

Grupo 5: Políticas Sociales, laborales y de Seguridad Social

Los dilemas del 82% Móvil: desde su aplicabilidad técnica a la necesidad de los jubilados

Mst. Raúl Alberto Moreno

Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Argentina

Morenoraul@gigared.com

Introducción

La implementación del 82% móvil, como haber jubilatorio del sistema Previsional Argentino en el año 1958 fue una decisión política incomprensible desde la lógica del Seguro Social, en tanto cuatro años antes el sistema jubilatorio de nuestro país había pasado de hecho, de un sistema de capitalización a un sistema de reparto.

Incomprensible, en tanto un sistema de reparto, como su nombre lo indica, implica de algún modo pagar los haberes de los jubilados con lo recaudado en materia de aportes personales y patronales que realizan quienes se encuentran en actividad y nada podía asegurar (salvo un estudio actuarial muy serio) que esa masa de dinero dividida entre los beneficiarios nuevos y viejos concluiría en el tope establecido por la Ley N° 14.399 y mucho menos que podría mantenerse a lo largo del tiempo, sobre todo teniendo en cuenta que dicha movilidad lo ligaba para siempre al salario de los activos.

De esta manera ese 82% móvil se constituyó, no sólo en un derecho inalienable, sino en un símbolo de aseguramiento de por vida, de una vejez digna -para todos por igual- de quienes accederían a la jubilación y de los ya jubilados que venían percibiendo sus haberes según escalas de haberes de legislaciones anteriores al año 1958.

Sin embargo, la imposibilidad de sostenerlo, que comienza a sentirse en el sistema una década después de su implementación, no se debió solamente a las variables de ajuste que se corresponden con un sistema previsional, esto es: el alargamiento de la expectativa de vida, la tasa de sostenimiento o relación activos - pasivos -cuantos

activos y con que cantidad de aportes y contribuciones se necesitan para pagar un beneficiario-, sino que pasó por otras dimensiones de estas variables como lo fueron el cálculo del promedio de haberes sobre los que debía calcularse el referido 82%; los reajustes de haberes y los beneficios por invalidez que fueron más decisiones políticas que financieras, y también sobre hechos menos predecibles, como lo fue la creciente brecha entre los pisos y lo techos de las escalas salariales de los trabajadores.

A estas razones, podría agregarse la también la equívoca decisión política de establecer un beneficio "único", es decir que cada jubilado accediera a la pasividad en una sola Caja, lo que implicó para quien tenía dos o tres trabajos, acumular todo su haber en el organismo previsional elegido, la mayoría de las veces sin la transferencia de los respectivos aportes y contribuciones.

Finalmente incidieron también fuertemente las decisiones administrativas ligadas a las concesiones de los beneficios, muchas de carácter cooptativas, otras clientelares frente a la fuerte presión de las corporaciones obreras y en otros casos hasta corruptivas.

No es casual entonces, que unos años antes de la década del noventa y parte de ésta, (más allá de que, a nivel nacional ya se había pasado a calcular el haber jubilatorio en función del 70%), sea la del debate sobre el desfinanciamiento de los sistemas y de la decisión política de poner fin a los haberes prefijados.

Lo que queda claro es, que perdido el 82% para la gran mayoría de los jubilados argentinos -esto es con excepción de las pocas Cajas provinciales que todavía lo mantienen-, se sumarán a éstos los nuevos jubilados del sistema nacional, tanto Estatal como Privado, con jubilaciones que rondan el 50%, todo ello sin dejar de pensar en otros muchos que ni siquiera accederán a una jubilación en virtud de la realidad laboral que caracterizó fundamentalmente a los años noventa - desocupación, trabajos a destajo o en negro, etc.-, lo que vuelve a poner en debate

la necesidad de generar alternativas para el cálculo del haber que puede no ser el fracasado 82%, pero si que debería reflejar una prestación que garantice el estatus de vida de los beneficiarios en relación al que venían manteniendo en actividad, si verdaderamente existe la voluntad política de proteger las contingencias de invalidez y muerte para los que trabajan, y la irreversible vejez de los trabajadores.

En síntesis, el problema que planteamos es, si la última Reforma Provisional logro el saneamiento financiero del Sistema Previsional Argentino, y en caso afirmativo, a que costo social en relación al pago de las prestaciones futuras.

La consolidación del Sistema Previsional Argentino

Los pocos autores que han referido al proceso del Sistema Provisional Argentino son coincidentes en reconocer la periodización del mismo desde sus orígenes marcado por las primeras jubilaciones de principio de siglo hasta el año 1943; un segundo período que se suele denominar de consolidación o masificación de los beneficios entre 1943 y 1967; y cerrar la secuencia, con la etapa de la "Reforma y Administración de la Crisis entre 1967 y 1983".

Desde dicha periodización me propongo desarrollar este trabajo a partir del periodo de la consolidación por entender que es allí donde se comienza a vislumbrar los problemas que darán lugar mas tarde a su crisis.

Será entonces a partir de 1946, durante el primer año del gobierno peronista, donde tendrá "...inicio un proceso de importantes cambios en la política social, que paso a ser una de las más profundas del gobierno de la ideología peronista. A través del Primer Plan Quinquenal, fueron sentadas las bases del ejercicio del poder público, de carácter fuertemente dirigista, lanzando los fundamentos para la organización de la seguridad social a través de acciones en el Área de Salud Pública y Previsión Social" (Fleury, 1997)

Esto demuestra, a partir precisamente de lo que afirma Fleury, que la consolidación del Sistema Previsional Argentino debe establecerse entre los años 1940 - si se quiere 1943- y hasta quizá, dos años después de la caída de Perón en 1955, ya que es durante ese período que se crean la casi totalidad de las Cajas Nacionales de Previsión - Seguros 1944, Comercio 1945, Industria 1946, Rurales e Independientes en el año 1954, con entrada en vigencia a partir del 01-01-55-, restando sólo para el año 1957 la de Servicio Domestico, también en este período se crean las Cajas de los Organismos de Seguridad como Policía Federal o Prefectura y se termina de dar forma a las Jubilaciones y Pensiones de las Fuerzas Armadas, ya existentes en el siglo XIX, a través de la Creación del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares en el año 1946 por Ley 12.913; y, finalmente, la creación de la totalidad de las Cajas e Institutos Provinciales, coincidente con este período, por supuesto en el marco de las provincias existentes en aquel entonces.

También es importante señalar, que en el año "...1948, por la Ley 13.478, se establecieron pensiones no contributivas para los mayores de 60 años que no estuvieran amparados por algún esquema jubilatorio y no contaran con medios suficientes de subsistencia, a ser financiadas con fondos de la Lotería Nacional."³⁰

Sin embargo, justamente como sostienen, tanto Isuani, como Torres y Pastoriza, ya en 1949, con la creación de las Cajas referidas, la cobertura alcanzaría en nuestro país a 2.328.000 trabajadores, ascendiendo a 4.691.411 luego de la creación de las Cajas de Trabajadores Rurales y la de Autónomos

Esta cuestión tiene que ver con la Creación del Instituto Nacional de Previsión Social por Ley N° 12.921 del año 1944, que intenta unificar el sistema jubilatorio nacional con el fin de "...realizar en todo el territorio de la Nación los objetivos del Estado en materia de Seguridad Social, consistente en la protección biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales en función de una solidaridad organizada"³⁵, tal como rezaba el artículo 1° de dicha Ley, intento que fracasa ante la

resistencia de las Cajas, que lograron nuevamente su autarquía mediante la Ley 14.236 del año 1954.

Ese período habrá de cerrarse prácticamente con el dictado de dos Leyes que habrán de cambiar el rumbo del Seguro Social Argentino: la Ley 14.236 sancionada el 24 de septiembre de 1953, y la 14.370 sancionada casi un año después, el 3 de septiembre de 1954.

La primera, es precisamente a la que refiere Fleury, que resuelve la puja entre el Instituto y las Cajas a favor de estas últimas, que da "individualidad orgánica y funcionalidad a las distintas entidades provisionales nacionales, lo cual pone de relieve, que más allá del poder de las Corporaciones obreras en esta puja, lo que ya vislumbraban cada uno de los gremios representados por las Cajas, era el fracaso del régimen de capitalización e intentaban por su cuenta, las administraciones de sus propias cajas o Institutos.

La segunda, es la que establecerá dos cambios profundos en el sistema provisional: uno el del paso del Sistema de Capitalización o Ahorro al de Reparto; otro, la eliminación de la antigüedad *en* el empleo para acceder a los beneficios de la Jubilación por Invalidez.-

Es que desde la representación de las "Cajas", como "hijas ricas" de la política social argentina, los reclamos laborales en nuestro país se centraron más que en "mejoras de las condiciones concretas de trabajo", en una suerte de búsqueda de reducir los tiempos de trabajo y el mejoramiento del haber jubilatorio a futuro, lo que habría de reflejarse en la instrumentación del pago del 82% que se pondría en vigencia a partir de 1958 y de las jubilaciones especiales que paulatinamente se irán implementando, lo que se agravará todavía más con la instrumentación de las denominadas prestaciones de "privilegio" y cierta liberalidad en las "jubilaciones por Invalidez" que habrán de convertirse en instrumentos políticos tanto de discriminación como de respuestas clientelares.

Sistema de Reparto y 82% Móvil

Sin perjuicio de que la sanción de la Ley 14.370 entre en vigencia un año antes del que se denomina el período de consolidación o masificación, habrá de marcar un hito fundamental en la historia de la Previsión Argentina, al cambiar su modo de financiamiento, pasando de un Sistema de Ahorro o capitalización a otro de Reparto.

Esta decisión si bien no aparece taxativamente expresada en la norma, establece una escala de haberes que al no estar ligada a los aportes acumulados por cada trabajador, da cuenta de este cambio.

En este sentido, lo que debía administrar celosamente el Estado era precisamente lo que se conoce como "Tasa de sostenimiento o relación activo -pasivo", es decir cuantos aportantes resultaban necesarios y en función de qué aportes y contribuciones para pagar mensualmente los haberes jubilatenos de cada beneficiario.

Finalmente es importante destacar que este Sistema de Reparto que habrá de instalarse definitivamente en la historia de la Previsión Social de nuestro país, por lo menos como política de estado, habrá de implicar un "...pacto generacional (...) donde los trabajadores sostienen a quienes abandonaron el mercado de trabajo por vejez, invalidez, o a las familias de los trabajadores fallecidos"(Isuani y San Martino, 1993), pero por sobre todo "solidario", de los más jóvenes con los más viejos.

Pero, más allá de estas cuestiones políticas señaladas, así como nunca pudo pensarse un Sistema de Capitalización puro con Escalas Taxativas, en tanto era imposible pensar a principio del siglo XX cuánto ahorro acumularía un afiliado para acceder al haber previsto treinta años después, por la ley respectiva, mucho menos, imaginar un Régimen de Reparto, cuya esencia es pagar conforme se recauda, con un haber prefijado de antemano como fue el 82% móvil.

Con esta nueva normativa decididamente entra en una fuerte contradicción el Sistema de Reparto y por ende de endeudamiento, en tanto si los aportes y contribuciones que receptaban las Cajas no alcanzaba para pagar el 82% de los haberes en actividad a que obligaba la nueva Ley 14.499, necesariamente el Estado debía apelar al recurso de Rentas Generales o, a la creación de impuestos específicos.

Esta ríspida cuestión financiera de los Sistemas Previsionales es importante desagregarla para una cabal comprensión del problema. En efecto: estamos en 1958 en un contexto de país todavía con un empleo casi masivo y una escala salarial homogénea que no variaba mucho entre lo que se denominaría el Salario Mínimo Vital y Móvil, y los sueldos más altos de funcionarios o gerentes tanto de empleados del Estado como del Sector Privado, razón por la cual resulta prematuro fundar el origen del déficit previsional en la compleja relación activo - pasivo.

Desde ese contexto, y más allá del error político que significó la instrumentación del 82% novel y de los equivocados estudios - si es que los hubo - actuariales. Los primeros síntomas del desfinanciamiento tuvieron que ver más con los sectores aportantes que con el propio estado.

De esta afirmación de Slodky se desprenden las dos cuestiones fundamentales que habrán de comenzar por erosionar los cimientos de los recursos del Sistema Previsional Argentino: la evasión previsional y el concepto de haber como sustitutivo del ingreso en actividad

Aquí se corresponde formular algunas observaciones. El Sistema Previsional, con excepción de las Cajas de Trabajadores Independientes, es un sistema cautivo que afilia en sus cajas obligatoriamente a todo trabajador dependiente, tanto del sector público como del privado y en donde cada patrón tiene la obligación de retener de

los haberes del trabajador, los aportes jubilatorios y agregar la contribución correspondiente.

Por su parte, el Estado tiene la obligación de fiscalizar la retención de dichos aportes, e incluso de él mismo como empleador, teniendo el trabajador, por su parte, la tranquilidad de suponer que si esta regularizado, se le están efectuando dichas retenciones y, por ende siendo transferidas a las Cajas respectivas.

Entonces no podemos culpar al Sistema Previsional de una incapacidad tributaria del Estado, es decir de incumplir él mismo con las obligaciones que le exige la normativa previsional. Si en cambio se puede culpar a los trabajadores denominados autónomos de no efectuar sus aportes, no solo porque son ellos mismos los responsables de su propia jubilación, sino que en el marco de un modelo de Reparto, donde se pagan los beneficios con lo aportado por los activos, esa irresponsabilidad no solo es para con ellos mismos, sino para con sus pares ya jubilados.

La otra cuestión a que hace referencia Slodky es la del salario como sustitutivo del ingreso, que tiene relación con la contradicción que implicó el paso del modelo de Capitalización al de Reparto con la sanción de la Ley 14.370 de 1954, y la instrumentación del 82% móvil que puso en vigencia la Ley 13.499 de 1958, cuando expresa: "...la coexistencia del sistema de reparto con la convicción arraigada y legalmente estatuida en el régimen argentino de la prestación jubilatoria como sustitutiva del ingreso de los trabajadores,... no siempre es conciliable con las motivaciones solidarias de dicho régimen financiero, atento a que su aplicación estricta no haría sino consolidar los desniveles preexistentes entre los sectores de elevados y bajos ingresos, ni con presupuestos conceptuales, que como se ha visto, independizan el cálculo del haber jubilatorio de la suma acumulada como consecuencia de los aportes realizados"(Slodky, 1988).

La Reforma Previsional de 1967

Es posible desde lo expresado anteriormente que resultara inminente la Reforma Provisional de 1967, más allá de que se haya implementado en el marco de un Gobierno De Facto como lo fue el Golpe militar de 1966, que intento atacar y resolver muchas de las cuestiones que decididamente incidían en el desfinanciamiento del sistema.

En tal sentido las Leyes 18.037 y 18.038, unifican en dos regímenes el sistema jubilatorio nacional, por un lado, a los trabajadores en relación de dependencia, y por el otro, a los trabajadores autónomos o independientes.

El primero de los regímenes a su vez se integraba por dos Cajas: la de Trabajadores del Estado y la de Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles. Así, la primera nucleaba y administraba a todos los empleados estatales, y la segunda a todos los trabajadores del sector privado, aumentando las edades para la totalidad de los trabajadores en relación de dependencia en 60 para los varones y 55 para las mujeres, y s uniformando los aportes en un 5% para los afiliados y un 15% para las contribuciones patronales.

El segundo de los regímenes que paso a denominarse Caja de Trabajadores Autónomos, luego de un empadronamiento obligatorio y una moratoria intentando regularizar la evasión fiscal del sector, subió también la edad jubilatoria, estableciéndola en 65 para los varones y 62 para las mujeres.

Ambas leyes pasaron a ser conducidas y supervisadas por la Secretaria de Seguridad Social y se eliminó la presencia sindical de las Cajas.

También se estableció un nuevo cálculo del haber jubilatorio en función del promedio de remuneración de los tres años más favorables dentro de los diez últimos años de aportes. La jubilación ordinaria por vejez e invalidez se fijaba en el 70% de este promedio, pudiendo alcanzarse hasta el 82% si existían aportes por un número mayor de años y la movilidad del haber dependía de la aplicación de un coeficiente que expresara los cambio producidos en el nivel general de

remuneraciones con el objeto de que la situación de los pasivos acompañara a la de los activos"(Isuani y San Martino, 1993)

El nuevo sistema contemplaba los beneficios de jubilación ordinaria, por edad avanzada, por invalidez; de pensión por fallecimiento, y, subsidio por sepelio. Las jubilaciones por edad avanzada se pagaban en función de un 70%

El desfinanciamiento del Sistema

Teniendo en cuenta lo apretado de esta síntesis, trataremos de reducir a las mas importes, las cuestiones que incidieron en el desfinanciamiento del sistema jubilatorio, a saber:

La Evasión Provisional

La evasión previsional, en la República Argentina, no solo torno inviable el Régimen de Jubilaciones para Trabajadores Autónomos -antes denominado Independientes-, sino que también incidió en el sistema que nucleaba a los trabajadores en relación de dependencia, significando uno de los principales factores de desfinanciación del Sistema Previsional Argentino.

La manipulación política y la agudización del déficit provisional

Sí algo le faltaba al Sistema Previsional Argentino para profundizar su desfinanciamiento, fue sin duda la manipulación política que se hizo del mismo, tanto desde la clase dirigente como de los sectores obreros corporativos.

Cada uno de estos sectores descubrió simultáneamente las posibilidades de que el Seguro Social podía generar en la argentina ciertos beneficios, ligados, tanto a favores políticos, como a resolución de conflictos, o, también, al mantenimiento de cierta hegemonía política.

En este sentido la "masificación de los privilegios" de la que habla Fleury va a recorrer todo el eje del Sistema Previsional, creándose diversas formas de jubilaciones especiales sectoriales y/o individuales -Prestaciones de Privilegio, Pensiones no contributivas, etc.-, como así también, usar ciertos beneficios como el de invalidez, las pensiones y los reajustes, para beneficiar no solo a ciertos clientes políticos, sino a los patrones y al propio Estado como empleador.

La tasa de sostenimiento o la relación activo – pasivo

La tasa de sostenimiento, se corresponde precisamente con el modelo de financiamiento de un sistema de reparto, tal como se impulso en nuestro país a partir del año 1954, es decir, no sólo establecer con cuantos activos, sino también con qué aportes y contribuciones por cada uno de ellos, se puede sostener o pagar el haber de un trabajador ya jubilado.

Sin embargo este cálculo no es tan sencillo, hasta no definir cuál es el haber que se intenta pagar, es decir, si este es prefijado de antemano, o si se habrá de abonar en función de escalas de sueldos.

Por ello, el gran debate olvidado por la Previsión Social fue sin duda el del haber jubilatorio. Debate en cuanto a lo que realmente debía percibir un trabajador en pasividad, esto es después de dejar su vida laboral, ligado a la lógica protectora del seguro social, e incluyendo por ende la incapacidad o muerte de los trabajadores en el período de su vida activa.

La expectativa de vida y el beneficio de pensión

Que la cantidad de puestos de trabajo hayan disminuido, por razones de robotización o normas de flexibilización laboral mediante, fue otro de los factores que profundizó el déficit previsional en el ya consolidado modelo de

reparto, ya que frente a esa merma de activos, como contrapartida, aumentó la expectativa de vida.

c. Los beneficios del sistema y las jubilaciones especiales

Si bien un Sistema Previsional contempla la protección de la vejez y los riesgos de que el trabajador se incapacite o muera durante su vida laboral, la ampliación de esa protección se extendió a aquellos trabajadores que por sus tareas riesgosas o insalubres, envejecían prematuramente. En esa expansión, también se contemplaron jubilaciones por edad avanzada, y no menos importantes de privilegios y hasta no contributivas

La sumatoria de estas prebendas previsionales que permitieron tanto las jubilaciones especiales como las jubilaciones por invalidez, se expresaron, como afirma Isuani en el "...censo de beneficiarios realizado en 1966 (que) indicaba que el 26% de las jubilaciones ordinarias estaban en manos de personas menores de 50 años"(Isuani y San Martino, 1993), esta cifra también citada por Slodky, fue cruzada por el autor de este trabajo para la Provincia de Entre Ríos con las incapacidades tempranas, afirmando en el marco de una Jornada realizada en la Secretaría de Seguridad Social de la Nación en el año 1988, que en dicha provincia alcanzaban a un 45% los beneficiarios por debajo de la edad de 50 años.-

Debates, propuestas y cambios en el sistema previsional argentino

La manipulación estatal de la mano de dirigentes proclives a los favores políticos individuales o sectoriales, capaces de generar leyes de jubilaciones anticipadas, para reducir personal -en algunos casos para no producir un traumático desempleo, en otros, la mayoría, con la intención de liberar cargos para poder luego brindar empleo a sus correligionarios-; o leyes de privilegios para jueces y magistrados buscando cambiar la composición de los tribunales

favorables a sus partidos; a lo que se fue sumando una constante demanda de las corporaciones obreras para beneficiarse previsionalmente, fue configurando una masiva e inequitativa expansión de prestaciones que decididamente habrían de incidir en el desfinanciamiento del Sistema Previsional Argentino.

1. El contexto de los '80 y los debates sobre el Sistema Previsional Argentino

Es por ello que la década de los ochenta significó en nuestro país la vuelta a la democracia, pero también y sobre todo la pesada herencia de un Golpe Militar sin precedentes que habría de traer aparejado un cambio de modelo político y económico, y el quiebre definitivo de un Estado Social que, con sus virtudes y vicios, había calado hondo durante varias décadas en la ciudadanía Argentina.

Lo cierto, y esto es fundamental para apuntalar los debates sobre el Sistema Previsional a los que nos referiremos, es que como sostiene Grassi, "En la ideología del liberalismo económico, las relaciones capital/trabajo son supuestas como el intercambio equitativo entre personas libres; en la perspectiva del liberalismo político, la asimetría derivada de la desposesión de los trabajadores es asumida. Estos diferentes principios orientaron la confrontación político -ideológica entre quienes postularon la estrategia de la focalización en materia de políticas sociales y quienes se mantuvieron en la defensa del universalismo en las prestaciones, ya que la focalización individualiza y atiende al sujeto que tiene una necesidad, en tanto que el universalismo se postula como una forma de intervención a nivel de la relación que estructura una formación social desigual, preservando condiciones de reproducción (satisfacción de necesidades), independientemente de la relación salarial, e imponiendo regulaciones que, a nivel de esta relación delimitan y redistribuyen el poder y los recursos."(Grassi,2003)

Es por ello, que buena parte de los debates de esta década tuvieron que ver "...con el apoyo de organismos como el BIRF y el FMI, o encarados directamente por organizaciones y centros de estudios orgánicos de las fracciones del capital globalizado (nacional o internacional) que entre otras cosas, participó del mercado de capitales abierto por la seguridad social privatizada con la reforma previsional, el régimen de Riesgos del Trabajo y el subsistema de salud de las obras sociales. Así, fueron cita obligada los estudios y los proyectos elaborados por institutos como FIEL, o por expertos de ADEBA o de la UIA, entre otros. Estos lograron un generalizado consenso con la necesidad de la reforma del Estado y de los sistemas de seguridad social, en dirección de una mayor participación del mercado y una más restringida asistencia estatal"(Aspiazu, Basualdo y Khavisse, 1995)

Finalmente es importante destacar que desde las nuevas reglas impuestas desde del mercado, los sistemas previsionales argentinos debían ser revisados para su total saneamiento financiero y una alternativa era, la experiencia chilena de transferir al sector privado la administración de los beneficios previsionales, lo que implicaría para el Estado desembarazarse de ese tormento casi insoluble que eran los desfinanciados sistemas jubilatorios, y a los grupos económicos que a partir del 76 hegemonizaron el mercado, administrar una importante cantidad de dinero fresco.

Sobre lo expresado anteriormente es significativo hacer notar que más allá de quien administre un sistema jubilatorio -público o privado, de capitalización o de reparto- la creación de toda Caja nueva es siempre superhabitaria si no esta ligada a los beneficios ya concedidos y si tiene aportantes jóvenes. En este sentido se pueden citar varios ejemplos como la Caja de Tierra del Fuego -de corta data-y municipios entrerrianos que se desafilieron del sistema provincial en el año 1994.

Pero veamos sintéticamente que es esta experiencia chilena a la que brevemente hiciéramos referencia.

"En 1980 fue decretada (en Chile) la creación de un nuevo sistema de seguridad que alteró radicalmente la estructura anteriormente existente, indicando un verdadero quiebre de la espina dorsal del sistema corporativo, replanteando la cuestión de la protección social en los marcos de una nueva relación Estado/sociedad basada en una lógica competitiva y productivista de mercado"(Fleury, 1997)

"El nuevo sistema de pensiones pasó a funcionar a partir de 1981 (coexistiendo al lado del antiguo -progresivamente en extinción- que permaneció con aquellos que no quisieron pasarse al nuevo sistema) y su principal innovación fue la total ruptura con el sistema de reparto, creando un seguro privado, por lo tanto obligatorio para los asalariados (voluntario para los autónomos) que entraban en el mercado de trabajo a partir de esta fecha"⁶⁸ y "...alterando el papel del Estado, de forma que pasó a usar su poder para presionar a los trabajadores para que escogieran un seguro privado, definir las reglas para su funcionamiento y fiscalizar su operación. También el papel de los empleadores como financiadores directos del sistema dejó de existir"(Fleury, 1997).

Es obvio que la implementación de un sistema de esta naturaleza que habrá de, romper con toda una tradición en materia de seguridad social y un imaginario social de un Estado que lo representaba durante ochenta años, solo fue posible por la dureza de la dictadura militar chilena representada en la figura de Pinochet.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: una historia a medias

La Ley N° 24.241, publicada en el Boletín Oficial de la Nación con fecha 18-10-93, dispone en su artículo 1° : " Instituyese con alcance nacional y con sujeción a las normas de esta Ley, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SUP), que cubrirá las contingencias de vejez, invalidez y muerte y se integrará al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Conforman este sistema: 1) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del

Estado que se financiará a través de un sistema de reparto, en adelante también régimen de reparto, y 2) Un régimen previsional basado en la capitalización individual, en adelante también régimen de capitalización"⁸⁵

Así, el primero de los sistemas, el régimen público o de reparto, se establece a partir del Título 2, Art.1G° de dicha norma, y su somera normativa da cuenta de la inclusión de un Sistema que originariamente no estaba contemplado, que fue agregado bajo presión de vastos sectores de la sociedad y además, con el convencimiento de que con el tiempo desaparecería, en una clara apuesta del liberalismo de que era en el mercado donde estaba la solución del Sistema Previsional Argentino.

Lo cierto es que en esos 23 artículos se condensa una Ley poco clara, llena de nomenclaturas extrañas a la tradición previsional Argentina, que subvalorado desde las bondades del sistema de capitalización privada, intenta una pobre alternativa para los que todavía deseaban apostar al Estado.

Otra cuestión fundamental! que se encarga de aclarar el Título que refiere a este Régimen, surge de su artículo 16° y del artículo 21°, donde por el primero se establece que "1. El régimen previsional público es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad...y 2. El Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones establecidas en este capítulo, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto"⁸⁶, y por el segundo, se establece una unidad de referencia para el pago de las prestaciones que se denomina "Mopre" (Modulo previsional) y que antes había sido "Ampo" (Aporte Medio Previsional Obligatorio), el cual más allá de seguir la evolución de las prestaciones, remarca fuertemente que "La aplicación de este índice deberá tener en cuenta la existencia de restricciones establecidas en el Presupuesto Nacional. Las normas reglamentarias determinarán" la metodología del cálculo y la periodicidad del ajuste"⁸⁷, lo que da cuenta, más allá de las figuras

extrañas a lo previsional, de un sistema "asistido" por el Estado, con exigentes limitaciones para su financiamiento

La protección y cálculo de haberes en el régimen de capitalización privada.

De lo expuesto anteriormente y reconociendo a las Administradoras como "empresas de servicios", es decir "organizaciones de capital, trabajo y tecnología tendientes a la prestación de servicios de seguridad social"⁹², si obviamos el andamiaje jurídico que regula sus aspectos económicos y financieros, nos queda en materia previsional las contingencias que habrán de proteger, o mejor dicho el servicio que habrán de brindar al trabajador.

En suma estos artículos someramente analizados sobre el cambio fundamental que implica en materia previsional este nuevo Régimen de Capitalización, pone de manifiesto, que el Estado deja de asegurar la protección de la vejez, la invalidez y muerte, pasando a ser el propio trabajador el que se asegura sus riesgos y su futuro, dependiendo ello, de sus posibilidades de trabajo, de su salario, de lo que desee aportar -en tanto la Ley prevé aportes voluntarios-, y de los seguros que contrate la Administradora para protegerlo de las contingencias de incapacidad y su muerte durante el período laboral.

De cualquier modo, siendo esta propuesta una historia pasada a medias, es importante dejar al respecto, dos temas significativos: el de las inversiones y el de los haberes jubilatorios.

Esto es, que las AFJP., tenían la obligación de invertir el 90% de los fondos en Argentina, para que los aportes contribuyan a la formación de un mercado de capital nacional y no financien Estados o empresas del exterior. Esta decisión racional desde el punto de vista macroeconómico, se convirtió en una trampa con la crisis fiscal y la caída del mercado accionario argentino, en tal sentido y solo para tener una idea de esas inversiones, mencionaremos las realizadas por la AFJP "Orígenes"

en el año 2006, que invertía un 54,48% en Operaciones de crédito público de la Nación, 9,65% en títulos valores extranjeros, Plazos 13,32% en acciones, y el resto 22,55% en otras inversiones.

En cuanto a los haberes, solo por dar un ejemplo histórico -ya que hoy estos números han tenido una variación no muy importante en función de la intervención del Estado en los últimos dos años y de la Ley 26.222, referida-, tomando como datos el informe de la Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones del año 2002, la jubilación sobre un sueldo de \$ 716,31 al año 1997 era de \$ 40,38 -después veremos lo que corresponde agregar desde el Estado por años trabajados anteriores al año 1993- y sobre un sueldo de 728,97 al año 2001, de \$ 67,83.⁹⁶

De todas formas, hoy nos encontramos con una historia pasada a medias. Es cierto que se ha nacionalizado el Sistema Provisional Argentino, es decir el Sistema ha dejado de ser un sistema privado, pero en esencia no ha cambiado nada.

Si al año 2006, y sin importar que el dato no este actualizado, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones habían recaudado la suma de ma de 75.000 millones de pesos, hoy esa suma ha pasado al erario publico o mas concretamente a la Administración Nacional de la Seguridad Social, con mas lo recaudado por las inversiones que antes eran negocio para las administradoras privadas, teniendo en cuenta que en realidad la Reforma Provisional que marco originariamente la Ley 24.241, no sido modificada sustancialmente.

En suma, es ahora el Estado quien posee ese dinero fresco al que hiciéramos referencia en otro apartado.

Ni siquiera es criticable, como lo hicieron algunos sectores, que parte de ese dinero haya sido utilizado para financiar la Asignación Universal por hijo, ya que es un dinero de un Sistema de Seguridad Social que bien puede direccionarlo hacia un

sector desprotegido como es la niñez, pero no es menos cierto que no habido intención de mejorar, corregir o repensar el Sistema Provisional.

Es mas, podemos llegar a pensar técnicamente que lo que se esta haciendo es pagar según lo recaudado, sea esta recaudación por aportes o por inversiones de las ex administradoras hoy nacionalizadas, beneficiando con aumentos bianuales a las jubilaciones minimas, pero sigue existiendo un importante sector asalariado de medianos ingresos que se apoltronan en sus lugares de trabajo hasta que la incapacidad o la vejez les diga basta, porque no podrían de la noche a la mañana, vivir con la mitad o menos de sus haberes.

El Sistema Jubilatorio Argentino, confundió –aunque este resulte irónico- la definición durante mas de un siglo de los objetivos provisionales haciendo referencia a la vejez como una contingencia, cuando en realidad es algo irreversible que de no mediar antes la incapacidad o la muerte, ha todos nos ha de llegar irremediabilmente.

Reflexiones finales y posibilidades

Repensar en el modelo de seguro social que dio origen a la Previsión Social a nivel mundial en general y en nuestro país en particular, no significa volver a aquel viejo seguro bismarkiano, con sus particularidades contextuales en que fue instituido, sino en sus tres características que le fueron esenciales; proteger la vejez y los riesgos de invalidez y muerte de los trabajadores, su mecanismo de financiamiento a través de aportes y contribuciones, pero por sobre todo la complementación en esa protección de los tres actores involucrados: un Estado capaz de garantizar el Seguro, un patrón obligado a proteger a su trabajador, y el propio asalariado, asegurándose a futuro un derecho jubilatorio o de pensión a través de su aporte.

Por eso considero que es tiempo de volver a pensar en una nueva Reforma Previsional, teniendo claro intento fallido de la vuelta a la capitalización y sobre todo, de la capitalización administrada por el sector privado

Tampoco debemos olvidar que el Sistema Previsional se instituyó para proteger a los que trabajan, y por ende, sin una política de trabajo que garantice condiciones laborales mínimas, resulta impensable una protección a futuro de esos trabajadores.

Estas condiciones mínimas no son otras que la obligación de los empleadores de declarar a todo su personal ante el Organismo Nacional que corresponda, que los salarios transparenten efectivamente el pago de esa fuerza de trabajo -sin sumas en negros, sin adicionales no remunerables, etc.-, una mano firme del Estado capaz de retener los aportes y contribuciones que correspondan a cada lugar de trabajo -sea del sector privado como del público-, y, también garantizar el mejoramiento de las condiciones de trabajo, ya que en muchos casos, las malas condiciones fueron factores invalidantes de los afiliados.

También finalmente, y porque no, a los patrones, que la contribución previsional no es un impuesto al trabajo como sostenía la UIA en los '80, sino precisamente un aporte solidario para un trabajador que dejó parte de su vida en la empresa y se merece una vida digna a futuro.

No haremos en este trabajo una propuesta, como muchas veces se estila, y mucho menos sobre la teoría de los tres pilares -un pilar universal financiado impositivamente; otro tradicional, financiado por aportes y contribuciones, y un tercero optativo en manos del sector privado- como alude una reciente obra al respecto¹⁰², como si dicha "teoría" no pudiera ser repensada, ya que precisamente estamos planteando un debate del que debería participar la sociedad toda, en tanto política -la previsional- que incluye al trabajador y a su familia, al ya jubilado y al que trabajará algún día.

Si, intentaremos plantear algunas cuestiones básicas que consideramos deben tenerse en cuenta para pensar un sistema Previsional sustentable en el futuro, y esto implica pensarlo desde la equidad y la justicia, buscando evitar los numerosos vicios del pasado que llevaron al desfinanciamiento del sistema.

En este sentido vale recordar a Van Parich, cuando sostiene que "Los que se preocupan por la equidad - ¿no es acaso evidente?- deben tener cuidado de reservar las transferencias del Estado de Bienestar a los que la necesitan y las merecen, que es exactamente lo que exige la solidaridad.... Deben excluir a los ricos y a los holgazanes, a quienes por el contrario, la prestación universal se dirige tanto a uno como a otros"(Van Parisj, 1995)

Por si parte Klaus Offe, sostendrá en relación a cuanto se debe o no dar, a! decir "que tipo de acción en beneficio de que categoría de personas (y naturalmente a expensas de quién), se requiere para alcanzar, efectivamente, los objetivos de la Seguridad Social y el Bienestar"(Offe, 1995)

Desde la perspectiva de estos autores que hacemos nuestra consideramos repensar el sistema generacional y solidario.

Estas premisas no son otras, por un lado, que un sistema que privilegie a los que menos ganan y fundamentalmente al asalariado, sin que esto implique no pensar alternativas para los trabajadores mejores pagos y los que trabajan por cuenta propia, por el otro, la necesidad del haber jubilatorio como sustitutivo del ingreso, porque una persona de 65 años, es una persona con suficiente resto para una vida activa, y esta vida activa significa gastos a nivel de relaciones sociales y culturales, posibilidades de viajes largamente esperados, y otros sueños muchas veces incumplidos por falta de tiempos, pero además y sobre todo porque implica justicia, equidad e inclusión social de los beneficiarios.

Si estas premisas son válidas, el nuevo debate previsional debe recorrer estas cuestiones.

a.- Un sistema jubilatorio con techos salariales para la retención de aportes, a los fines que no perjudiquen, en el marco de la ecuación activo - pasivo, los que más ganan a los que menos salarios perciben,

De lo expresado anteriormente, esto solo puede pensarse en función de pisos y techos salariales, con un haber que resulte sustitutivo del salario en actividad, y un aporte que no sea confiscatorio del salario.

Por ello desde una propuesta equitativa, pensar en un sistema donde se aporte solidariamente a una jubilación comprendida dentro de un tramo salarial que incluye a los mas bajos salarios (piso) hasta un determinado monto de haberes (techo) hará posible una ecuación de sostenimiento y además permitirá que aquellos que sobrepasen ese techo no aporten sobre el excedente generándoles un posible ahorro a futuro como se explicara más adelante.

b- Un sistema que garantice un haber sustitutivo que no necesariamente debe ser el 82%, pero que a la vez no surja de un excesivo y compulsivo aporte que se reste al salario de la vida activa.

En ese mismo contexto, es decir sobre esa base de aportes entre pisos y techos, es prioritario establecer el haber jubilatorio al que se pretende llegar. En realidad al tradicional 82% móvil, ha significado en los hechos retribuir a los jubilados en función de haberes de bolsillos equivalentes a un 100 o más por ciento. Esto en razón de que al no aportar más y reducir muchas veces otras cargas como las sindicales, etc., los beneficiarios terminaban ganando más que en actividad. Por ello creemos que un porcentual que ronde el 75% es reconocer una mínima pérdida al jubilarse pero a la vez garantizar un salario acorde con el status económico alcanzado en actividad.

Finalmente y esto es importante, la tasa de sostenimiento no puede ser confiscatoria del salario y debe pensarse en términos de cuanto es necesario aportar el trabajador y el patrón, para alcanzar dicha suma, lo que sólo puede resolverse a partir de un estudio actuarial serio que determine un porcentaje justo.

c- Un sistema laboral transparente que garantice al sistema previsional establecer una ecuación clara de sostenimiento del modelo en función de la relación activos - pasivos.

Esto cerraría entonces un sistema generacional y solidario sustentable, que sobre la base de una política de empleo en crecimiento, se acompañe de un estricto control de aportes por parte del Estado, y un serio estudio de las expectativas de vida. Esto podría permitir además la posibilidad de establecer prestaciones especiales, a trabajadores que por sus tareas se justifiquen y mantener a través de la pensión la protección de la familia esencial en un sistema jubilatorio.

d- Finalmente un sistema que contemple la real expectativa de vida de los jubilados y mejore las condiciones de trabajo, para determinar el resto de los beneficios

En efecto, si el principio básico de la previsión social es la de proteger los riesgos de trabajo, solo puede pensarse en ampliar dicha protección, esto es, bajar edades para trabajos riesgosos o insalubres, la protección de los hijos huérfanos y hasta los padres del trabajador, e incluso las exigencias de la invalidez, a partir de estudios serios de la medicina preventiva de la proyección de vida para hacer sustentable el sistema.

Es importante para cerrar esta propuesta, señalar que en el marco de un Sistema Previsional no unificado como el Argentino, donde conviven subsistemas de todo tipo -fuerzas armadas, provinciales, municipales, cajas profesionales- y donde la continuidad laboral de los trabajadores en muchos casos pasa por la incursión en distintos empleos -cuando no en dos trabajos simultáneos- que aportan a distintos

regímenes, el instrumento fundamental para que una Caja o instituto se haga cargo de jubilados que no aportaron en su totalidad a las mismas, lo cual en nuestro país fue también determinante para acrecentar el déficit de los sistemas, es el pago proporcional -también denominado "Prorrata Tempore"-. Por este sistema cada caja o Instituto paga el haber jubilatorio en función de los años que aportó por sus servicios

Dijimos que nuestra propuesta, no implicaba dejar fuera del sistema ni a los que más ganan, ni a los trabajadores por cuenta propia.

En el primero de los casos está claro que en el esquema propuesto los que exceden el techo de aporte se quedan con un excedente en salario que no sufre retención previsional alguna. Esto seguramente les permitirá una cierta capacidad de ahorro a futuro, o en el caso de ser mas previsores, la posibilidad de acceder a un Seguro de Retiro, a través de entidades privadas de neto corte asegurador que en nuestro país no han tenido todo el reconocimiento necesario, pero si en el resto del mundo.

De este modo estos trabajadores, podrían asegurarse una mejor vejez por sobre el techo de haberes que pudiera pagarle el Estado.

En cuanto a los segundos, el gran error del Estado ha sido insistir con las Cajas de Autónomos que siempre han sido altamente deficitarias. Si nos atenemos al nombre con que se instituyó por primera vez esta Caja, nos dará la pista para nuestro planteo. Dicha Caja se denominó en el año 1955 de Empresarios, Profesionales y Trabajadores Independientes, que incluía precisamente a trabajadores que habían decidido, tanto a partir de un negocio o empresa, tanto de partir de la elección de una profesión libre, o a partir de la elección de un oficio, trabajar por su propia cuenta.

Desconociendo esa lógica, es que el Estado intentó en vano, poder establecer claramente quien y cuántos eran y poderlos seguir en la retención de sus aportes. Sin embargo moratorias tras moratorias -que en algunos casos nunca se terminaron

de pagar- se generó un cúmulo de jubilados que debían ser pagados con los aportes de sus respectivos activos, los que en el contexto de trabajadores que regulan sus propios ingresos, en su mayoría se convirtieron en evasores netos. Hoy las Cajas de Profesionales, que funcionan bien en su mayoría, se autogestionan y controlan a sus afiliados a través de sus matriculas. Quizás la solución para estos trabajadores podrían ser Cajas similares nucleadas a través de las Cámaras que deberían agruparlos-

Consideramos, no con la propuesta que resultaría demasiado soberbia, sino con el nuevo debate que se propone, que tanto los especialistas y el propio Estado podría comenzar a pagar parte de la deuda pendiente que se tiene en materia previsional con la sociedad toda. Esta deuda que no es sólo económica, "...asume - como dice Sarlo- además una dimensión histórica irreparable porque deja marcas que no se borrarán con el cumplimiento futuro de las obligaciones. Aun cuando se la pague, las heridas de la deuda no cierran del todo"(Sarlo, 2003). En el caso de los futuros jubilados, los tiempos no trabajados, los tiempos trabajados pero no aportados, los pagos no remunerativos que no se reflejaron en su haber nos están hablando de una incertidumbre y temor a futuro que acompaña toda su vida activa.

Bibliografía

Anisi, D. "La posibilidad actual de un nuevo pacto Keynesiano", en: Muñoz de Bustillo, R. (comp.) "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar", Alianza Universidad, Madrid, 1989.

Azpiazu, D. "Las Privatizaciones en la Argentina", C.T.A. Bs.A. 1995.

Basualdo, E. "Deuda Externa y Poder económico", Nueva América, Bs.As. 1987.

Benedicto, J. y Reinares, F. "Las Transformaciones de lo Político", Alianza Universidad, Madrid, 1992.

Castel, R. "La inseguridad social", Manantial, Bs.as.2004.

Cavarozzi, M. "Autoritarismo y Democracia", Ceal, Bs.As, 1987.

Dahrendorf, R. "El conflicto Social Moderno", MondadoriFleury, S. "Estado sin Ciudadanos", Lugar Editorial, Bs.As.1997.

García Delgado, D. "Estado y Sociedad", Tesis Norma - Flacso, Bs.As. 1996.

Gargarella, R. "El Ingreso Ciudadano como política igualitaria", en Lo Vuolo, R. y otros "Contra la Exclusión", Ciepp- Miño Dávila. Bs.As.1995

Isuani, E. y San Martino, J. "La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos". Miño Dávila/Ciepp., Bs.As. 1993.

Isuani, E., Lo vuolo, R. y Tenti Fanfani, E., "El Estado Benefactor un Paradigma en Crisis", Miño Dávila - Ciepp, Bs.As. 1991.

Lo Vuolo, R. y Barbeito A. "La nueva Oscuridad de las Políticas Sociales", Miño Dávila-Ciepp, Bs.As. 1994.

Misrha, Ramesh, "El Estado de Bienestar después de la crisis: los 80 y más allá", en Muñoz de Bustillo, R. (comp.) "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar", Alianza Universidad, Madrid, 1989. Prólogo

Moreno, R. "Las -administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en el contexto económico Argentino", Monografía 1996, El Proceso Económico Argentino.

Moceno, R. "El Golpe de 1976, un genocidio que no ha terminado", Revista "Desde el Fondo", F. T.S.Nº 28, Mayo de 2003,

Murnis, M. y Portantiero, J.C. "Los orígenes del Peronismo", Siglo xxi. Bs.As. 1987.

Offe, K. "Contradicciones del Estado de Bienestar", Alianza, Madrid, 1990.

Offe, C. "Un diseño no productivista para las políticas sociales" en Lo Vuolo, R. y otros "Contra la Exclusión", Ciepp- Miño Dávila. Bs.As.1995

Oszlak, O. "La Formación del Estado Argentino", Belgrano, Bs. As. 1990.

"PREVISIÓN SOCIAL, recopilación de leyes, Decretos, Ordenanzas y Resoluciones relativos a Jubilaciones, Pensiones, Retiros, Dirección Nacional de Asistencia Social y Seguro de Maternidad", Tomo I, {Primera Parte) Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires 1952.-

Recalde, H. "La higiene y el Trabajo (1870 -1930)", Ceal, Bs.As. 1988.

Recalde, H. "Beneficencia, asistencialismo y previsión social", Ceal, Bs.As. 1991.

Rosanvallon, P. "La Nueva Cuestión social", Manantial, Bs. As. 1995.

Slodjy, J. "La Reforma del Sistema Previsional Argentino", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaria de Seguridad, Fundación Friedrich Ebert, Bs.As. 1988.

Slodky, J. "Aspectos legales de la Flexibilización Laboral", en Varios Autores "Flexibilidad Laboral". F. F. Ebert, Bs.As. 1991,

Torres, J.C. y Pastoriza, E. "La democratización del bienestar", en "Nueva Historia Argentina", Tomo VIII, Cap.V, Sudamericana, Bs.As.

Van Parijs, P. "Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación", en Lo Vuolo, R. y otros "Contra la Exclusión", Ciepp-Miño Dávila. Bs.As.1995