



Grupo Temático N° 14: Políticas Sociales, laborales y de la Seguridad Social

Coordinadores: Claudia Danani, Alejandra Beccaria, Natalia Benítez y María Ignacia Costa

“Sistema Previsional y Estratificación Social: Caja de Jubilaciones de Córdoba”

Autor/es: María Soledad Pavese

E – mails: solepavesi@gmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba

Introducción

El sentido que adquiere la distribución de la riqueza es una marca esencial de las características que asume el Estado y la sociedad. En tanto la definición de una política social configura a su vez a la sociedad al establecer criterios de justicia, solidaridad, igualdad e inclusión, se torna de fundamental importancia analizar el carácter distributivo de la misma y cómo configura el sistema de estratificación social.

El sistema previsional constituye una de las políticas sociales más importantes tanto por ser el componente con mayor participación en el gasto público social, como por la cantidad de personas beneficiarias directas o indirectas del sistema.

En el período 2003-2015 las políticas sociales a nivel nacional, y en particular la seguridad social, han sufrido una serie de transformaciones que marcaron una tendencia hacia la recuperación de lo público y el manejo estatal, un carácter centralista, la expansión de la seguridad social hacia sectores y áreas que antes eran cubiertos por la asistencia, la ampliación de la cobertura, el avance hacia el universalismo, y la recuperación sostenida de los ingresos.

Pero la capacidad de protección del sistema nacional se encuentra con diferencias en provincias que mantuvieron la autonomía de su Caja de Jubilaciones. Lo que se dio a llamar el “conflicto Córdoba-Nación por la Caja de Jubilaciones” apareció reducido mediáticamente a un problema de financiamiento de la Caja Provincial ligado a una disputa política entre gobierno provincial y nacional. Sin embargo detrás de este conflicto lo que ha estado y está en debate son los modelos de seguridad social, la garantía de derechos sociales, el rol de la política social en la redistribución de la riqueza y en este sentido en la modificación o profundización de la estratificación social. Esto implica la definición de qué es lo justo y quiénes son los sujetos destinatarios de justicia social, como se configuran los



principios de solidaridad, igualdad e integración social que debieran guiar la concreción de una política pública. También permite problematizar el tipo de organización social que entraña el diseño de esta política social particular.

El objetivo de la ponencia es presentar un análisis de la estructura de la protección en el sistema previsional provincial, describir los dispositivos institucionales y las lógicas del régimen previsional para aproximarnos a la incidencia de esta política social en la redistribución y en la estratificación social de la población a la que se dirige la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Córdoba.

1. Aproximaciones a la noción de política social

En nuestra perspectiva analizar una política social concreta requiere tener presente en primer lugar que: *“Las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan”* (DANANI, 2004, p. 11). Estos principios no están fijados a priori, por lo cual *“cuando empleamos el término política social no debemos reaccionar automáticamente revistiéndolo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad”* (TITMUSS, 1981, p. 32). En este sentido, no es atributo propio de la política social mejorar las condiciones de vida, tampoco se puede afirmar lo contrario: que sea un atributo empeorarlas.

Siguiendo a Nora Britos: *“estas políticas permiten reconocer las orientaciones normativas compartidas en una sociedad, en la medida en que suponen y a la vez definen criterios de igualdad, inclusión y justicia distributiva”* (BRITOS, 2006, p. 85). De este modo exponen qué niveles de desigualdad o injusticias son tolerables (y hasta deseables) para una sociedad concreta. Distintos paradigmas definen estos criterios y, de acuerdo a cual se adopte, orientan las políticas sociales de modos diferentes. *“Es el saldo de la lucha social y política la que define los contenidos y alcances de la desigualdad resultante”* (DANANI, 2008, p. 36).

Avanzando en una caracterización más particular de lo que define a la política social y de cómo opera concretamente en la producción de sociedad, Danani plantea que se refiere a: *“aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso”* (DANANI, 2004, p. 11).

Esta definición implica realizar algunas precisiones, por un lado destacar que las condiciones de vida y de reproducción de la vida en las sociedades de clases son diferenciales para los distintos grupos sociales. Por otro lado, Danani diferencia la política social de la política laboral en función de dos



criterios relevantes: la acción directa/indirecta sobre la forma mercancía de la fuerza de trabajo y el momento de distribución primario/secundario del ingreso.

La política social en tanto se piense como asunto de derechos tiene un componente desmercantilizador. En este sentido, Danani (2009) profundiza sobre los tipos de desmercantilización de las necesidades y de las personas. Mientras la primera actúa sobre el mercado de bienes y servicios, es decir mediante la provisión pública de bienes y servicios, la segunda lo hace sobre el mercado de trabajo, por ejemplo mediante la garantía de prestaciones monetarias sin directa y puntual contraprestación de trabajo.

En síntesis, las políticas sociales configuran sociedades ya que expresan principios normativos al definir criterios de igualdad, solidaridad y justicia, estos principios no están dados a priori sino que son producto de un campo de disputa en el que se manifiestan las orientaciones políticas de los distintos actores y las tensiones entre las exigencias sociales y las del capital. De este modo, la implementación de una determinada política social va a expresar el sentido dominante y va a configurar un determinado orden social y político.

2. El debate por la solidaridad, la justicia social y la igualdad

Como expusimos anteriormente la política social hace sociedades de acuerdo a los principios que la orienten. Estos principios son establecidos en un campo de disputa sobre los distintos sentidos y paradigmas que los definen. De este modo podemos encontrar distintas políticas sociales que expresan diferentes modos de concebir la solidaridad, la justicia y la igualdad.

Jacques Donzelot (2007), en su ensayo *La invención de lo social*, realiza un recorrido por la construcción del concepto de solidaridad en la consolidación de la República. De acuerdo al autor, bajo el signo de la solidaridad se desarrolló desde fines del S XIX todo un movimiento legislativo que echó las bases del derecho social, el cual se presentó como la aplicación práctica de la solidaridad.

En este marco, surgió la técnica aseguradora como la capaz de realizar esa solidaridad que modifica las relaciones entre el capital y el trabajo sin forzar la lógica histórica que las arrastraba. Los problemas sociales eran abordados como hechos que exigían reparación, y no como el fruto de injusticias que reclamaban la refundación global de la sociedad. La introducción de los derechos sociales a fines del SXIX permitía así cambiar una reivindicación general de justicia social por una protección local de la colectividad hacia aquellos de sus miembros que corrían un riesgo particular.

Este planteo nos introduce a otros de los principios que se definen en una política social: la justicia social y la igualdad. Dubet (2011) plantea dos concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades. La primera de estas concepciones busca reducir las



desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las distintas posiciones sociales que ocupan los individuos. *“La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras”* (DUBET, 2011, pág. 11). La segunda concepción consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. En este caso las inequidades son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos. De este modo mientras en una la meta es mejorar la posición, en la otra el objetivo es incrementar las oportunidades de salir de ella.

En materia de políticas sociales dar preferencia a una y otra no es indistinto. Dubet plantea que si bien se han desarrollado políticas sociales de transferencias de ingresos orientadas a reducir las desigualdades en las posiciones, estas no han logrado ser igualitarias sino que han mantenido las inequidades. La justicia social entendida como igualdad de posiciones se ha desarrollado en dos direcciones, por un lado en la búsqueda de reducir las distancias entre las posiciones y, por otro, de fijarlas o asegurarlas mediante una serie de derechos sociales. *“Desde este punto de vista este modelo de justicia social no es igualitarista y acaso sea profundamente conservador”* (DUBET, 2011; p. 26).

La introducción de la dimensión de lo político en la justicia nos permitirá esclarecer cómo se configuran las posibilidades y límites de la solidaridad y la igualdad. Para Nancy Fraser (2008) la justicia requiere de acuerdos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social. De este modo existirían dos especies distintas de injusticia: las personas pueden verse impedidas a participar por las estructuras económicas que les niegan los recursos que necesitan para interaccionar con los demás como pares, así sufren una injusticia distributiva que corresponde a la dimensión económica de la justicia; o pueden verse impedidas por jerarquías institucionalizadas del valor cultural que les niegan la posición adecuada, desigualdad de estatus o un reconocimiento fallido, que corresponde a su dimensión cultural. La tercera dimensión de la justicia es lo político, que *“suministra el escenario en donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento”* (FRASER, 2008, pág.41). La dimensión política de la justicia especifica el alcance de las otras dos dimensiones: nos dice quién está incluido en y quién excluido del círculo de los que tienen derecho a una justa distribución y al reconocimiento mutuo; en síntesis nos dice no solo quien puede reivindicar redistribución y reconocimiento, sino también cómo han de plantearse y arbitrarse esas reivindicaciones.



Retomando, es el saldo de la lucha social y política lo que determina los alcances y sentidos de los principios de solidaridad y justicia social, y por lo tanto los alcances de la igualdad/desigualdad, que guiarán las políticas sociales.

3. Regímenes de política social y estratificación

Así cada modelo de política social define criterios de igualdad, solidaridad y justicia. El aspecto redistributivo, que atraviesa todos los criterios antedichos, va a generar distintos modos de estratificación social. En definitiva como señala Esping-Andersen: *“se supone que la política social aborda los problemas de la estratificación pero también los produce”* (ESPING-ANDERSEN, 1993, p.20).

Esping-Andersen realiza una clasificación de los tipos de Estados de Bienestar de acuerdo a la conjugación particular que asume en cada uno de ellos la tríada Estado-mercado-familia en la garantía de la protección social, el tipo de estratificación social que produce y el impacto desmercantilizador. De este modo diferencia los modelos:

- 1) Liberal- residual: predomina la asistencia social a los que comprueban no tener medios. Limita los efectos de desmercantilización (tanto de las necesidades como de las personas) y por lo tanto los alcances de los derechos. Construye un orden de estratificación dual que es mezcla de relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social y de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado.
- 2) Conservador- Corporativista: prima la conservación de las diferencias de status, por lo que los derechos están vinculados a la clase y el status laboral, lo cual genera poco impacto redistributivo. En general presentan grados variables del nivel desmercantilizador de las necesidades, ya que muchos sistemas otorgan beneficios altos (en especial para ciertos grupos sociales), pero bajo nivel desmercantilizador de las personas, porque los beneficios están ligados a la posición en el mercado de trabajo.
- 3) Socialdemócrata- universalista: suelen presentar un extendido principio de universalismo, así como amplia desmercantilización de los derechos sociales (o, al menos, lo más extendido de lo que registran las distintas experiencias). Suelen promover la mayor igualdad “realmente existente”, todos los estratos están incluidos en un sistema de seguro universal, si bien los subsidios se gradúan de acuerdo con los ingresos habituales. Los enormes costos de un sistema de bienestar solidario, universalista y desmercantilizador implica minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos por salarios, esto se logra con más gente trabajando y el



menor número posible de personas viviendo de transferencias sociales. En virtud de esta combinación, en estos estados la protección social acompaña políticas laborales tendientes al pleno empleo.

Cada uno de estos modelos establece sistemas de estratificación social. La asistencia a pobres fue diseñada con propósitos de estratificación, al igual que en la tradición corporativa grandes provisiones de bienestar para funcionarios. En cambio la organización de la política social según el régimen universalista implica que todos los ciudadanos estén dotados de derechos similares, con independencia de su clase o de su posición en el mercado, así como una concepción de solidaridad amplia que sirve como base: *“Si el principio teórico de solidaridad que le es propio resulta cumplido adecuadamente, la seguridad social puede convertirse en un medio eficiente para lograr una mejor distribución del ingreso, gravando al pudiente para ayudar al necesitado”* (MESA-LAGO, 1977, p. 14).

Carmelo Mesa- Lago (1977), en su estudio sobre los modelos de seguridad social en América Latina, se propone analizar las principales fuerzas que determinan el comienzo de la seguridad social y su evolución, como también sus resultados en términos de la distribución de sus servicios. Recorre distintas explicaciones del origen de la seguridad social, por un lado como la consecuencia del poder que los grupos de presión tienen para obtener concesiones del Estado, por otro como un instrumento estatal para neutralizar y cooptar a tales grupos, evitar los conflictos agudos y conservar el statu quo y la estabilidad política. El autor plantea que en lugar de ser mutuamente excluyentes este segundo grupo de explicaciones es complementario del primero, pero le otorga mayor capacidad explicativa del origen y evolución a los grupos de presión.

En este sentido afirma en su estudio que una diversidad de grupos de presión con poderes diferentes constituyen el factor predominante del comienzo histórico en América Latina de un sistema de seguridad social estratificado, y de que tal sistema genere desigualdades notables en la distribución de los servicios: *“la estratificación y la desigualdad de la seguridad social se hallan sólidamente entrelazadas y se resisten a un cambio radical”* (MESA-LAGO, 1977, p 51).

4) Constitución del sistema previsional de Córdoba

Las provincias, mediante su Constitución, están facultadas para otorgar beneficios de la seguridad social para los trabajadores provinciales, municipales, y en algunos casos empresas del estado. Tal como sucede para todos los empleados públicos de cualquier ámbito, es el Estado el que legisla sobre las prestaciones, contribuye en su rol de empleador y tiene a cargo administrar los recursos.



La ley previsional 2.301 fue sancionada el 26 de noviembre de 1913 durante el gobierno de Ramón J. Cárcano. De este modo, la caja de jubilaciones inició sus actividades el 8 de mayo de 1914, y ese año sumó 63 afiliados gracias a los aportes que comienzan a hacer los activos más una contribución menor del estado.

En ese entonces existían tres tipos de beneficios: ordinario, cuyos requisitos eran 50 años de edad y 30 de servicios; extraordinario, se accedía con un mínimo de 15 años de servicios y ser declarado imposibilitado; y “privilegio”, al cual se accedía con 45 años de edad y 25 de antigüedad, régimen especial en principio pensado sólo para maestros y policía de calle, ambas ocupaciones que demandan una exigencia superior y por lo tanto implican un desgaste anticipado de la persona. Una situación curiosa, que derivó en un problema que se hizo rápidamente evidente en su gravedad, fue que los legisladores ampliaron el beneficio de privilegio para las tres cuartas parte de los funcionarios y empleados públicos. De este modo, la excepción se hizo regla y así lo consigna la memoria de 2014 al plantear que *“hay que preguntarse los motivos que ha tenido el legislador para declarar privilegiados servicios que siempre se han considerado como de los más cómodos dentro de la administración”* (La Caja 100 años; 2013, pág. 51).

A poco de iniciar su vida institucional se enciende un llamado de alarma: *“La institución se aproxima con rapidez al momento de suspensión de pagos’. Con esta advertencia, breve y lapidaria, la propia Caja de jubilaciones cierra un minucioso análisis de su sustentabilidad allá por el año 1920”* (La Caja 100 años; 2013, pág. 47). Siguiendo el propio recorrido que hace la institución de su historia reconoce como fallas de origen que tres de cada cuatro empleados estaban en un régimen especial, la insuficiencia de los aportes y la liberalidad con que se concedieron jubilaciones extraordinarias por invalidez. A esto se suma la obligación de pagar jubilaciones concedidas antes de la ley, jubilar personas que nunca aportaron y la excepción realizada a magistrados¹.

En 1933 se incorporaron al sistema las pensiones mediante ley 3.589. La Caja contaba para ese entonces con 311 jubilaciones ordinarias y 260 extraordinarias. También se redujo la exigencia de años de aportes con lo cual esta nueva ley comenzó con déficit desde su implementación. Además se fijó un tope máximo de haberes (mil pesos) en función de beneficiar a los magistrados del poder judicial, prevaleciendo una visión sectorial. Desde las autoridades de la caja se propuso un tope de 850 pesos (menor al establecido finalmente), el cual aseguraba un nivel de vida adecuado, ya que según los argumentos presentados alcanzaba para el bienestar de una familia de diez integrantes con tres

¹ Debido al principio de intangibilidad de los salarios de magistrados, los legisladores establecieron que la adhesión al régimen jubilatorio no sería obligatoria para los jueces, de este modo podrían optar por hacer los aportes. Esto provocó que adhirieran al sistema los magistrados próximos a jubilarse y que el sostén de sus haberes recayera sobre otros sectores.



personas de servicio. En cuanto al financiamiento la ley estableció que el gobierno de la provincia se comprometía a cubrir el déficit de la institución.

Llegada la primera mitad del siglo la movilidad jubilatoria se comenzó a incluir en los regímenes previsionales. En Córdoba con la ley 4.165 de 1949, que creó el Instituto de Previsión Social de la provincia (a imagen y semejanza del fundado por Perón a nivel nacional en 1944), se consagró el primer sistema de movilidad del régimen previsional.

Durante la presidencia de Arturo Frondizi, en 1959, se sancionó la ley provincial 4.687. El artículo 10 estipulaba que los haberes móviles de las jubilaciones ordinarias sería equivalentes al 82 % de la remuneración mensual correspondiente al cargo, oficio o función que desempeñara el afiliado a la fecha de cesar los servicios; este cálculo debía aplicarse hasta un monto determinado, para los sueldos más altos se estableció una escala tarifada en función de rangos o topes. Con la norma las jubilaciones y pensiones tuvieron una suba significativa del 107,5 % en promedio, lo que en lugar de proveer una solución acentuó la inestabilidad financiera.

Otra desestabilización económica se produjo en 1969, cuando se provincializó la empresa de energía y sus trabajadores se incorporaron a la caja de jubilaciones (antes dependían de la caja nacional para el personal de servicios públicos). La caja se hizo cargo y jubiló a muchos que habían aportado a su ex caja sin ningún tipo de recupero. Años después en 1973 ingresaron los trabajadores municipales mediante ley 5.575.

El principio del 82 % móvil quedó entre paréntesis en 1971 cuando se derogó ese mecanismo. El nuevo haber se calcularía, siguiendo las normativas nacionales, en el equivalente al 70 % del promedio de las remuneraciones actualizadas correspondientes a los tres años más favorables al beneficiario, dentro de los últimos diez años anteriores al cese, más 1% por cada año excedente de servicio a lo requerido. Se aumentó los aportes al 12,5 del trabajador y 13,5 del empleador. Y se establecieron cinco tipos de prestaciones: jubilación ordinaria, por edad avanzada, por invalidez, personal policial y pensiones.

En 1975 ley 5.846 volvió al 82 % móvil y consolidó los regímenes especiales para policía, magistrados del poder judicial, docentes y titulares de cargos electivos y de ministros. Se incorporó también el conviviente con derecho a pensión.

Durante la dictadura militar de 1976 dos decretos ley otorgaron exultantes privilegios a funcionarios y magistrados. El decreto ley 6.531 de 1981 le asigna al poder judicial un monto inicial de jubilación igual a la retribución total asignada a su cargo, con 25 años de servicio. En 1982 el decreto ley 6.743 permitió a gobernador y vice recibir el beneficio jubilatorio sin acreditar tiempo mínimo en el ejercicio



de esos cargos. De hecho el interventor en la Provincia de Córdoba, Pellanda, se acogió a la ley que él mismo dictó y *“se jubiló a los 54 años, cinco meses y cinco días de edad tomando como base el sueldo de gobernador, cargo que había desempeñado por tan solo un año y diez días”* (La Caja 100 años; 2013, pág. 161). Durante este periodo también se derogó la pensión para conviviente y se redujo a viudo/a incapacitado para el trabajo. Ambos decretos fueron derogados en 1984 por ley 7.142, que restituye la pensión a convivientes.

Las leyes de la recuperación democrática

El deterioro del sistema previsional nacional será el justificativo, a principios de la década de los '90, para impulsar una reforma estructural, la cual formó parte de otra serie de reformas del Estado que se direccionaron hacia la profundización de las políticas neoliberales de desregulación económica y ampliación del mercado privado en la provisión de servicios públicos. A la insuficiencia y déficit en el ámbito laboral (desempleo, flexibilización, trabajo no registrado), se sumaron los ajustes del gasto público y la consecuente privatización en la salud, la educación y la seguridad social.

En Córdoba, se consolidó el sistema previsional que continúa vigente, aunque con numerosas modificaciones. En 1990, durante el gobierno del radical César Angeloz, se sancionó la ley 8.024. Hubo una ardua discusión porque el proyecto oficial contemplaba según la oposición un régimen de privilegios: el cálculo del haber inicial se determinaría por el cargo de mayor jerarquía escalafonaria que hubiera ocupado el beneficiario en cualquier etapa de su vida laboral, durante dos años consecutivos o cinco alternados, aunque no fuera el cargo de la fecha de cese.

Peronistas y radicales coincidieron en la interpretación de que así como beneficiaba a los cargos de más alta jerarquía también lo hacía con los tramos más bajos del escalafón. Por otra parte los sectores liberales representados en la Unión del Centro Democrático (UCEDE) ya comenzaron a plantear la opción de la capitalización privada como alternativa al sistema.

Finalmente la ley 8.024 se aprobó con los siguientes puntos principales:

- Estipuló 14,5 % de aporte personal y 20 % de contribuciones del estado, totalizando 34,5 %
- Conservó el requisito de edad vigente (58 años para hombres y 55 para mujeres), pero estipuló 25 años de aportes mínimos (5 menos que la ley 5.846)
- Creó la jubilación ordinaria reducida, que permitió retirarse tres años antes de cumplir la edad requerida. Este beneficio podría transformarse en jubilación ordinaria si el beneficiario continuaba pagando aportes
- Creó la jubilación extraordinaria para el ballet oficial y personal de vuelo de aeronáutica



- La jubilación por invalidez se otorgaría a quien quedara incapacitado totalmente para el trabajo
- Reconoció el derecho a pensión para el viudo incapacitado o mayor de 58 años
- Incorporó el subsidio por indigencia para personas que: aportaron en alguna época durante 5 años a la caja, tuvieran más de 70 años y se encontrasen en estado de necesidad extrema
- Consideró a la movilidad como derecho básico, con lo cual se estableció que impactaría en los haberes a los 30 días de la variación salarial de los activos
- Estableció un tope mínimo de haberes que equipara la pensión a la jubilación y un tope máximo del 82 % del sueldo asignado al gobernador
- Benefició a funcionarios: los afiliados que hayan ejercido cargo electivo del poder ejecutivo, legislativo, vocales del Tribunal Superior, ministros y secretarios de estado, que acrediten haber desempeñado el cargo 2 años consecutivos o 5 alternados y cumplieran los requisitos de edad y 10 años de aportes del régimen general podrán solicitar que en el cálculo del haber se tome la remuneración actualizada de dicho cargo

En 1992 se aprobó la ley 8.253 que avaló el convenio de transferencia de los docentes nacionales al ámbito provincial, provocando otra importante erogación en las finanzas de la caja.

De este modo, tanto a nivel provincial como a nivel nacional la seguridad social profundizó su crisis estructural. Por este motivo, en 1991 comenzó la detracción de impuestos coparticipables a las provincias para financiar el sistema previsional nacional. En primer lugar, parte del IVA fue derivado para los fondos nacionales mediante ley 23.966. Luego, en 1992 se firmó el Pacto Federal, por el cual las provincias cedieron un 15 % de la masa coparticipable por ley 24.130 y 26.078. Ese mismo año por decreto 879/92 se destinó también un 20 % de lo recaudado por impuesto a las ganancias. Estos tres traslados de impuestos coparticipables al régimen nacional son las fuentes más importantes de financiamiento luego de aportes y contribuciones.

Entre 1994-1996 se dio el proceso de transferencia de cajas provinciales a la nación, diez provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron sus cajas. El Gobernador Angeloz ratificó: *“No se va a entregar a los jubilados de la Provincia al sistema previsional para que Cavallo les pague 150 pesos por mes”* (La Voz del Interior, 30/01/1995).

La sustentabilidad de la caja de Córdoba empeoraba cada vez más, entre las causas estructurales estaba la caída de la relación activo/pasivo, un bajo promedio de edad de retiro (59 años), regímenes especiales en que no existía una edad mínima de retiro, nichos de privilegio y el mecanismo de reciprocidad existente. Para el año 1994 la Provincia destinó de sus ingresos corrientes para financiar el déficit un 4,19 %, siendo que un 67 % del déficit lo componían sólo dos sectores que representan un



7 % del total de beneficiarios: empleados de EPEC (46,8 % del déficit y 6% de afiliados) y Poder Judicial (20 % del déficit y 1 % de afiliados).

Ante esta grave situación, en 1995 el gobernador Ramón Mestre impulsó la ley 8.427 de emergencia económica, financiera y previsional, cuyos puntos importantes fueron:

- Estableció que la clase pasiva cobraría hasta 300 pesos en moneda y el resto en bonos Cecor
- Elevó en cuatro años la edad de retiro
- Fijó tope a las jubilaciones
- Aumentó los aportes de los activos y las contribuciones patronales de las empresas del estado (EPEC y Banco de Córdoba)
- Estableció un aporte de los pasivos (como porcentaje del haber) durante el periodo que dure la emergencia

A su vez dictó el decreto 1777/95 que redujo las jubilaciones al establecer que el 82 % debía calcularse sobre el sueldo neto y no sobre el bruto, en la práctica la reducción osciló el 18 %.

Estas modificaciones a las reglas de juego generaron miles de juicios que en una primera instancia fueron rechazados por el Tribunal Superior de Córdoba, quien avaló la validez del decreto destacando la disfunción del sistema previsional que por ejemplo pagaba a sus magistrados jubilados beneficios mayores al salario de los jueces en actividad. Entre otros puntos destacados, el fallo *“puntualizó que los principios constitucionales de proporcionalidad, movilidad e irreductibilidad se hallan limitados razonablemente por el de solidaridad”* (SAPINO LERDA, pág. 72) y que *“la Constitución no asegura a los jubilados un haber previsional mayor, ni igual al del personal en actividad, sino, por el contrario, sólo una proporción”* (SAPINO LERDA, pág. 72). Los reclamos no se detuvieron y llegaron a la Corte Suprema de Justicia, la cual declaró la inconstitucionalidad del decreto recién en 2007.

La asimetría en el financiamiento entre las provincias que transfirieron las cajas y las que no lo hicieron generó inconvenientes, por esto en 1999 el Gobernador De la Sota firmó un acuerdo llamado “Compromiso federal por el crecimiento y disciplina fiscal” ratificado por ley 25.235.

Mediante este acuerdo el gobierno nacional se comprometió a financiar los déficits globales de las cajas provinciales no transferidas con la condición que armonizaran sus normas previsionales a las reglas del sistema nacional, Art. 12: *“las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias (...) quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos de edad y años de aportes para acceder al*



beneficio futuro”. Surgió así el principio de armonización, que persigue lograr un sistema más equitativo y justo al unificar las condiciones de acceso y beneficios.

A partir de esto en 2002 se modificaron las edades de retiro para armonizar con el nivel nacional (5 años más para las mujeres y 7 años para los varones). Y como parte de este cambio, ya que habría una franja de trabajadores afectados por el aumento de la edad jubilatoria, se estableció el retiro anticipado, lo que implicó una transferencia importante de trabajadores activos a la pasividad, entre 2002 y 2005 hubo un 25 % más de beneficiarios. Desde la Caja (Informe Anual 2011) se argumenta que implicó una desmejora transitoria en los indicadores de sustentabilidad, ya que esta medida fue neutralizada en el mediano plazo por el aumento de la edad jubilatoria, pero no se puede negar que en ese momento modificó la relación activo/pasivo negativamente.

5) Nación- Provincia: avances hacia mayor igualdad y el debate por la armonización, 2003-2016

En este periodo se recrudece la disputa de Córdoba con la Nación, por esto es interesante desarrollar las características que adoptó el sistema nacional y provincial durante el periodo.

A partir de las consecuencias de las políticas implementadas por el neoliberalismo, Danani (2004) plantea que la tarea posterior debía ser la desasistencialización, elevar políticamente los pisos, menos focalización y más nuevas formas de pensar la solidaridad y la igualdad. De este modo se dieron tres intervenciones centrales en el sistema previsional nacional.

La primera fue el Programa de Inclusión Previsional (2005) que intentó revertir la desprotección en seguridad social que produjo el alto desempleo y trabajo no registrado de los '90. Contenía dos medidas: teniendo la edad jubilatoria pero faltando años de aportes se podía ingresar a una moratoria que sería descontada del haber previsional; la segunda medida era para quienes tenían cinco años menos que lo requerido (es decir 60 años los hombres y 55 las mujeres) pero contaban con los 30 años de aportes y al año 2004 estaban desocupados, si cumplían estos requisitos podían acceder a una jubilación anticipada. En 2014 la ley 26.970 estableció una nueva moratoria que permitió, hasta septiembre de 2016, el acceso a 500.000 nuevos jubilados. De este modo el sistema previsional si bien sostuvo la condición contributiva como mecanismo de acceso al sistema facilitó sus condiciones de cumplimiento y, debido a esto, alivió la mera reproducción del estatus del mercado laboral.

En segundo lugar, en 2008 la ley 26.425 absorbió el régimen de capitalización, lo cual implicó que rija como único sistema integrado el reparto volviendo a los preceptos centralistas y solidarios de la seguridad social. Este fue uno de los cambios más significativos en la disputa político-cultural con la



concepción privatizadora de los '90. De este modo los activos de las AFJP pasaron a ser administrados por el Estado mediante la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Por último también en 2008, se aprobó la Ley de Movilidad Jubilatoria. Si bien la jubilación mínima había tenido aumentos todos los años era necesario fijar por ley la regulación de los mismos para que no fueran discrecionales. La Ley 26.417 establece dos aumentos anuales, marzo y septiembre, y para el cálculo se toman dos variables: el índice del aumento general de salarios del último semestre publicado por el INDEC y el aumento de la recaudación tributaria per cápita de ANSES.

Las transformaciones en el sistema previsional ligadas a garantizar protección social mediante sistemas no contributivos produjeron un impacto positivo en el bienestar de los adultos mayores en general. Esto promovió el debate sobre los criterios de universalidad, solidaridad, igualdad y redistribución en el desarrollo de una política de seguridad social.

La Caja: entre la armonización y la discriminación

A partir de 2003 se verifica un creciente déficit debido a las medidas implementadas de jubilación anticipada, de \$ 79 millones en 2002 pasa a \$ 255 millones en 2003. Los sectores Docentes, Administración central y Municipalidad de Córdoba que hasta ese año registraban un resultado financiero positivo pasan a ser deficitarios, sumándose a los que tradicionalmente lo venían siendo: Epec, Bancarios, Régimen policial y funcionarios del Poder Judicial.

La provincia, a través de recursos del tesoro, cubría el déficit de la Caja, sin embargo a partir de la firma del primer convenio de armonización fue la Nación quien garantizó el financiamiento de la mayor parte del déficit. Durante 2000-2007 el gobierno nacional giró a la provincia \$ 2.647 millones, equivalente al 95 % del déficit acumulado en esos años. Pero desde ese último año suspendió el envío de fondos por el incumplimiento de la armonización prevista en los convenios 246/00 y 83/02.

A la golpeada situación financiera que arrastraba la Caja (prácticamente desde sus inicios pero agudizada a comienzos del nuevo siglo) se sumó en 2007 el fallo de la Corte de inconstitucionalidad del decreto 1.777/95 de la gestión Mestre. La Corte giró el expediente al Tribunal Superior de Justicia de Córdoba para que se expidiera, quien finalmente ordenó pagar las deudas acumuladas por juicios y el gobernador De la Sota debió restituir el 82 % móvil.

A poco de asumir en 2008, el nuevo gobernador Juan Schiaretti decidió declarar la emergencia previsional mediante Ley 9.504, cuyo texto contenía algunos cambios estructurales y otras medidas de emergencia provisorias cuyo impacto tenía fecha de vencimiento en el año 2012. Mediante la reforma



se buscó “*devolverle viabilidad al sistema dentro de un marco de equidad y solidaridad que justifica su existencia*” (CJPyRC, Informe Anual 2008, pág. 4).

A su vez se inició un proceso de agilización en la gestión administrativa, informatización de los procesos, modernización de los sistemas y la infraestructura, todas medidas que también apuntaron a optimizar la utilización de los recursos e impactar favorablemente en las finanzas de la institución. También comenzó la elaboración y difusión pública de indicadores estadísticos y de información sobre el funcionamiento del sistema previsional, lo cuales tenían como objetivo “*fortalecer los mecanismos de control por parte de la sociedad y promover debates serios y fundados sobre las políticas previsionales*” (CJPyRC, Informe Anual 2008, pág. 37).

En el primer semestre de 2008 ya se habían acumulado 400 millones de déficit y se estimaba 1.100 millones en el año. El presupuesto anual de la Caja era de \$3,5 millones, lo que representaba un tercio del presupuesto consolidado de la Provincia, y superaba el presupuesto de Enseñanza elemental, media y técnica; el de Salud; el de Seguridad; y duplicaba el de Justicia.

Los principales aspectos de la ley 9.504 fueron:

- Las deudas judiciales y los haberes jubilatorios más altos se pagarían parcialmente con títulos de consolidación (hasta el año 2012). Esta medida finalmente no tuvo impacto en el 92 % de los beneficiarios quienes cobraron sus haberes totalmente en efectivo. Del restante 8 % más de un cuarto no tuvo una afectación del haber superior al 10 % y poco más de 2000 beneficiarios tuvieron que cobrar más del 25 % de su haber con títulos. De este modo esta medida afectó a los haberes jubilatorios más altos. En 2012 se culminó con el pago de una porción de haberes con títulos de cancelación y el 100 % de los beneficiarios volvieron a cobrar sus haberes totalmente en efectivo
- Aumentó las contribuciones patronales en 2 puntos, como medida excepcional hasta el año 2012, quedaron excluidos municipios y comunas del interior ya que era el único sector del sistema con superávit
- Se modificó el cálculo del haber inicial, el cual se determinará tomando el promedio de las remuneraciones de los últimos 48 meses
- Restableció la movilidad en función de la movilidad de los salarios del sector (y no por cargo). Se eliminó la aceptación del cómputo de servicios ad-honorem y sin aportes
- Modificó la reciprocidad, para ser caja otorgante la mayor cantidad de años de aportes se debían registrar en la caja provincial
- Derogó la Jubilación Ordinaria Reducida y la Pensión por Indigencia



- Fijó un tope a los conceptos no remunerativos de los salarios para evitar esa porción salarial sin aportes y contribuciones (que luego era reclamada por los beneficiarios mediante vía judicial)

La agobiante situación llevó también a Schiaretti a buscar un nuevo acuerdo con la Nación, de lo que resultó la firma del convenio 90/08 con ANSES, ratificado por ley 9.562. Este tercer convenio suscrito estableció: *“PRIMERA: LA PROVINCIA se compromete a mantener el proceso de armonización de su normativa en materia de jubilaciones, pensiones y retiros. (...) Dicha armonización se realizará convergiendo a las leyes nacionales vigentes en materia de seguridad social, o de las disposiciones que en el futuro las sustituyan”*.

Este punto fue ratificado al año siguiente por el convenio 80/09 firmado por el Director Ejecutivo de ANSES, Diego Bossio, y Juan Schiaretti, avalado por ley provincial 9.721, el cual comprendió los periodos 2010-2011. La novedad de estos convenios es que se precisaron los alcances de la armonización haciéndola extensiva a la regla de cálculo del haber inicial y de la movilidad de las prestaciones. Además especificaban que la Nación cubriría el déficit producto de la armonización, y que en caso de que la norma nacional se contradijera con legislaciones propias, la provincia podría optar por la aplicación de sus propias leyes pero el déficit resultante por esto era responsabilidad del gobierno local.

Las principales diferencias que se mantenían con el sistema nacional eran (y continúan siendo):

- **Determinación del haber inicial:** en ANSES se considera el promedio de remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones percibidas durante el periodo de 10 años inmediatamente anterior a la cesación de servicios. ANSES para actualizar las remuneraciones utiliza un índice construido a partir de la ley de movilidad. En la Caja el haber es el 82 % del promedio de los últimos 4 años de remuneraciones mensuales, actualizadas según índice de movilidad sectorial. En cuanto a la regla de cálculo ANSES toma un componente fijo (PBU) y un componente que se calcula como el 1,5 de la remuneración base por cada año de servicio con un límite de 35 años. En cambio en la Caja la regla de cálculo establece que para la jubilación ordinaria el haber inicial es el 82 % de la remuneración base con una bonificación de 1,5 % por cada año y medio de servicios excedentes hasta alcanzar un tope del 88 %.
- **Movilidad:** desde 2009 ANSES tiene dos aumentos por ley con un índice ya explicado anteriormente, este índice se aplica por igual a todos los beneficiarios. La Caja ajusta el haber en función de los aumentos salariales de los activos del sector correspondiente, por lo tanto los aumentos son diferenciales de acuerdo a lo que haya obtenido cada sector en actividad.



Mediante los acuerdos con Nación, la Caja recibió \$ 650 millones en 2008, \$ 777 millones en 2009, \$ 950 millones en 2010, y un remanente de los acordado para 2010 de \$ 110, 6 millones en enero de 2011. Pero para el periodo 2011 la Nación nuevamente dejó de enviar recursos para cubrir el déficit justificándose en el incumplimiento de las pautas de armonización por parte de Córdoba en los puntos detallados que hacen la diferencia sustancial entre uno y otro régimen. Ante esto, el gobernador De la Sota presentó un recurso ante la Corte Suprema exigiendo \$ 1.100 millones de deuda.

En 2012, ante la falta de respuesta del Gobierno Nacional y vencidos los plazos de las medidas de emergencia dispuestas por ley de 2008, el Gobernador llevó a la legislatura la ley 10.078 que creó el Programa de Fortalecimiento del Sistema Previsional de Córdoba, cuyos puntos principales fueron:

- Creó un complemento solidario a favor de los beneficiarios de menores ingresos que reciban como único ingreso el beneficio previsional (garantizando un piso de 2.500 pesos)
- Se difirió por 180 días el impacto de la movilidad salarial en los haberes
- Autorizó a otorgar subas salariales reduciendo los aportes personales y compensando con un aumento proporcional en las contribuciones patronales
- Permitió la cobertura del déficit a través de impuestos generales: para el régimen de seguridad que debido a las edades tempranas de retiro es estructuralmente deficitario, esto garantizó que no se usen aporte de los otros sectores para cubrir este sector

Minutos antes se aprobó también la ley 10.077 por la que Córdoba pedía salir del pacto fiscal de 1992, mediante el cual había cedido el 15 % de coparticipación para financiar el sistema previsional nacional. En julio de 2013 se oficializó este pedido en la Corte Suprema exigiendo la devolución de los fondos coparticipables desde 2012.

Desde este momento se recrudece la disputa política con el gobierno nacional y desde la Caja se comienza a instalar “*la discriminación*” de la Nación hacia la Provincia. Los argumentos que utiliza la Caja para fundamentar esta *discriminación* se basan en que mientras todas las provincias aportan recursos al financiamiento del sistema nacional las más beneficiadas son las que transfirieron sus cajas y no deben costear con recursos propios el déficit del sistema.

Otro argumento es que la derivación de impuestos fue legitimada como un esfuerzo solidario para mejorar la situación de los jubilados y pensionados en un primer momento por la crisis del sistema y luego por el bache de ingresos que generó la creación de las AFJP. Pero al eliminarse las AFJP y recuperar esos fondos ya no habría sustento para continuar la detracción y por otro lado porque en la práctica más de la mitad de los recursos tributarios derivados a la ANSES no se usan para cumplir ese objetivo previsional. “*En la medida que los recursos tributarios que se derivan a ANSES no sean*



usados con fines previsionales, se degrada el federalismo” (CJPyRC, Informe Anual 2013, pág. 43). Con esto refiere a que de no haberse recargado el organismo nacional con lo que llaman “*erogaciones de carácter asistencial*” (especialmente las jubilaciones por moratoria y la asignación universal por hijo), los aportes y contribuciones realizados alcanzaría para el financiamiento de todas las jubilaciones y pensiones, e incluso disponer de excedentes que permitan reforzar las reservas sin necesidad de recurrir a aportes de las provincias.

Además especifican que con los recursos tributarios que otorga la provincia al financiamiento de ANSES alcanza para cubrir los beneficios de jubilados y pensionados nacionales en Córdoba (deduciendo los aportes y contribuciones que realizan) y el déficit de la caja. De este modo Córdoba aportaría más al sistema nacional de lo que recibe. Por otro lado justifican que el déficit del sistema previsional cordobés sería el mismo en caso de armonizar completamente con el sistema nacional, ya que se reducen los montos de aportes y contribuciones. Con lo cual para ANSES sería lo mismo cubrir el déficit de la caja armonizada o sin hacerlo. “*La conclusión más importante es que mantener la actual situación implica una gravosa discriminación*” (CJPyRC, Informe Anual 2013, pág. 46).

En noviembre de 2015, la Corte Suprema de la Nación se pronunció en la causa “Córdoba, provincia c/Estado Nacional y otro (Expte. 786/2013)” haciendo lugar al pedido de la provincia y ordenó al gobierno nacional el cese de la detracción del 15 % de la masa de impuestos coparticipables. La Corte declaró inválido el art. 76 de la ley 26.078 (de 2006) que dispuso la prórroga de la detracción, por lo tanto ordenó al gobierno nacional que devuelva las sumas retenidas desde enero de 2006. Como la resolución que benefició a Córdoba es una cautelar rige a futuro, con lo cual está pendiente para esta provincia el pago retroactivo.

El gobernador De la Sota estableció que el 15 % recuperado se destine en parte a cubrir el déficit de la caja y el resto a cancelar deuda de la caja contraída con el tesoro de la provincia.

A partir de esta buena noticia para las finanzas de Córdoba, el gobernador Juan Schiaretti, a días de asumir un nuevo mandato en diciembre de 2015, tomó las siguientes medidas:

- Elevó por decreto 2.039 el piso jubilatorio, garantizando con el complemento previsional solidario que los jubilados o pensionados que no tengan ningún otro ingreso tengan un haber mínimo de \$ 7.500. Esto implicó una mejora del 87,5 % en el haber, el 63 % de los beneficiarios impactados por la medida reside en el interior provincial.
- Impulsó la ley 10.033, la cual por un lado derogó la ley 10.078 y vuelve a establecer la movilidad a los 30 días de realizado el aumento de salarios de activos, y por otro lado modificó el cálculo del haber. El nuevo método implica calcular el haber tomando como referencia el



salario activo de los últimos 48 meses, menos los aportes personales. Pero en lugar de la contribución del sistema provincial (18 % en la mayoría de los sectores), se aplicará la alícuota del 11 % del sistema nacional. Eso implica pagar el 82 % del 89 % del salario, lo que equivale al 73 % del sueldo activo bruto.

En 2016 la sintonía entre Gobierno Provincial y Nacional permitió lograr nuevamente el financiamiento de la Nación del déficit previsional cordobés. Mediante un acuerdo alcanzado por el Gobernador Schiaretti y el Presidente Mauricio Macri, la Nación reconoció el déficit de la entidad previsional durante 2016 estimado en 4.200 millones de pesos. Por otro lado, se resolvió el conflicto por el cual la Provincia acudió a la Corte y se reconoció una deuda de 1.400 millones. De este modo se culminó un proceso de disputa con la Nación por los fondos de la Caja que, según expresó Schiaretti para el portal de noticias de la radio LV3, fue *"un símbolo de la discriminación del Gobierno nacional anterior con Córdoba"*.

6) Los jubilados cordobeses

La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (CJPyRC) es una entidad descentralizada y autárquica. Actualmente depende del Ministerio de Finanzas. Durante el periodo 2008-2015, Osvaldo Giordano se desempeñó como Secretario de Previsión Social y a la vez Presidente de la Caja, cargo que desde diciembre de 2015 ocupa Mariela Camporro.

Lo que caracteriza el periodo iniciado a partir de 2008 es lograr establecer condiciones de sustentabilidad del sistema a largo plazo. En varios de los informes se expresa el espíritu que guía la gestión impulsada por Giordano: *"Se necesita que la racionalidad, la visión estratégica y el interés común primen sobre la improvisación, el oportunismo y los intereses personales y sectoriales"* (CJPyRC, Informe Anual 2011, pág. 144).

En función de las opciones de diseño de un sistema previsional que desarrollan distintos autores como Müller (2002), Solís Soberón y Villagomez (1999) y Bertranou y otros (2011) podríamos establecer como características del régimen de la Caja las siguientes:

- *Participación obligatoria*: los trabajadores de la provincia tienen una afiliación obligatoria al sistema.
- *Sector institucional público*: administrado por el Gobierno de la Provincia.
- *Seguro*: Prima más la lógica del seguro que de la redistribución, ya que el acceso al derecho está dado por la capacidad de contribución al sistema y se prioriza como objetivo el sostenimiento de los ingresos al pasar de la actividad a la pasividad y por lo tanto la suavización del consumo.



- *Reparto*: los desembolsos se pagan con los ingresos corrientes de contribuciones de los activos apelando a la solidaridad entre generaciones.
- *Beneficios definidos*: se especifica el monto del beneficio que se determina a partir de una fórmula que depende del salario de los últimos años de vida laboral, lo que garantiza los cocientes de sustitución.
- *Acceso a las prestaciones mediante sistema contributivo*: la principal fuente de financiamiento lo constituyen las contribuciones sobre la nómina salarial, siendo además una de las condiciones de acceso a las prestaciones el tiempo de contribución al sistema. A mayor tiempo y dimensión de contribuciones corresponde una prestación mayor.

En este sentido por las características que asume el diseño del sistema, podemos establecer que se trata de un régimen corporativo-conservador, que mantiene las diferencias de status mediante beneficios diferenciados y segmentados por sector. Este modelo implica un alto nivel de desmercantilización de las necesidades por las elevadas tasas de sustitución de los ingresos, pero un bajo nivel de desmercantilización de las personas porque el acceso está restringido en función de la capacidad contributiva y la participación en el mercado laboral, más específicamente en el sector público provincial. Lo que interesa es determinar el alcance y las modalidades que asumen las características de este sistema en el caso específico de la caja de jubilaciones provincial.

Los sectores que quedan constituidos dentro del sistema son: Administración pública y autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo; Magistrados y funcionarios del Poder Judicial; Policial; Docentes; Bancarios; EPEC; Municipalidad de Córdoba; Municipios y Comunas del Interior; otros sectores.

A partir de 2012, momento en que se recrudece la disputa con la Nación, en los informes se destina un espacio importante a comparar el sistema provincial con el nacional. En este sentido en cuanto a la protección de todos los jubilados de la provincia, la caja otorga un 14 % del total de beneficios, ANSES un 84 % y las cajas profesionales un 2 % (CJPYRC, Informe Anual 2015).

A pesar de tener un porcentaje menor de beneficios el sistema previsional de la provincia concentra casi el 40 % del gasto previsional total y ANSES el 60 %. En cuanto a la participación de cada sistema en el Producto Bruto Geográfico (PBG), representa un 8,1 % ANSES y un 5,4 % la Caja, en el año 2014. Ambos sistemas incrementan cada año su participación en el PBG, mientras en ANSES el aumento del gasto se justifica principalmente por la ampliación de la cobertura horizontal, en la Caja se funda en los aumentos de los haberes, en especial por el impacto a partir de 2008 de la vuelta al 82 % móvil.



De este modo, en ANSES entre 2005 y 2012 el total de beneficios creció un 84 % en Córdoba mientras que el haber medio subió un 43 %. Siguiendo los trabajos de Alejandro Calabria y Sergio Rottenschweiler (2015) sobre el impacto distributivo del sistema previsional argentino, y de Calabria, Gaiada y Rottenschweiler (2014) sobre impacto distributivo de la seguridad social en Argentina se destaca que debido a la moratoria los mayores incrementos en la tasa de cobertura previsional entre 2004 y 2010 se produjeron en los cinco deciles de más bajos ingresos. En tanto, en la Caja el haber creció un 63 % y la cantidad de beneficios sólo un 5 %. Por este motivo a pesar de cubrir un porcentaje menor de beneficiarios tiene una alta participación en el gasto público previsional.

En varios informes de la institución se menciona que esta situación, de concentrar un alto nivel de gasto para un porcentaje menor de beneficiarios, *“se trata de una particularidad que tiene muchos impactos relevantes en la distribución personal del ingreso dentro de la provincia”* (CJPyRC, Informe anual 2010, pág. 26). Esto se vincula a que el haber promedio del sistema previsional provincial es casi tres veces más alto que la remuneración promedio de los asalariados no registrados, un 30 % más alta que el salario medio privado formal e incluso más alto que la remuneración que perciben los empleados públicos activos. Si se compara con los jubilados nacionales, el sistema previsional provincial paga haberes casi tres veces más altos, para diciembre 2015 el haber promedio de la Caja era de \$16.200 mientras que en ANSES para los beneficiarios de Córdoba era de \$ 5.345.

Esta desigualdad en los haberes entre los adultos mayores ocasiona que *“así como se presentan situaciones en las que el haber previsional resulta insuficiente para sacar a los hogares que componen los adultos mayores de la pobreza, en otros la jubilación y pensión contribuyen a consolidar a los sectores mejor posicionados”* (CJPyRC, Informe anual 2013, pág. 20).

La armonización con el sistema nacional nunca terminó de cumplirse, ya que los puntos conflictivos son el cálculo del haber y la movilidad: el haber promedio que paga la Caja equivale en 2015 al 87 % del salario medio bruto pagado a los empleados del sector público de la provincia (en 2008 la tasa de sustitución fue de 100%). De este modo: *“Al jubilarse las personas mejoran considerablemente sus ingresos respecto al salario que percibieron en actividad y sobre el cual hicieron sus aportes previsionales”* (CJPyRC, Informe Anual 2012, pág. 18). Este aspecto fue objeto fundamental de las intervenciones del decreto de Ramón Mestre en 1995 y, recientemente, de la reforma de diciembre 2015 de Juan Schiaretti, ambas modificando el cálculo del haber. Mientras que en el sistema nacional la tasa de sustitución denota la progresividad en la distribución, una persona que durante su vida activa recibió un salario mínimo vital y móvil (SMVM) obtiene una tasa de sustitución del 83,3 %, la cual irá



disminuyendo a medida que aumenta los SMVM recibidos en actividad (10 SMVM tienen un tasa de reemplazo de 48,8%).

Además, existe una marcada diferencia en los haberes jubilatorios de acuerdo al sector: los haberes muy por encima de la media corresponden a funcionarios del Poder Judicial, Ejecutivo y Legislativo, empleados Municipales de Capital, Bancarios y EPEC. De este modo en la Caja Provincial (2015) el decil con haberes más bajo concentra un 3,6 % del gasto previsional total, mientras que el decil X concentra un 25,7 % del gasto. Si agrupamos los datos podemos decir que el 40 % de los beneficiarios de haberes más altos concentran el 63 % del gasto, y el 60 % de los beneficiarios, que cuentan con haberes más bajos que el haber promedio, reciben un 37 % del gasto.

Según los propios informes de ANSES, el sistema nacional en 2010 redujo a 3,42 la diferencia entre el promedio del haber del decil X sobre el decil I, en cambio esta diferencia para la Caja Provincial fue de 8,06 para el mismo año, y de 7,09 para diciembre de 2015. Si tomamos el Coeficiente de Gini, medida para calcular la desigualdad en la distribución, en el sistema nacional en 2004 era de 0,36 y en 2014 de 0,28, mientras que en la Caja se mantiene constante en 0,4.

En relación al déficit general del sistema *“las magnitudes de las cifras involucradas han convertido al sistema previsional en el principal factor de perturbación e incertidumbre sobre las finanzas públicas provinciales. Las consecuencias las termina sufriendo toda la sociedad, con servicios e inversiones estratégicas que se postergan”* (CJPyRC, Informe anual 2011, pág.144). El déficit general del sistema se redujo entre 2008-2016, esto se logró por un lado porque se fortalecieron los ingresos por aportes y contribuciones de ciertos sectores: Docentes, Municipalidad de Córdoba, Administración Pública, y Municipios del Interior (único sector que siempre tiene resultado superavitario); por otro por la medida de diferimiento de la movilidad que logró disminuir los egresos. Sin embargo el resultado negativo de algunos sectores se incrementó en el periodo: Bancarios, EPEC, Magistrados y Policía, siendo cubierto este déficit por el resto de sectores que mejoraron su situación.

Conclusiones

Esta ponencia intenta ser un aporte para que la discusión en torno al sistema previsional en Córdoba gire en torno a los modelos de política social y en este sentido a la construcción de sociedades. Tomando como eje para el debate cómo se definen en una sociedad, de acuerdo al sistema previsional que se adopte, los criterios de igualdad, solidaridad y justicia, y como se configuran los modos de estratificación social.



De este modo, en el último periodo, el sistema nacional logró mayor inclusión y aumento de la tasa de cobertura, recuperación del haber jubilatorio con dos aumentos anuales, creación del FGS y consolidación de las fuentes de financiamiento, lo que permitió un mayor nivel de desmercantilización de las personas, el reconocimiento de derechos sociales y la reducción de la desigualdad.

En tanto en el sistema previsional de Córdoba, como quedó expuesto, fueron numerosas las normativas legales que se sancionaron durante el siglo XX y comienzos del XXI. Las mismas implicaron en muchos casos avances y retrocesos sobre condiciones establecidas, eliminaciones y recuperaciones de beneficios, cambios en las fórmulas de cálculo o condiciones de acceso. Algunas modificaciones tuvieron como meta la conformación de un sistema sustentable, mientras otras sólo buscaron réditos políticos y privilegios para algunos sectores. En las últimas décadas además estuvieron condicionadas por el devenir del vínculo con el Gobierno Nacional y las posibilidades de financiamiento del déficit con fondos provenientes de la nación.

Esto configura un sistema cuyo objetivo principal es la mantención de los niveles de ingresos de la vida en actividad y la reproducción de posiciones de la estructura laboral. Esto produce amplias brechas entre los haberes de los distintos sectores incluidos en el sistema, y entre los beneficiarios de la Caja y el resto de jubilados cordobeses incluidos en el sistema nacional.

En este sentido el criterio de justicia que prima se basa en asegurar posiciones (más que en reducir las brechas entre ellas), en función de las condiciones de acceso a los beneficios y de sostener los niveles de ingresos al pasar a la pasividad. Incluso en el debate por los fondos de la nación se plantea “recibir lo que a Córdoba le corresponde en función de lo que aporta”, sin plantear un criterio redistributivo y solidario hacia provincias que generan menores recursos. De este modo las inequidades sociales que se consolidan en el sistema previsional son justas.

Por lo tanto la solidaridad no implica una redistribución progresiva de los recursos hacia los sectores de menores ingresos, así se establece una solidaridad desde el conjunto de la sociedad (mediante ingresos de ANSES o del Tesoro Provincial) y desde los sectores internos con resultado superavitario (que además son los sectores que tienen haberes por debajo del haber promedio del sistema) hacia los sectores con haberes más altos.

Sin dudas todas estas características crean un marco que configura las posibilidades y limitaciones de introducir modificaciones al sistema previsional para pensar otras formas de justicia social, igualdad y solidaridad.



BIBLIOGRAFÍA

- BERTRANOU, Fabián; CETRANGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos y CASANOVA, Luis (2011): Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. OIT/CEPAL, Buenos Aires.
- BRITOS, Nora (2006): “Transiciones híbridas. De un Estado de bienestar conservador a un Estado de bienestar residual-liberal”. En Nora Britos, *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- BRITOS, Nora (2003): “Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social”. En Nora Britos, Rubén Caro, y otros, *Teoría crítica de la ciudadanía. Notas para una política democrática*. Ediciones letras de Córdoba, Córdoba.
- DANANI, Claudia (2004): “Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En Danani (comp.) *Política Social y economía social. Debates fundamentales*. Altamira, Buenos Aires.
- DANANI, Claudia (2009): “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara M y Di Virgilio M (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (compiladoras) (2011): Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en Argentina 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DONZELOT, Jacques (2007): La invención de lo social. Ensayo sobre el ocaso de las pasiones políticas. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- DUBET, Francois (2011): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. SXXI editores, Buenos Aires.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): “La macrosociología comparativa de los Estados del Bienestar”. En Luis Moreno (comp) *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. CSIC, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Ediciones Alfons el Magnánim-IVEI, Valencia.
- FRASER, Nancy (2008): “Escalas de justicia: la balanza y el mapa. Una introducción” y “Reenmarcar la justicia en un mundo en globalización”. En *Escalas de Justicia*, Barcelona, trad. Antoni Martínez Riu. Herder.



- GRASSI, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- MALLOY, James (1986): “Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos”. En Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. Fondo de cultura económica, México.
- MESA-LAGO, Carmelo (1977): “Introducción teórico-metodológica al análisis de la seguridad social en América Latina” y “El papel de los grupos de presión y la medida de la desigualdad en la seguridad social. Recapitulación comparativa”. En Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*. Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires.
- MÜLLER, Katharina (2002): *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro – Oriental*. Buenos Aires, Ciepp- Miño y Dávila, capítulo 2.
- SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano (2005): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Luciano Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. UNGS, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- SOLIS SOBERON F. y VILLAGOMEZ A. (compiladores) 1999: *La seguridad social en México*. Centro de Investigación y docencia económicas, México
- TITMUSS, Richard (1981): “¿Qué es la Política Social?”. En *Política Social*, trad de Carlos Rocha Pujol. Edición José García-Duran, Barcelona.

Fuentes Documentales

- Calabria, Alejandro y Rottenschweiler, Sergio (2015): “Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: cobertura y financiamiento”, 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
- Calabria, Alejandro; Gaiada, Julio César y Rottenschweiler, Sergio (2014): “Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina”, XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).
- Cobertura del Sistema Integrado Previsional Argentino, publicación del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, 2011, www.anses.gov.ar
- Informe Anual 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 de la Caja de Jubilaciones de la provincia de Córdoba,
<http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/institucional/publicaciones.html>



- La Caja 100 Años (2013). Publicación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Córdoba.
- Ley 8094, 1990 y modificatorias, Provincia de Córdoba
- Ley 9562, convenio 90/08
- Ley 9721, convenio 80/09
- Ley 10033, diciembre de 2015, Provincia de Córdoba
- Sapino Lerda Cesar: “Cambios financieros y organizacionales del Sistema Previsional Cordobés. Periodo 2002-2009”. Tesis de Maestría. Instituto de investigación y formación en administración pública. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

Fuentes Hemerográficas

- La Voz del Interior 07/11/2011 “Cordobesismo previsional” por Juan Gabriel Flores
- La Voz del Interior 08/07/2012 “Anses le sugiere topes a la Caja Provincial” por Daniel Alonso
- La Voz del Interior 24/12/2015 “Cae el diferimiento, pero retocan el 82% a jubilados” por Daniel Alonso
- LV3 15/09/2016 “Schiaretti: ‘No se modificará ninguna jubilación ni pensión’”