

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

# **Sistema previsional en Argentina: análisis desde una perspectiva histórica.**

Ernesto Bruno Zambrini, Mariana Gabrinetti y Mariana Abadé.

Cita:

Ernesto Bruno Zambrini, Mariana Gabrinetti y Mariana Abadé (2015). *Sistema previsional en Argentina: análisis desde una perspectiva histórica. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/11>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Mesa 1: Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales

Eje temático: Políticas sociales y construcción del tejido social.

**Sistema previsional en Argentina: análisis desde una perspectiva histórica.**

Autores: Ernesto B. Zambrini\*, Mariana Gabrinetti\*\* y Mariana Abadía\*\*\*

\*Profesor Titular cátedra Política Social y Coordinador del Área de Investigación en Políticas Sociales - FTS-UNLP-CETSyS. Correo electrónico: ezambr@yahoo.com.ar

\*\* Profesora Adjunta cátedra Política Social, investigadora, integrante del Área de Investigación en Políticas Sociales - FTS-UNLP-CETSyS. Correo electrónico: mgabrinetti@yahoo.com.ar

\*\*\* Profesora JTP cátedra Política Social e integrante del Área de Investigación en Políticas Sociales - FTS-UNLP-CETSyS. Correo electrónico: [marabadie@gmail.com](mailto:marabadie@gmail.com)

Resumen: el aumento en el número y proporción de adultos mayores constituye una preocupación en términos de la capacidad de los Estados de brindar apoyo a su población económicamente pasiva, asumiendo importancia en el futuro la articulación de sus necesidades con las oportunidades que les ofrezcan las instituciones encargadas de la implementación de las políticas públicas para este grupo así como la adecuación de la estructura familiar y de las demás organizaciones sociales. Por otra parte, en el caso argentino, las transformaciones en el mundo del trabajo que se han desarrollado en las últimas décadas tienen una incidencia directa en el sistema previsional.

En esta ponencia se analiza específicamente al sistema previsional en Argentina atendiendo a su historicidad, considerando que esta perspectiva permite conocer la complejidad del entramado político-institucional, la particularidad del sujeto social a quien se orienta la política y las implicancias para el tejido social.

En este trabajo abordamos al sistema de previsión enmarcado en diferentes etapas por las que atravesó la seguridad social en la Argentina: orígenes (fines siglo XIX hasta 1943); masificación, maduración y colapso del sistema (1943-1967); reforma y administración de la crisis (1967-

1990); privatizaciones (década del 90); reestatización y extensión de beneficios, considerando el período que se abre desde 2003.

Palabras claves: políticas sociales – previsión – seguridad social – legitimidad política – derechos

### 1. Introducción:

En este trabajo se analiza al sistema previsional en Argentina atendiendo a su historicidad, considerando que esta perspectiva permite conocer la complejidad del entramado político-institucional, la particularidad del sujeto social a quien se orienta la política y las implicancias para el tejido social.

En Argentina, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, las mutualidades y sindicatos prestaban asistencia a sus miembros ante situaciones de invalidez y enfermedad y asistían a las familias de los trabajadores fallecidos. Desde principios del siglo XX, el Estado creó las Cajas de Jubilaciones y Pensiones para diferentes categorías ocupacionales. Este proceso se desarrolló hasta mediados del cuarenta, cuando se produjo una importante expansión que logró abarcar a casi la totalidad de los trabajadores. Luego de esta masificación de la cobertura el número de jubilaciones y pensiones comenzó a crecer de manera significativa. A partir de mediados del 60 la seguridad social empezó a presentar dificultades para afrontar los compromisos, lo que implicó procesos de reforma que se fueron desplegando sucesivamente hasta la actualidad, pasando en los noventa y en el marco de las políticas neoliberales a la privatización de gran parte del sistema previsional y a partir de 2009 -bajo un enfoque de derechos que orienta a las políticas sociales del período iniciado en 2003-, a su reestatización.

En los apartados siguientes analizamos cada una de las etapas consideradas: orígenes, peronismo clásico (1943-1955), colapso del sistema, reformas entre 1967 y 1983, en los noventa y desde 2003 a la actualidad.

### 2. Orígenes (1900-1943):

Durante el siglo XIX, sólo los militares, los altos cargos de la administración pública y los maestros habían recibido el beneficio de jubilaciones y pensiones. A principios del siglo XX, fueron surgiendo instituciones que cubrían los distintos grupos ocupacionales, generando una

pluralidad y al mismo tiempo una fragmentación en materia de protección frente a los riesgos sociales.

En 1904, se extendió la cobertura a todos los trabajadores de la Administración Central y más tarde surgió la caja de los trabajadores ferroviarios, primera caja de jubilaciones para un sector privado.

En 1921, durante el gobierno de Yrigoyen, se crearon las cajas de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en empresas de servicios públicos y un poco más tarde para los bancarios. En 1939 estos beneficios los recibieron los trabajadores gráficos, de la marina mercante y aeronáutica civil. El origen de estas cajas se encuentra asociado a los sindicatos y confederaciones obreras, con fuerte presencia de inmigrantes europeos.

Lo que señala Zambrini (2014) es que los motivos de huelga o conflictos obreros se centraban en aspectos salariales y condiciones laborales; pero no en la demanda por los beneficios de seguridad social. Ha sido una iniciativa del Estado el desarrollo de propuestas de seguridad social y esto por la necesidad de atender a la “cuestión social” en un marco atravesado por conflictos sindicales. En este sentido, lo que plantean Feldman, Golbert e Isusani (1988), es que desde el Congreso se trataron de lograr avances en la legislación social, con el propósito de reducir tensiones sociales e incluso de prevenir conflictos. Esta misma lógica, -precisan los mencionados autores- fue la que orientó la ley que instituyó la Caja de Jubilaciones para ferroviarios en 1915, luego de una importante huelga del sector que tuvo lugar en 1912.

La hipótesis que sostiene que la iniciativa estatal redundó en el surgimiento de la seguridad social con el fin de prevenir o reducir conflictos Feldman, Golbert e Isuani (1988) sostienen que se mantiene hasta las elecciones de 1916, contexto en el que se produce un cambio en tanto los trabajadores organizados por grupos ocupacionales comenzaron a demandar el beneficio jubilatorio obtenido en primer lugar por los ferroviarios. Bajo esta impronta, comienzan a crearse cajas por sectores de actividad en aquellos grupos ocupacionales mejor organizados, que ya habían obtenido logros en materia salarial y de condiciones de trabajo, mientras que la mayor parte de los trabajadores no accedía a este beneficio. El sistema previsional nace en el marco de imponentes luchas del incipiente movimiento obrero organizado de principios de Siglo XX, de

manera fragmentada y diferencial según el peso de negociación de cada rama sindical (Valdez y Corsiglia Mura, 2014).

En 1944, el nivel de la cobertura previsional alcanzaba el 7% (Feldman, Golbert e Isuani, 1988). La cobertura era brindada por instituciones administradas y sostenidas por trabajadores y empresarios. La legislación era muy permisiva y flexible situación que incidía en la difícil situación financiera de las cajas.

A partir de 1943, el coronel Juan Domingo Perón, a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, abre la etapa de masificación de la seguridad social. Los sindicatos en este marco, manifestaron notables cambios en lo que hace a la seguridad social, formando parte de sus demandas en pos de asegurar la protección de los trabajadores. En este período se abre una nueva etapa en el desarrollo de la política previsional, tal como desarrollamos en el siguiente apartado.

### 3. a. Peronismo clásico (1943-1955):

Durante el peronismo clásico las jubilaciones, la asistencia social y todo aspecto inherente a la seguridad social, sufrió una significativa expansión con las contradicciones y peculiaridades del período que procuramos describir. Ese intento de generalización de la seguridad social obedece a múltiples factores, debiendo destacarse el contexto internacional de posguerra, la modificación en la actitud de las organizaciones sindicales y el surgimiento de una política que procuraba armonizar lo social, morigerando y descomprimiendo los conflictos sociales.

El New Deal en Estados Unidos, llevado a cabo por Franklin Roosevelt y el Plan Beveridge en Inglaterra señalan el rumbo de una política diferente a la llevada a cabo hasta entonces, y será a partir de estos planes que la seguridad social pasa a formar parte de la agenda de los diferentes gobiernos y de la Revolución de 1943 en la Argentina.

El modelo sustentado por el peronismo clásico se basó en la solidaridad intergeneracional y la capitalización colectiva, los aportes de beneficiarios y patrones y la proporcionalidad de las prestaciones en relación a las remuneraciones, con algunos sectores laborales, marcadamente diferenciados. Esta lógica estaba orientada no hacia el pobre que estaba fuera del mercado de trabajo, sino hacia el asalariado, implicando por parte de este una resignación a parte de su salario en pos de tener un futuro asegurado.

Entre las diversas interpretaciones acerca del por qué no se generó un sistema de seguridad social universal, hay particularmente una que es muy significativa y es la de la oposición de las organizaciones sindicales, que trataron de evitar la pérdida del control jubilatorio restringido y el manejo de las obras sociales.

Otro de los aspectos mencionados, es la referencia al logro de moderar el conflicto social, algo que aparece como objetivo en las consideraciones del Consejo Nacional de Posguerra, -creado en 1944-, que consideraba la necesidad de lograr una seguridad social universal completa a lo largo de toda la vida. Las variables que se analizaban eran las de los riesgos de enfermedad, desocupación, incapacidad, orfandad y vejez.

En el año 1947 en el Primer Plan Quinquenal, se profundizan muchas de las consideraciones y medidas adoptadas por el Consejo de Posguerra, y tal como señalan Garro y Gaggero "...se debía cubrir los riesgos productores de incapacidades permanentes (accidentes laborales o por razones de edad), temporales (accidentes, enfermedades o maternidad), muerte, prestaciones sanitarias tanto curativas como preventivas, reeducativas y readaptadoras..." (Garro y Gaggero, 2009: 268). Debemos resaltar que en base a un modelo de acumulación keynesiano, con una lógica de pleno empleo, mercado interno dinámico y expansión del consumo, esto era avizorado como perfectamente plausible.

Otro aspecto sumamente importante de destacar, es cómo esta expansión de derechos dirigida hacia los trabajadores, actuó como una herramienta de legitimación política durante todo el período, aún en los momentos de crisis.

El sostenimiento de este seguro social sería en base a los aportes Estado Nacional, las provincias, los beneficiarios, y por contribuciones patronales.

En cuanto a la magnitud del sistema previsional durante el período peronista se produjo un enorme crecimiento de afiliados a las cajas jubilatorias ampliándose la cobertura a gremios que carecían de la misma<sup>1</sup>. El caso de los trabajadores rurales merece un análisis especial, dado que

---

<sup>1</sup> De las seis cajas existentes en 1942, donde la cobertura era aproximadamente del 12% de la población económicamente activa se pasó en 1947 a que el 45% de los trabajadores estaban afiliados a una Caja Nacional de Previsión, dando un promedio de más de ocho afiliados por jubilado. Obsérvese la ampliación a partir de estos

desde la sanción del Estatuto del Peón Rural, en 1944 no habían obtenido otros beneficios. La C.G.T. propuso en 1952 incorporarlos a la Caja de Trabajadores de la Industria y recién en 1954 se estableció su propio régimen previsional (Ley 14399). El único sector que quedaba fuera del sistema previsional fueron las trabajadoras domésticas, hasta el año 1958 año en que recién fueron incluidas.

Uno de los principales problemas que se comienzan a percibir es el elevado nivel de evasión de aportes, sobre todo por parte de los trabajadores autónomos y de los aportes patronales, (denunciado por la Confederación General del Trabajo desde los inicios del sistema) y a su vez en muchas ocasiones a partir sobre todo de 1951 los aportes a las Cajas se utilizaron para paliar el déficit fiscal.

Uno de los aspectos que se identifican en este período, es que para recibir alguno de los beneficios que el sistema de prestaciones otorgaba, se debía participar ya sea como asalariado o trabajador independiente del mercado de trabajo. Es este un aspecto diferente a otros Estados de Bienestar de la época, en que los derechos sociales estaban asociados a la idea de ciudadanía, en cambio durante el peronismo clásico estuvo siempre asociado a la salarización. Otro aspecto a destacar es que el hecho de estar afiliado a alguna de las Cajas Jubilatorias, brindaba a los trabajadores acceso a otro tipo de derechos, por ejemplo préstamos a la vivienda, al consumo, al servicio de determinadas obras sociales, indemnizaciones, entre otros beneficios.

Será a partir de 1953 el momento en que se percibe más claramente la defensa sindical sobre las cajas de jubilaciones y su presencia en el diseño de la política de seguridad social del peronismo.

Merece destacarse por su importante rol, -aunque escape a los objetivos de este trabajo-, el papel de la Fundación Eva Perón como contenedor de la población que no accedía al sistema, actuando y generando un factor decisivo de legitimidad política, y que más allá del asistencialismo que se le critica, generó una representación que se intentó borrar a través de la violencia, la proscripción y la difamación. Dicha representación se sintetiza en la expresión “dónde hay una necesidad, hay un derecho que no se ejerce”.

---

contendientes guarismos, en 1946 los jubilados sumaban 110.000 pasando a 226.000 en 1951. Sólo entre 1944 y 1950 se otorgaron ochenta mil nuevas jubilaciones.

### 3.b. Colapso del sistema:

Es de señalar que la promulgación de la ley 14.370/54 fija un punto de ruptura ya que el sistema pierde el sentido de capitalización con que estuvo orientado en sus orígenes y avanza hacia un sistema de reparto, lo que implica que el régimen se financia con el aporte de la clase trabajadora en actividad, supone que estos aportes constituyen el ingreso central de las cajas y deben ser distribuidos entre los beneficiarios.

En el tránsito a un sistema de reparto se presentaron dificultades financieras debido a la maduración veloz del sistema; en estas dificultades incidieron la evasión y los haberes previsionales altos y la edad de retiro prematura.

Bajo el gobierno de Frondizi, se produjo el colapso financiero del sistema con la ley 14.499, a través de la cual se estableció que el haber jubilatorio debía ser equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo al momento de otorgar la prestación. Tal como plantean Feldman, Golbert e Isuani “(...) al promediar la década del 60 era evidente el sistema nacional de previsión exigía una reforma profunda” (1988: 45).

### 4. Reforma del sistema: entre 1967 y 1983

Dado que las cajas no podían pagar las prestaciones y los beneficiarios demandaban judicialmente obteniendo en términos generales sentencias a favor -en tanto se protegían sus derechos-, el general Onganía decreta la inembargabilidad de los bienes de las Cajas Nacionales de Previsión. En este marco, se inicia una etapa de reforma cuyos objetivos se centraron básicamente en la unificación del sistema, en eliminar la participación de los sindicatos en la administración de las cajas y en la homogeneización de beneficios. Con este fin, se propusieron medidas de carácter administrativo, institucional y se promulgaron leyes.

En términos administrativos, se generó un empadronamiento obligatorio y se aplicó una moratoria para los deudores previsionales. Por otra parte, la situación engorrosa que implicaba la existencia de trece cajas complicaba extremadamente la tramitación de solicitudes de trabajadores que habían pasado por diferentes actividades; asimismo y de acuerdo a lo que afirman Feldman, Golbert e Isuani (1988), esta situación propiciaba situaciones en perjuicios de las mismas cajas.



A nivel institucional, se creó la Secretaría de Seguridad Social, con la facultad de administrar al Fondo Compensador de Inversiones. Asimismo, el Instituto Nacional de Previsión fue disuelto y las trece cajas reagrupadas en tres: Autónomos, Trabajadores del Estado y Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles. Se creó el Consejo Nacional de Previsión Social integrado por las autoridades de las tres cajas y presidido por el subsecretario de Seguridad Social. Por último, también se creó el Consejo Asesor de Seguridad Social cuya función básicamente era la de orientar al secretario de Seguridad Social.

En cuanto a la normativa, se promulgan dos leyes: la ley 18.037 y la 18.038, donde se especifican y reglamentan las nuevas disposiciones para los trabajadores dependientes y autónomos. En la primera de estas leyes, los únicos asalariados que no son incluidos son los de las Fuerzas Armadas, Defensa y Seguridad y los de las administraciones provinciales y municipales. Esta ley, además suprimió las escalas de reducciones y los regímenes de privilegios e incluyó como beneficios a la jubilación ordinaria, por edad avanzada, por invalidez y pensión para sobrevivientes. Asimismo, se establecía que tendrían derecho a la jubilación los afiliados a partir de 60 o 55 años –según fueran varones o mujeres- y computaran treinta años de servicios. Respecto al haber, también se presentan modificaciones: la determinación se basaba en las remuneraciones actualizadas mediante índices establecidos por el Poder Ejecutivo. En cuanto a la ley 18.038, introduce innovaciones para el régimen de autónomos: el ámbito de aplicación agrega a la afiliación obligatoria, la posibilidad de voluntariamente afiliarse para cualquier persona que realice o no actividad lucrativa y aumenta la edad mínima para acceder a la jubilación (60 a 65 años para los hombres y de 55 a 62 años para las mujeres).

Con la gestión de Francisco Manrique en el Ministerio de Bienestar Social, hacia fines del año 70, se introdujeron modificaciones: fue disuelto el Fondo Compensador de Inversiones y se creó la Dirección de Recaudación Previsional, con la facultad de centralizar el cobro de todos los ingresos provenientes de la previsión social y se organizó el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Hasta el momento, los autónomos no tenían cobertura médica, sólo un grupo limitado de jubilados y pensionados recibía atención médica mediante el sistema de obras sociales a las que habían estado afiliados como activos y contemplaban la atención y cobertura para los pasivos.

De acuerdo a lo planteado por Feldman, Golbert e Isuani (1988), la reforma se mostró exitosa en la centralización del sistema pero no en su propósito de darle fin a los privilegios.

Entre 1973 y 1976, se hace efectiva la cobertura previsional de los trabajadores rurales en el marco de las medidas asumidas por el Programa de Seguridad Social (suscripto en 1973 por el gobierno, las centrales únicas de trabajadores y empresarios, la CGT y la CGE). Otro es la promulgación en 1975 de la ley 21.118, la que estableció nuevos beneficios y disminuyó requisitos<sup>3</sup> y la elevación de los aportes de los asalariados hasta un 11%.

Respecto a los años de dictadura militar (1976-1983), la Secretaría de Seguridad Social ocupó un lugar de relativa autonomía. Los sindicatos desmantelados en el período, fueron reemplazados por asociaciones de jubilados en tanto generaban alguna articulación con los organismos públicos. Los mecanismos para determinar el haber inicial y la actualización de los beneficios pasaron a ser menos transparentes. Fue la Secretaría de Seguridad Social la entidad con potestad para definir los aumentos en los haberes mínimos. Cabe destacar que durante el gobierno militar, bajo una concepción neoliberal, se fueron instalando representaciones donde prevalecía la lógica del mercado, que implicó transformaciones que terminaron de plasmarse y consolidarse en la década del noventa, período que analizamos a continuación.

##### 5. Década del noventa:

La década del 90 significó que en América Latina, y en particular en la Argentina, el papel social del Estado fuera desafiado por la ortodoxia neoliberal. El sistema previsional fue puesto en el foco de la reforma.

Es importante señalar como antecedentes al período correspondiente a la década del 90, la política económica de los gobiernos militares en nuestro país y la crisis del Estado de Bienestar que se traduce entre otras medidas, en severos recortes en el gasto en todas las áreas de la política social y que recae en los trabajadores la carga total de las contribuciones del seguro social (Lloyd-Sherlock, 1997).

---

<sup>3</sup> Entre ellos, el otorgamiento de la jubilación automática ante la presentación de la declaración jurada de haber cumplido 30 años de servicios, jubilación anticipada para la mujer de 45 años y 20 de servicios.

Para principios de los noventa se produce el debilitamiento del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), el cual desde fines de los 80, ofrecía una amplia gama de servicios para los ancianos.

Lloyd-Sherlock (1997) señala que la agudización del déficit del sistema previsional resulta de la combinación de una política de estímulo oficial al retiro prematuro como medio para reducir los niveles de desempleo, con el envejecimiento de la población y la persistencia de un “núcleo duro” de evasores y desempleados. En este contexto, tal como lo describen Basualdo y cols. (2009) el sistema previsional público fue evidenciando su incapacidad para cumplir eficazmente con la cobertura estipulada, lo que implicó una creciente pérdida de credibilidad en el sistema para el conjunto de la población. En este contexto, la ofensiva neoliberal ganó consenso en el cuestionamiento del principio de reparto, criticándolo por ineficiente e insostenible en el tiempo.

En el año 1994 se produce el quiebre del principio constitutivo del sistema previsional: la solidaridad intergeneracional (Ley 24.241). Basualdo y cols. (2009) describen este proceso y plantean que el mismo “significó la adopción de un sistema de carácter mixto que, al trastocar la lógica de solidaridad como su único principio constitutivo, incluyó la capitalización individual como un elemento central de la futura jubilación del trabajador” (2009: 10). En este régimen se combinaban dos sistemas, uno administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR), en su mayoría privadas y vinculadas entre sí. En lo que respecta a la determinación de los haberes jubilatorios también se presentaban diferencias: mientras en el sistema de reparto resultaban de la composición de tres tipos de prestaciones a cargo del Estado, en la capitalización se combinaban recursos públicos con un haber financiado por las AFJP con los fondos capitalizados de sus afiliados. Es preciso advertir que en diversos aspectos, la reforma beneficiaba al régimen de capitalización.

Analizar este proceso en clave histórica posibilita develar cómo desde fines de los 60 la ortodoxia neoliberal desde el discurso y desde la explicación de la crisis del sistema de reparto como “crisis financiera”, fue dando paso a una salida a la crisis de la mano de la hegemonía del capital financiero, imprimiendo a la privatización del sistema previsional esta misma lógica.

En términos de las implicancias para el tejido social este proceso agudizó las desigualdades, quebró las solidaridades reales y simbólicas trastocadas por las privatizaciones y despidos de la década donde el “sálvese quien pueda” regía la vida de las personas, como lógica dominante.

En este sentido, Giménez y Nadal (2009) señalan cómo la crisis del Estado en esta década, y su accionar errático, influyen negativamente en el bienestar de la población, sumándose a los dinámicos procesos que transformaron el tejido social: debilitamiento de redes, quiebre de los lazos sociales, ruptura de los espacios urbanos, resquebrajamiento social general, crisis de las instituciones primordiales, entre otros. A partir de 1993, se hicieron más rigurosas las condiciones para alcanzar el beneficio; asimismo, el aumento sostenido del desempleo afectó de manera particular a los trabajadores de edad madura por lo que amplios sectores de la población argentina quedaron excluidos de la cobertura previsional.

En relación al presupuesto asignado para el sistema previsional, éste sufrió durante la década un durísimo congelamiento que repercutió negativamente en la economía familiar y, consiguientemente, en su calidad de vida.

Asimismo, en el transcurso de los catorce años en que el sistema previsional mixto se desarrolló en nuestro país, se puso de manifiesto que muchos de los argumentos con los que se justificó la reforma de 1994 poco tuvieron que ver con los resultados reales del sistema. En principio, basta con advertir que, lejos de propulsar el crecimiento económico y el mejoramiento de los haberes de los jubilados, las consecuencias de la reforma fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y regresivas para la clase trabajadora en su conjunto. No implicó lo mismo para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, que se vieron altamente beneficiados por la proliferación de negocios asegurados a partir del flujo de fondos captados por las AFJP.

En los años en que estuvo en vigencia el sistema previsional mixto, los problemas financieros del sector público se profundizaron por la enorme transferencia de recursos del Estado a las AFJP.

Adicionalmente, la fragilidad financiera del sistema previsional se profundizó con la aplicación, a partir de 1993, de una serie de fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, con el supuesto objetivo de incentivar la contratación de personal en un contexto de alto desempleo y de escasa competitividad de la producción nacional<sup>4</sup>. La reducción de los aportes se intentó sustituir con la recaudación de impuestos específicos y con distintas asignaciones presupuestarias tendientes a sostener el financiamiento del sistema. Se debe resaltar que, además de socavar la capacidad financiera del propio sistema previsional, la reducción de los aportes patronales y su sustitución por impuestos al consumo fue regresiva para el conjunto de los trabajadores en beneficio de los sectores empresarios; asimismo, es relevante señalar que la crisis y el déficit del sistema previsional estuvieron profundamente asociados a la contracción del mercado de trabajo formal en nuestro país.

#### 6. Período: desde 2003 a la actualidad

A partir del año 2003 como resultado de la profunda crisis integral que se manifiesta en Argentina con el agotamiento de las políticas neoliberales y con las manifestaciones sociales del 19 y 20 de diciembre de 2001, -que aceleraron el fin del gobierno de De La Rúa-; el Estado comenzará a recuperar sus incumbencias.

Siguiendo el análisis de Giménez y Nadal (2009) progresivamente las políticas públicas dirigidas a todos los sectores giran el sentido de sus intervenciones instalando poco a poco un nuevo paradigma basado en los derechos y la inclusión social apostando a la regeneración del tejido social. En este contexto, la re-estatización del sistema de jubilaciones a fines de octubre de 2008 significó la recuperación del sistema previsional en manos del Estado nacional, recuperándose de esta manera el sistema solidario e intergeneracional de seguridad social sobre el que fue construido.

---

<sup>4</sup> Entre 1993 y 2000, dichas cargas se redujeron cerca del 50%, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de Ley 25.250 de Reforma Laboral en mayo de 2000, la que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional, según las características del trabajador, de entre 33% y 50% (Basualdo y cols, 2009).

Basualdo y cols. (2009), respecto de la política de re-estatización, sostienen entre otros aspectos relevantes que la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425 de 2008, ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país, donde se retoma la concepción del régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional; asimismo, que dicha re-estatización del sistema implicó que los “fondos que administraban las AFJP fueran traspasados hacia las arcas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y, con ello, surgieron una serie de debates públicos acerca de la propiedad y el uso de dichos fondos” (2009: 25)<sup>5</sup>.

En un proceso de “Modelo de Expansión” versus “Modelo de Retracción”, -tal como sugieren Giménez y Nadal para analizar el Sistema Previsional en Argentina a partir del año 2003-, se han ido consolidando los Programas Nacionales llevados adelante, apostando a un país inclusivo, con equidad territorial, acciones que apunten a la integralidad y a la transversalidad; ésta última referida a un nuevo modelo de Estado.

Las acciones que muestran este proceso de re-institucionalidad, generan un impacto significativo en las condiciones de vida de un segmento de la población que aun encontrándose en edad económica pasiva debía continuar trabajando para garantizar su subsistencia.

Es de destacar para el período, el significativo aumento de los haberes previsionales así como el sistema de moratoria a partir del cual se incorporan 2.500.000 personas a la Seguridad Social. Por su parte, las pensiones no contributivas (que incluye a personas mayores de 70 años) incorporan a 1.060.000 personas al sistema previsional y, a través de la Ley N° 25.994 de Jubilación Anticipada y el Decreto N° 1454/2005 de Jubilación de “Amas de Casa” se incorporan 1.500.000 personas” (Giménez y Nadal, 2009).

Es así que tal como afirman Giménez y Nadal (2009), la pobreza entre los adultos mayores desde el año 2003 ha descendido notablemente mejorando su calidad de vida y, consiguientemente su

---

<sup>5</sup> No es motivo de este trabajo desarrollar el segundo aspecto, pero creemos que esos debates merecen ser leídos a la luz de los obstáculos y resistencias en los procesos de transformación, los cuales no son lineales y sin conflictos.

acceso a bienes y servicios. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) la incidencia de la pobreza entre los mayores descendió del 27,2 % en el segundo semestre de 2003 al 3,5 % en el cuarto semestre de 2009, mientras que la indigencia en las personas mayores descendió en el mismo período del 10 % al 0,8 %.

En este proceso y en línea con un enfoque progresista de las políticas públicas, es de destacar la importancia de la Ley de Movilidad Jubilatoria, sancionada en el año 2008. Basualdo y cols. (2009) afirman que la mencionada ley implicó un avance para los trabajadores, en tanto la evolución de los ingresos de la población pasiva no depende ya de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo, como había acontecido a lo largo de las últimas décadas<sup>6</sup>.

Consideramos a este período como un proceso de avances paulatinos y sostenidos desde una lógica de consolidación de medidas de carácter integral, las cuales se constatan en el aumento de empleo registrado y cantidad de aportantes al sistema; la Ley de Prestación Previsional Anticipada y la moratoria previsional, las cuales posibilitaron que, entre diciembre de 2005 y el mismo mes del 2007, se otorgaran 1,6 millones de nuevos beneficiarios.

Estas medidas tomadas en tanto normativa legal brindan garantías de acceso para el ejercicio real de derechos, lo que otorga sustentabilidad al sistema en el largo plazo.

## 7. Reflexiones finales:

A partir del análisis histórico realizado, se pone en evidencia que la fragmentación que caracterizó desde sus inicios al sistema de previsión, redundó en aspectos que indican la inequidad del mismo.

---

<sup>6</sup> Basualdo y cols. (2009) señalan que “La aprobación de la Ley de Movilidad Jubilatoria en octubre de 2008 determinó que los haberes jubilatorios se ajustarían en los meses de marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice elaborado para este fin específico. El mencionado indicador se construye en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y por el incremento que registren semestralmente los salarios, determinando ambos componentes un 50% por ciento del valor del índice.”

Asimismo, la expansión del sistema en clave de derechos, tal como se ha asumido a través de las reformas que se implementan a partir de 2003, atiende a uno de los desafíos que se presentan en términos de la universalidad de la seguridad social.

Por otra parte, el incremento de la expectativa de vida y la merma en la tasa de natalidad, delinean un reto, ya que los recientes indicadores demográficos permiten pensar que en el mediano plazo la estructura social argentina presentará las características de envejecimiento social semejante a la de algunos países centrales.

Por otra parte, si bien en los últimos años se ha presentado una notable reducción de la desocupación y se registra una fuerte tendencia a reducir el trabajo no registrado, aún persisten los elevados indicadores que reflejan una fuerte presencia de puestos de trabajo de baja calidad, lo cual redundará en deficiencias en la financiación del sistema. Frente a este panorama, resulta necesario buscar otras vías de financiamiento que las utilizadas en el sistema tradicional analizado.

Una dimensión que no debe soslayarse y que merece una atención especial, recae en las tareas de cuidado que en nuestra cultura tradicionalmente han sido llevadas a cabo por las mujeres sin reconocimiento en términos de “trabajo”, por lo tanto sin aportes mediante, lo cual implica en que la situación respecto a la seguridad social también es diferente en función del género.

#### Bibliografía:

Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich D. “Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)” en Betranou, J. y otros (comps) *“En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina”*, Prometeo, Bs.As., 2004.

Basualdo, E. y colaboradores (Coord); Documento de Trabajo nº 2: *“La evolución del sistema previsional argentino”* CIFRA – Disponible en:  
[http://www.aaps.org.ar/pdf/area\\_politicassociales/Basualdo.pdf](http://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf)

Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1988) *“Maduración y crisis del sistema previsional argentino”*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Gaggero, H. y Garro, A. *“Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar”* Biblos, Buenos Aires, 2009.

Giménez, M., Nadal, M. (2009) *“El Estado argentino frente al envejecimiento poblacional”*. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/19.pdf>



Llyd-Sherlock, Peter. *“Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo”*. Miño y Dàvila Editores. Ciepp. Gran Bretaña, 1997.

Valdez, R. y Corsiglia Mura, L. (2014) *“Vejez e imaginarios sobre ciudadanía. ¿Quiénes tienen derecho a ser sostenidos socialmente?”* JIDEEP, Facultad de Trabajo Social, UNLP. Disponible en:[http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14\\_vejez\\_e\\_imaginarios\\_sobre\\_ciudadania\\_.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14_vejez_e_imaginarios_sobre_ciudadania_.pdf)

Zambrini, E. (2014) *“Orígenes de la Seguridad Social”*, Ficha de Cátedra, UNLP.