lo mismo sucederá con el 100% de los que cuentan con una pensión por discapacidad, que representan cerca de 1.100.000 personas y las Pensiones No contributivas a la Vejez y al Adulto Mayor, que son algo menos de 70.000 individuos.

4 El bono se abonara por única vez en el mes de marzo de 2018.

En el siguiente cuadro ilustra como funcionara el bono en la AUH (Asignación Universal por Hijo), los jubilados con y sin moratoria, los que perciben pensiones por discapacidad y los de pensión universal adulto mayor.

BONO	BENEFICIO	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS
AUH	\$400	3.954,275
Jubilados hasta 10000 pesos sin moratoria	\$750	1.555,881

Jubilados hasta 10000 pesos con moratoria.	\$375	3.350,054
Pensiones con discapacidad	\$375	1.080,090
Pensión Universal Adulto Mayor	\$375	66.567
Total		10.067,867

Fuente: Diario Infobae – 17 de diciembre de 2017.

2018	Ley 26417	Ley 27426	Diferencia
Enero	7.247	7.790	543
Febrero	7.247	7.790	543
Marzo	8.261	7.790	-471
Abril	8.261	7.790	-471
Mayo	8.261	7.790	-471
Junio	8.261	8.092	-169
Aguinaldo (junio)	4.130	4.046	-84
Julio - Agosto	8.261	8.200	-61
Subtotal	68.191	8,200	-703
Bono marzo	0	750	0
Total	68.191	68238	47

Fuente Diario Infobae – 17 de diciembre de 2017.

En el presente cuadro se observa la comparación entre la vieja ley 26417 de movilidad y la nueva ley 27426 donde se observan cómo se percibirán en adelante los haberes jubilatorios mes a mes teniendo en cuenta el bono compensatorio que se abonara por única vez y la diferencia que emergen de ambas legislaciones.

XV-ANÁLISIS DE LA LEY 27426 DE INDICE DE MOVILIDAD JUBILATORIA.

La ley 27426 fue sancionada y publicada en el Boletín Oficial el 28 de diciembre de 2017 luego de un largo debate de muchas horas en la Cámara de Diputados y en medio de un clima de alta violencia que provocaron disturbios en la plaza de los dos congresos.

Dicha normativa consta de 12 artículos en los cuales se establecen modificaciones sustanciales a la antigua ley de movilidad jubilatoria; haremos a continuación el análisis de los principales artículos que integran la Ley 27426.

El art 1 dice: Sustitúyese el [artículo 32 de la ley 24.241](#) y sus modificaciones, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 32: Movilidad de las prestaciones.

Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificaciones, serán móviles.

La movilidad se basará en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la presente ley, y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario.

En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario.

Comentario: El legislador establece que la movilidad se basara en un 70% en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y en un 30% multiplicado por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIOTE) y dicha fórmula se aplicara de manera trimestral en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario.

La vieja ley 26417 de movilidad establecía que el aumento se daba en el mes de marzo y septiembre de cada año y que dicho aumento se componía en un 50% por el incremento de salarios y el otro 50% se componía por recursos tributarios y eran ponderados por la cantidad de beneficiarios al sistema previsional.

ARTÍCULO 3°.- Sustituyese el [artículo 2° de la ley 26.417](#) el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 2°: A fin de practicar la actualización de las remuneraciones a las que se refiere el artículo 24, inciso a) y las mencionadas en el artículo 97 de la ley 24.241 y sus modificaciones, se aplicará un índice combinado entre el previsto en el inciso b) del apartado I del artículo 5° de la ley 27.260 y su modificadorio y el índice establecido por la Remuneración Promedio de los Trabajadores Estables.

Comentario: Aquí la presente normativa señala que la actualización de los haberes jubilatorios se harán en base a la combinación del IPC y del RIOTE (Remuneración Promedio de los Trabajadores Estatales).

ARTÍCULO 4°.- Encomiéndase a la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a realizar el cálculo trimestral de la movilidad y su posterior publicación.

Comentario: Se otorga a la Secretaria de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la facultad de realizar el cálculo trimestral de la movilidad como así también su posterior publicación.

ARTÍCULO 5°.- Incorpórase como [artículo 125 bis de la ley 24.241](#) y sus modificaciones el siguiente:

Artículo 125 bis: El Estado nacional garantiza a los beneficiarios de la Prestación Básica Universal (PBU) que acrediten treinta (30) años o más de servicios con aportes efectivos, el pago de un suplemento dinerario hasta alcanzar un haber previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil, instituido por el artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias vigente en cada período.

La presente garantía no resulta aplicable a los beneficiarios que hubiesen accedido a la Prestación Básica Universal por aplicación de la ley 24.476 modificada por el decreto 1.454 del 25 de noviembre de 2005, por el artículo 6° de la ley 25.994 o por la ley 26.970, todas ellas con las modificaciones introducidas por los artículos 20 a 22 de la ley 27.260.

Comentario: Aquí el legislador impone al Estado Nacional la de garantizar a los beneficiarios de la Prestación Básica Universal (PBU) que acrediten treinta (30) años o más de servicios con aportes efectivos, el pago de un suplemento dinerario hasta alcanzar un haber previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil, instituido por el artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias vigente en cada período

El legislador establece una exclusión ya que dicha garantía no va a ser aplicable a quienes perciban la Prestación Básica Universal (PBU) por aplicación de la ley 24.476 modificada por el decreto 1.454 del 25 de noviembre de 2005, por el artículo 6° de la ley 25.994 o por la ley 26.970,

- ARTÍCULO 7°.- Sustituyese el [artículo 252 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 \(t.o. 1976\)](#) y sus modificatorias el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 252: A partir de que el trabajador cumpla setenta (70) años de edad y reúna los requisitos necesarios para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU) establecida en el artículo 17, inciso a) de la ley 24.241 y sus modificaciones, el empleador podrá intimarlo a que inicie los trámites pertinentes, extendiéndole los certificados de servicios y demás documentación necesaria a esos fines. A partir de ese momento, el empleador deberá mantener la relación de trabajo hasta que el trabajador obtenga el beneficio y por un plazo máximo de un (1) año.

Lo dispuesto en el párrafo precedente no afecta el derecho del trabajador de solicitar el beneficio previsional con anterioridad al cumplimiento de los setenta (70) años de edad.

Concedido el beneficio o vencido dicho plazo, el contrato de trabajo quedará extinguido sin obligación para el empleador del pago de la indemnización por antigüedad que prevean las leyes o estatutos profesionales.

La intimación a que se refiere el primer párrafo de este artículo implicará la notificación del preaviso establecido por la presente ley o disposiciones similares contenidas en otros estatutos, cuyo plazo se

considerará comprendido dentro del término durante el cual el empleador deberá mantener la relación de trabajo.

Comentario: La normativa en su primera parte introduce la modificación del antiguo art 252 de la LCT Ley 20744 (t.o1976) el cual establecía lo siguiente: “Cuando el trabajador reuniere los requisitos necesarios para obtener una de las prestaciones de la Ley 24241, el empleador podrá intimarlo a que inicie los trámites pertinentes extendiéndole los certificados de servicios y demás documentación necesaria a esos fines. A partir de ese momento, el empleador deberá mantener la relación de trabajo hasta que el trabajador obtenga el beneficio y por un plazo máximo de un (1) año. ..”

Con la nueva ley de movilidad establece que a partir de que el trabajador cumpla setenta (70) años de edad y reúna los requisitos necesarios para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU) establecida en el artículo 17, inciso a) de la ley 24.241 a que a partir de los 70 años , el empleador estará facultado para intimarlo a que inicie los trámites de jubilación.

Pero el legislador establece una salvedad en el segundo párrafo de dicha normativa cuando dice:...”lo dispuesto en el párrafo precedente no afecta el derecho del trabajador de solicitar el beneficio previsional con anterioridad al cumplimiento de los setenta (70) años de edad...”.

XVI- A MODO DE CONCLUSION.

El sistema previsional argentino ha sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo pero que siempre dicho sistema no ha sido satisfactorio para

la clase pasiva ya que después de una vida de trabajo y de esfuerzo, tienen derecho a percibir un beneficio que cubra las necesidades básicas de los mismos, siendo en definitiva un derecho irrenunciable e inquebrantable para los mismos.

Consideramos que el sistema previsional ha sido regresivo en los últimos años; es por ello que esperamos que esta nueva reforma previsional mejore la calidad económica y social de los jubilados, uno de los sectores más sensibles y débiles de nuestra sociedad.

(*) La autora es adjunta de cátedra de Análisis Económico y Financiero - Jefa de Trabajos Prácticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Buenos Aires - Facultad de Derecho.